



CONFINDUSTRIA

Nota di aggiornamento al DEF 2019

Osservazioni

Ottobre 2019

Nota di Aggiornamento

Quadro macroeconomico tendenziale e programmatico

Il Governo appena insediato, nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF) presentata a inizio ottobre, ha fissato l'obiettivo di deficit per il 2020 al 2,2 per cento del PIL. Il deficit tendenziale, che incorpora l'aumento delle imposte indirette previsto dalla clausola di salvaguardia ancora in vigore, è stato stimato dal Governo all'1,4 per cento del PIL. Sulla base di tali valutazioni, la manovra netta che il Governo intende proporre con il prossimo disegno di legge di bilancio sarà espansiva per 0,8 punti di PIL - 15,3 miliardi di euro - in linea con quelle approvate da tutti i governi che si sono succeduti negli anni più recenti.

In realtà, la parte di manovra che inciderà effettivamente sull'economia reale si otterrebbe escludendo i 23,1 miliardi necessari ad annullare la clausola di salvaguardia. In questo caso il deficit tendenziale sarebbe al 2,7 per cento del PIL e, per portarlo all'obiettivo del 2,2 per cento serve una manovra netta restrittiva per 0,5 punti di PIL, circa 8 miliardi di euro.

Il Governo intende presentare un disegno di Legge di bilancio che va oltre la **sterilizzazione dell'IVA** e che include: l'avvio del taglio del cuneo fiscale (0,15 punti di PIL per il primo anno) e alcune misure per il sostegno agli investimenti privati tra cui la proroga degli incentivi nell'ambito del programma Industria 4.0. Nel complesso, la parte di risorse destinate all'economia reale equivale a 5,5 miliardi (0,3 punti di PIL).

Le **risorse** per il finanziamento, parziale, degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2020 ammonterebbero a circa lo 0,8% del PIL (circa 14 miliardi di euro) e sarebbero coperte agendo nei seguenti ambiti:

- **efficientamento della spesa pubblica** e revisione o soppressione di disposizioni normative vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità, per un risparmio di oltre lo 0,1% del PIL (1,8 miliardi di euro);
- **contrasto all'evasione e alle frodi fiscali**, nonché interventi per il recupero del gettito tributario anche attraverso una maggiore diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, per un incremento totale del gettito pari a 0,4% del PIL (7 miliardi di euro);
- **riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente** oltre a nuove imposte ambientali, per un aumento complessivo di gettito di circa lo 0,1% PIL (1,8 miliardi di euro);
- **altre misure fiscali**, fra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni e partecipazioni, per oltre 0,1 punti percentuali (1,8 miliardi di euro).

Riguardo alle predette misure si evidenzia che l'obiettivo di recuperare **maggiori entrate dalla lotta all'evasione fiscale e alle frodi fiscali per circa 7 miliardi** di euro nel solo 2020 appare particolarmente ambizioso.

In questo contesto, risultano poco chiare le intenzioni di operare una revisione delle *tax expenditures*, che coinvolga anche i **sussidi ambientalmente dannosi (SAD)**.

A tale ultimo riguardo, la revisione dei SAD risulta **critica**, in particolar modo per la vaghezza della definizione che non consente di individuare il perimetro sia dei sussidi oggetto di riduzione, sia delle "nuove" imposte ambientali, delle quali non si conosce la natura.

In tal senso, ferme restando le perplessità sulla fonte, ossia il catalogo dei SAD elaborato dal Ministero dell'Ambiente - che da strumento di ricognizione scientifica diviene funzionale a scelte allocative e di policy che, viceversa, dovrebbero poggiare su provvedimenti condivisi, la cui predisposizione si caratterizza per la massima partecipazione di tutti i soggetti coinvolti - riteniamo che, in ogni caso, la riduzione andrebbe effettuata prevedendo un criterio che consista nella riduzione del sussidio basata sull'esistenza, per l'industria, di tecnologie alternative concretamente praticabili.

La NaDEF, come di consueto, contiene un focus sugli **incassi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione**.

La valutazione degli incassi, seguendo la procedura da ultimo rivista con la Legge di Bilancio 2018 (Art. 1, comma 1096, L. 205/2017), è finalizzata a verificare se le attività di contrasto al fenomeno svolte nell'anno in corso abbiano di fatto prodotto recuperi strutturali di gettito tali da poter essere iscritti nel prossimo bilancio dello Stato¹.

Dai dati indicati si evince che le nuove stime prevedono un recupero da evasione pari a 15,34 miliardi per il 2019 (di cui 12,57 miliardi da entrate tributarie e 2,76 da entrate extratributarie). Tale dato risulta maggiore, per 0,41 miliardi, rispetto agli incassi consuntivati nel 2018 (pari a 14,93 miliardi).

La nuova stima è sensibilmente maggiore (**+2,14 miliardi**) rispetto agli incassi preventivati nel DEF di aprile per l'anno 2019 (13,20 miliardi). Tale differenza è imputabile prevalentemente a un maggior gettito IVA (+1,72 miliardi) e a una migliore dinamica IRPEF (+0,43 miliardi). L'incremento è

¹ Si ricorda che gli incassi prendono in considerazione sul piano gestionale e previsionale sia le somme che derivano da attività di accertamento e controllo sui tributi erariali (entrate tributarie), sia quelle relative agli interessi e alle sanzioni (entrate extra-tributarie). Sul piano gestionale, la valutazione considera gli incassi a consuntivo dell'esercizio precedente (2018) e per il 2019 i versamenti effettuati fino al mese di agosto. Sotto il profilo previsionale sono state prese in esame le stime di cassa a legislazione vigente per il triennio 2019-2020 (fornite nel DEF di aprile) e le stime aggiornate sugli incassi attesi nel 2019.

mercato anche nella comparazione tra i dati aggiornati 2019 e i dati preventivati per il 2020 e 2021 (rispettivamente +2,68 e +3,04 miliardi).

Essendo rispettati i parametri di valutazione sussiste un **recupero strutturale da evasione fiscale** (assente lo scorso anno). Nella quantificazione di tale recupero, per ragioni prudenziali, viene assunto lo scostamento minore tra quelli sopra esposti (0,41 miliardi, ovvero la differenza tra consuntivo 2018 e previsioni assestate 2019), ulteriormente rimodulato per tenere conto delle sole entrate permanenti in 370 milioni di euro. Tale grandezza verrà iscritta nello stato di previsione delle entrate per il 2020 e contestualmente, come stabilito dalle norme in vigore, nel fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Alla luce delle indicazioni contenute nella NaDEF si possono fare alcune **prime valutazioni**, sapendo che bisogna attendere il disegno di legge di bilancio e poi l'iter parlamentare per una valutazione più puntuale:

- a) è importante l'intenzione di annullare gli aumenti delle imposte indirette, che avrebbero rilevanti effetti negativi in una congiuntura economica particolarmente delicata;
- b) anche gli altri interventi indicati sembrano orientati ad accelerare la crescita, pur nei limiti delle risorse disponibili;
- c) la sterilizzazione della clausola di salvaguardia non sembra però essere strutturale, ciò significa che l'anno prossimo occorrerà recuperare ancora 28,8 miliardi;
- d) il rapporto deficit/PIL rimane identico per tre anni consecutivi, nonostante la riduzione della spesa per interessi nel 2020. Ciò rende difficile mettere il debito pubblico su un sentiero di riduzione;
- e) il raggiungimento del deficit programmato per il 2020, al 2,2 per cento del PIL, è problematico perché le coperture indicate nella NaDEF non appaiono esaustive. Infatti, metà di esse sono riconducibili agli effetti di misure di contrasto all'evasione che per definizione sono entrate incerte o di tagli di spesa rinviati a una azione di revisione in corso d'anno;
- f) è molto elevato il rischio che il rapporto debito/PIL non scenda. Nello scenario programmatico indicato nella NaDEF, il rapporto debito/PIL diminuirebbe già nel 2020 di 0,5 punti e nel triennio 2020-2022 di 4,3 punti. Assumendo però un andamento delle partite finanziarie e di alcune poste correttive (dismissioni e giacenze di liquidità) in linea con quelle registrate negli anni passati, un rapporto deficit/PIL al 2,2 non permetterebbe la riduzione del debito pubblico, ma al massimo una stabilizzazione.

- g) la crescita del PIL per il 2020 appare sovrastimata soprattutto nello scenario tendenziale (+0,4 per cento con l'aumento delle imposte indirette);
- h) è molto elevato il rischio di non rispettare la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita. La Commissione europea, infatti, potrebbe richiedere una correzione già a novembre oppure l'anno prossimo. Nelle stime del Governo, il rispetto delle regole europee si basa infatti su due elementi:
1. la stima dell'output gap negativo che riduce la correzione richiesta a 0,5 punti di PIL (da 0,6). Tale stima non coincide con quella fatta dalla Commissione europea a maggio scorso;
 2. l'utilizzo completo della possibilità di deviare in modo non significativo dall'obiettivo di correzione (per 0,44 punti di PIL). Quest'ultima è prevista per tener conto di eventuali scostamenti riconducibili a un cambiamento del contesto macroeconomico. Al contrario, viene utilizzata integralmente per cercare di adempiere alle regole del Patto. Includendo anche la flessibilità per il dissesto idrogeologico, pari a 0,2 punti di PIL, la deviazione dall'obiettivo raggiunge 0,64 punti di PIL.

Tassazione, agevolazioni fiscali e lotta all'evasione

Come già anticipato, obiettivo del Governo è innanzitutto il disinnesco delle **clausole IVA**, parallelamente all'alleggerimento della pressione fiscale (in particolare, sui redditi medio bassi) e alla riduzione del **cuneo fiscale sul lavoro**.

Nelle linee programmatiche si riporta l'intenzione di attuare la *web tax* per le multinazionali del settore che spostano i profitti verso giurisdizioni più favorevoli. Si ricorda che la Legge di Bilancio 2019 ha introdotto una **web tax** - il cui decreto attuativo non è mai stato emanato - e il cui contenuto ricalca quello della proposta di direttiva in materia di tassazione di taluni servizi digitali (COM(2018)148 final). Confindustria ha avuto modo di esprimere, in più occasioni, le proprie perplessità in merito a tale proposta. Sono peraltro in corso, in sede OCSE, i lavori per individuare una soluzione globale condivisa che riveda i principi fiscali internazionali in relazione alla digitalizzazione dell'economia. Un primo schema di accordo potrebbe essere reso noto già a gennaio 2020.

Si accenna poi ad una revisione delle agevolazioni fiscali che punti alla razionalizzazione delle stesse.

Il Governo manifesta la volontà di proseguire la lotta contro l'**evasione fiscale** attraverso un'ampia riforma fiscale basata sulla semplificazione

delle regole e degli adempimenti nonché promuovendo la *compliance* dei contribuenti.

Saranno introdotte, anche al fine di rendere più trasparenti le transazioni commerciali, specifiche misure per agevolare l'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici puntando, contestualmente, all'aumento della capacità digitale dei contribuenti in termini di utilizzo di tali strumenti.

In questo contesto si inserisce la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi. L'obbligo di trasmissione telematica dal 1° luglio di quest'anno ha interessato circa 260 mila esercenti con volume d'affari superiore ai 400 mila euro e, a partire dal 1° gennaio 2020, sarà esteso a tutti gli esercenti.

Dal 1° gennaio 2020, inoltre, partirà la c.d. "lotteria degli scontrini", a cui potranno partecipare i consumatori che acquistano beni o servizi presso gli esercenti che effettuano la trasmissione telematica dei corrispettivi.

Con l'introduzione dello scontrino elettronico, i dati delle vendite saranno trasmessi direttamente all'Agenzia delle Entrate che potrà effettuare controlli più tempestivi.

Di seguito, i principali ambiti di intervento previsti dalla NaDEF.

Green New Deal

Perno della strategia di sviluppo e rilancio del Paese sarà il Green New Deal italiano ed europeo, orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all'economia circolare, alla protezione dell'ambiente e alla coesione sociale e territoriale.

Per raggiungere tale obiettivo, la NaDEF prevede un aumento degli investimenti pubblici e privati, con particolare enfasi su quelli volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale e a potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali.

Significativa la condivisione da parte del Governo dell'orientamento espresso dalla Commissione Europea a favore di una rapida attuazione del Green New Deal europeo finanziato con risorse comuni e lo sviluppo di appositi strumenti finanziari. In tal senso, ferma restando la bontà dell'intento, resta da chiarire quali saranno gli appositi strumenti finanziari. Con riferimento alla definizione delle regole sulla **finanza sostenibile** a livello europeo, Confindustria è intervenuta per segnalare che le azioni in questo campo non siano tali da essere penalizzanti per le imprese in fase di transizione e che anzi favoriscano il percorso graduale di queste imprese verso obiettivi sostenibili. Si è inoltre lavorato affinché, nell'ambito di tale regolamentazione, non siano inserite norme stringenti per le PMI in

tema di disclosure sulle informazioni non finanziarie ovvero che eventuali nuovi oneri siano attentamente calibrati ed entrino in funzione con gradualità.

La NaDEF prosegue, poi, entrando nel dettaglio delle linee programmatiche:

- **tassazione e agevolazioni fiscali:** la manovra di bilancio conterrà altri interventi in grado di incentivare investimenti sia per il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, in modo da contenere le emissioni e ridurre i consumi energetici, sia per l'utilizzo delle nuove tecnologie, attivando un circolo virtuoso tra innovazione e ambiente. Saranno previsti, in particolare, incentivi e agevolazioni che perseguiranno l'obiettivo di proteggere l'ambiente e favorire la crescita e l'economia circolare, in modo tale da trarre la realizzazione e lo sviluppo di un nuovo modello di crescita sostenibile e inclusivo. La linea programmatica è sicuramente apprezzabile, nella misura in cui aderisce a quanto più volte ribadito da Confindustria sul tema;
- **investimenti materiali e immateriali e infrastrutture.** Per quanto concerne gli investimenti strettamente connessi alla realizzazione e allo sviluppo della priorità politica del Green New Deal (**GND**), il Governo dichiara che con la prossima Legge di bilancio avvierà un piano pluriennale che, attraverso l'attivazione di investimenti privati e pubblici, favorisca la transizione dell'economia italiana verso un modello di crescita sostenibile, inclusiva ed equa, in linea con il Green New Deal europeo. Tale linea programmatica verrà disciplinata con un provvedimento ad hoc, collegato alla legge di bilancio, ossia il ddl Green New Deal e transizione ecologica del Paese².

Saranno introdotti **due nuovi fondi di investimento**, assegnati a Stato ed Enti territoriali, per un ammontare complessivo di **50 miliardi** (stimato in 15 anni). Le risorse saranno assegnate per attivare progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili. Tale impegno non sarà comunque perseguito a

² Nella NaDEF, il Governo dichiara collegati alla decisione di bilancio i seguenti disegni di legge: *i*) DDL Green New Deal e transizione ecologica del Paese; *ii*) DDL in materia di spettacolo, industrie culturali e creative, turismo e modifiche al codice dei beni culturali; *iii*) DDL recante disposizioni in materia di formazione iniziale e abilitazione del personale docente; *iv*) DDL recante riordino del modello di valutazione del sistema nazionale di istruzione e delle università; *v*) DDL recante istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico; *vi*) DDL recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (Family Act); *vii*) DDL recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione attraverso l'eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale; *viii*) DDL recante semplificazioni e riordino in materia fiscale; *ix*) DDL recante riordino del settore dei giochi; *x*) DDL recante delega al Governo per il testo unico in materia di contabilità e tesoreria; *xi*) DDL in materia di economia dell'innovazione e attrazione investimenti; *xii*) DDL in materia di Banca degli Investimenti pubblica; *xiii*) DDL recante riduzione del cuneo fiscale; *xiv*) DDL in materia di semplificazioni normative e amministrative e redazione testi unici; *xv*) DDL in materia di revisione della disciplina del ticket e delle esenzioni per le prestazioni specialistiche e di diagnostica ambulatoriale; *xvi*) DDL in materia di disabilità; *xvii*) DDL recante misure volte a razionalizzare le misure di trasparenza e anticorruzione; *xviii*) DDL recante interventi mirati finalizzati a coordinare le responsabilità disciplinari dei dipendenti pubblici; *xix*) DDL recante disposizioni di semplificazione e puntualizzazione, procedimentale e processuale, in materia di accesso ordinario e generalizzato; *xx*) DDL recante disposizioni volte alla razionalizzazione delle procedure selettive della PA; *xxi*) DDL recante delega al Governo per la revisione del codice civile; *xxii*) DDL in materia di sostegno all'agricoltura.

discapito della realizzazione degli interventi necessari alla tutela del territorio e alla difesa della biodiversità e di quelli relativi alle reti comunicazione e di connessione, senza i quali l'innovazione non potrebbe svilupparsi.

La linea programmatica è condivisibile in quanto aderisce alle proposte che Confindustria sta portando avanti per la definizione di un Piano Strategico Industriale per la sostenibilità. Al riguardo, si sottolinea che le risorse che verranno assegnate ai fondi di investimento **non includono espressamente progetti specifici per l'economia circolare.**

Si sottolinea infine la mancanza di **un riferimento al tema delle bonifiche dei siti inquinati** e loro riqualificazione: non aver previsto nulla a riguardo rappresenta senz'altro un'occasione persa per il Governo che auspichiamo possa essere recuperata in sede parlamentare. A riguardo ricordiamo che, secondo le stime di Confindustria pubblicate nel 2016, sarebbero necessari 10 miliardi solo per attività di risanamento dei SIN (Siti di Interesse Nazionale), senza contare quindi le attività necessarie a rilanciare le attività imprenditoriali in tali aree. L'effetto leva di questi 10 miliardi di investimenti consentirebbe, in 5 anni, +20 miliardi di investimenti e +10 miliardi di valore aggiunto, con ricadute occupazionali (+400.000 ULA) e fiscali (per ogni euro di investimento, circa la metà ritorna allo Stato) non indifferenti.

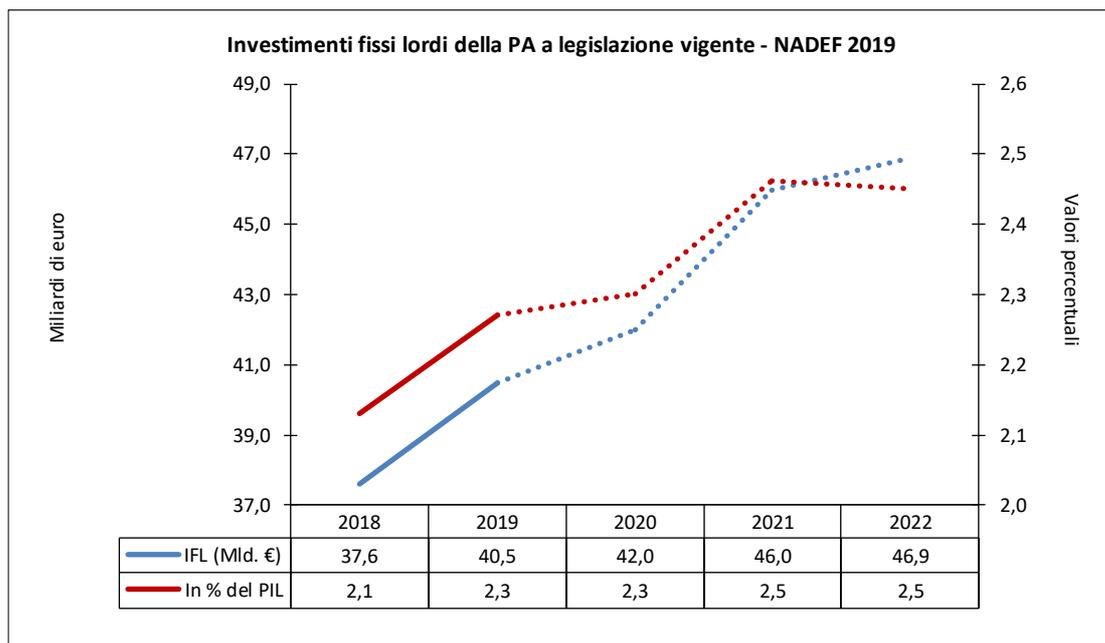
Per attuare gli obiettivi del GND il Governo intende:

- utilizzare gli strumenti di **finanza sostenibile**, in corso di discussione a livello europeo;
- procedere alla **riforma e rimozione dei sussidi ambientalmente dannosi**;
- istituire un apposito fondo che orienti e incentivi le iniziative imprenditoriali verso gli obiettivi di tutela dell'ambiente e sostenibilità;
- promuovere lo sviluppo e l'introduzione di **nuove tecnologie**, anche attraverso il sostegno alla R&S, finalizzate ad indirizzare il sistema produttivo verso **l'economia circolare**;
- **ridurre il consumo di plastica monouso** e sostenere la lotta al *marine litter*;
- **riformare il sistema fiscale in chiave ambientale** con l'obiettivo di accompagnare il sistema economico verso forme di consumo e produzione sostenibili. In tal senso, il Governo segnala che l'Italia sta avviando un progetto, in collaborazione con la CE (Structural Reform Support Service) e l'OCSE, per la riforma fiscale ambientale in Italia;

- dare attuazione al **PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia e Clima)**;
- favorire la transizione ecologica e la **decarbonizzazione**. Il Governo sta predisponendo la “*Strategia di lungo termine per la riduzione dei gas a effetto serra al 2050*” nel quale si individueranno percorsi di decarbonizzazione per l'intero sistema economico nazionale fino al raggiungimento della neutralità climatica. In tal senso, il Governo segnala l'approvazione del “**Piano Nazionale per la ricerca del sistema elettrico**”, nel quale sono promossi progetti relativi a nuove architetture di rete finalizzate a rendere più flessibile il sistema elettrico;
- **contrastare il rischio idrogeologico**. A tal proposito, il Governo evidenzia che a settembre è stato adottato il decreto che trasferisce alle Regioni fondi per la realizzazione di 263 interventi, immediatamente cantierabili entro il 2019, per un importo di oltre 315 milioni. Sempre a sostegno di tali interventi è stata data via libera alle modalità di erogazione delle risorse con finalità acceleratorie della spesa del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Inoltre, è stato approvato un programma stralcio (annualità 2018) di interventi di manutenzione del territorio per 50 milioni complessivi;
- potenziare **le politiche per le bonifiche**, con particolare riferimento alla completa eliminazione dell'amianto esistente;
- dare **piena attuazione alle direttive in materia di acque**, con particolare attenzione al trattamento delle **acque reflue urbane**, per le quali sono stati già stanziati 300 milioni per la realizzazione di 33 interventi necessari all'adeguamento degli agglomerati.

Investimenti pubblici

Riguardo agli investimenti pubblici, bisognerà attendere il DDL Bilancio 2020 per sapere quante risorse saranno ad essi destinati, che dovrebbero modificarne, come annunciato in senso espansivo, l'andamento a legislazione vigente esposto nella NaDEF 2019.



L'andamento esposto nella Nota del Governo evidenzia nel 2019 un incremento di spesa di quasi 3 miliardi, dopo che nel 2018 si è registrato un ennesimo calo. Per il **2020**, invece, la previsione a legislazione vigente prevede un **incremento** più contenuto di **1,5 miliardi** e più consistente nel **2021**, di **4 miliardi**.

Tra le varie indicazioni programmatiche contenute nella NaDEF, si segnala il rifinanziamento per il 2020 dei due Fondi destinati ad investimenti pubblici della precedente Legge di Bilancio 2019 (Fondo amministrazioni centrali e Fondo enti territoriali) per complessivi 50 miliardi su 15 anni (2020-2034). Al di là dell'entità cumulata, come già verificato coi precedenti Fondi, si tratta di una nuova modalità di programmazione della spesa sul lungo periodo, che può offrire alle amministrazioni la possibilità di impostare azioni di più ampio respiro, ma che non ha finora prodotto risultati significativi di aumento della spesa, soprattutto in termini di impiego per opere pubbliche, sui cui gravano criticità nei processi decisionali e realizzativi su cui è auspicabile che si proceda con più tempestività e determinazione.

Infrastrutture e trasporti

In relazione alle intenzioni del Governo in ordine alle **infrastrutture**, si può esprimere un generale apprezzamento sugli obiettivi di fondo di creare un sistema infrastrutturale moderno, integrato e sicuro, i cui investimenti tengano conto dei connessi impatti sociali ed ambientali e che migliorino drasticamente il potenziale produttivo del Sud e sostengano la ripresa delle zone terremotate.

Il Governo intende rilanciare gli investimenti sia pubblici che privati, come da tempo richiesto da Confindustria, intervenendo anche sulla normativa che regola il mercato degli appalti pubblici, con l'obiettivo di introdurre misure che consentano **celerità delle procedure e riduzione degli oneri documentali a carico delle imprese**.

Sono previsti, in particolare, correttivi o integrazioni al **DL Sblocca cantieri**, con il fine di accelerare gli interventi programmati e in corso di realizzazione; non vengono tuttavia indicati i contenuti di tali misure, tenendo presente che si tratta di un provvedimento tuttora in fase di implementazione (ad esempio, in tema di **commissariamenti**) e che presenta diverse criticità d'impatto sul sistema degli appalti pubblici, rispetto ad una delega legislativa già all'esame del Parlamento per una profonda revisione del Codice dei contratti pubblici.

Tra le indicazioni contenute nella NaDEF, è confermato l'avvio della "Struttura centrale" per la progettazione, sulla quale Confindustria ha già espresso forti perplessità e di cui sarà necessario monitorarne attentamente l'attività e verificarne i risultati. Condivisibile invece l'intento del Governo di accelerare **l'attuazione delle recenti delibere del CIPE** in materia di infrastrutture, ambiente e politiche di coesione, per il quale le amministrazioni competenti dovrebbero essere particolarmente impegnate.

In materia di **edilizia**, la NaDEF pone positivamente il settore tra gli "Investimenti strettamente connessi alla realizzazione e allo sviluppo della priorità politica del *Green New Deal*" in quelli relativi alle "Infrastrutture". Tuttavia, sembrano mancare riferimenti espliciti alla cd. **Edilizia 4.0**, strettamente connessa alle azioni di "Rigenerazione Urbana" e di "Utilizzo di Fonti Rinnovabili" proposte nell'ambito del *Green New Deal* e alla revisione della regolamentazione tecnica dell'attività edilizia. Visto anche il rilievo del tema nell'ambito delle azioni sulla "Innovazione", sarebbe, quindi, auspicabile ampliare l'azione di rilancio del settore, promuovendo investimenti destinati all'implementazione di tecnologie caratteristiche dell'Edilizia 4.0 (es. BIM e Edilizia Off-Site), nonché alla formazione degli operatori, anche nell'ambito dell'annunciata ripresa di **Industria 4.0** e delle misure a sostegno del processo di digitalizzazione della PA e del Paese.

In materia di **infrastrutture di trasporto** (stradali, ferroviarie, portuali e aeroportuali), la visione programmatica del Governo appare condivisibile nel dare priorità a quelle collegate alle **TEN-T**. Sarà, tuttavia, necessario verificarne i contenuti rispetto a quanto esposto nel precedente DEF e nella prospettiva dell'ambizioso programma di rilancio proposto.

In questo quadro, è condivisibile la priorità di definire un **piano di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie**, come previsto

nell'aggiornamento del contratto di programma 2016-2020 tra MIT e ANAS. A tal riguardo, si sottolinea la necessità di integrare tale previsione con **fondi anche per la manutenzione della rete viaria di proprietà delle Province** – e proprio in particolare per ponti, viadotti e gallerie – al fine di affrontare in modo corretto e completo anche la problematica dei **trasporti eccezionali**, che ha un forte impatto sull'intero sistema industriale.

La valutazione è positiva anche per l'obiettivo di realizzare un **sistema di intermodalità integrato** – a mezzo degli investimenti sulla rete ferroviaria inclusi nell'aggiornamento del Contratto di programma RFI 2017-2021 – sviluppando la **connessione ferroviaria** verso i porti e gli aeroporti. Confindustria ha sempre sostenuto – in tutte le diverse sedi di confronto – l'importanza di un sistema dei trasporti (merci e passeggeri) integrato nonché la strategicità di collegamenti ferroviari verso porti ed aeroporti, a partire da quelli inseriti nella rete *Core* delle TEN-T.

Sempre in tema di TEN-T, è inoltre condivisibile l'intendimento del Governo di concentrarsi in modo particolare su **progetti transfrontalieri** ad alto valore aggiunto, compresa la Torino-Lione e le altre grandi infrastrutture strategiche dei Corridoi, nonché sullo sviluppo di **azioni intersettoriali** (trasporti, energia e digitale) relativi alla mobilità connessa ed automatizzata o ai carburanti alternativi da attuare attraverso lo strumento **CEF – Connecting Europe Facility**.

Per quanto attiene le previsioni relative agli interventi sulle **infrastrutture di trasporto al Sud**, si condividono le iniziative di procedere nei “progetti in corso”, nonché di focalizzare gli investimenti “lungo la rete TEN-T” (ad es. Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo, attualmente in corso), azione su cui si può esprimere generale apprezzamento, nella prospettiva a medio-lungo termine dello sviluppo della mobilità e della logistica in tale area.

Pienamente condivisibili sono anche le iniziative relative al **trasporto aereo**, passeggeri e merci. Nel primo caso, il costante incremento del numero dei passeggeri previsto nei prossimi anni impone le necessità di infrastrutture adeguate e idonee alla ricezione di tali nuovi flussi. Risulta pertanto quantomai opportuno un **aggiornamento del piano nazionale degli aeroporti**, come peraltro richiesto da tempo da Confindustria. Nel secondo caso, occorre invece continuare nell'azione di **rilancio del cargo aereo**, per la strategicità di tale modalità di trasporto in costante crescita e che ha visto Confindustria impegnata dal 2016.

Infine, in tema di **infrastrutture portuali**, l'iniziativa del Governo di attuare la riforma portuale del 2016, potrà essere l'occasione per affrontare nuovamente, tra le altre, le questioni delle concessioni portuali e della *governance* portuale, per una partecipazione più efficace e concreta del

settore imprenditoriale, che l'ultima riforma ha relegato a mera attività consultiva opzionale. Sempre in ambito portuale, risulta però fondamentale avviare concretamente le Zone economiche speciali (**ZES**) e le zone logistiche semplificate (**ZLS**), come strumenti in grado di promuovere l'attrazione di nuovi investimenti e la semplificazione amministrativa dell'attività logistica.

Industria 4.0 e Innovazione

Positive le indicazioni del Governo in tema di digitalizzazione dei processi produttivi, che sembrano in continuità con le azioni messe in campo negli ultimi anni: è previsto il **rafforzamento del piano Impresa 4.0**, collegandolo anche a obiettivi di sostenibilità; le misure verranno riviste con l'obiettivo di favorire la più ampia partecipazione delle piccole e medie imprese, delle filiere produttive e di stimolare l'attrazione di grandi investimenti strategici.

Prosegue anche il supporto del Governo allo sviluppo delle competenze, prevedendo il potenziamento del **sistema ITS**, il rifinanziamento della misura per i **manager dell'innovazione** e l'ampliamento delle spese ammissibili al credito d'imposta **formazione 4.0**. È prevista inoltre un'accelerazione sul piano della **digitalizzazione** del Paese, dando piena attuazione al Piano Banda larga con il lancio di investimenti nelle "aree grigie" e puntando su Intelligenza artificiale, blockchain e IoT.

Positiva anche l'intenzione di aumentare gli **investimenti in ricerca scientifica e tecnologica** e di intervenire per razionalizzare il sistema pubblico di R&I e Trasferimento Tecnologico aumentando la collaborazione con le imprese. Fra gli interventi di razionalizzazione si prevede di intervenire sulla valutazione della ricerca, sulla governance attraverso la creazione di un'agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico, e sugli strumenti e le azioni a supporto della R&I e dell'attrazione degli investimenti.

Positivo inoltre l'obiettivo di promuovere e facilitare il **trasferimento tecnologico** attraverso una più stretta collaborazione tra istituzioni, università e imprese. Al riguardo è in corso di completamento la mappatura dei centri di trasferimento tecnologico in Italia, che consentirà una più efficace azione di coordinamento e di indirizzo delle imprese.

Mezzogiorno e politiche di coesione

La NaDEF dedica ampia attenzione al tema dei divari territoriali e agli interventi per il Mezzogiorno, il cui recupero economico e sociale viene programmaticamente indicato come condizione necessaria per consentire al Paese di raggiungere il suo potenziale di crescita.

L'azione di rilancio, anche in risposta alle raccomandazioni della Commissione europea, sembra passare prioritariamente per un rafforzamento degli investimenti pubblici, primo passo per di un programma più ampio volto a rilanciare la crescita in chiave di sostenibilità. A tal fine, si intende rafforzare la capacità progettuale di Amministrazioni ed Enti locali, semplificando al tempo stesso la governance delle politiche di sviluppo, attualmente caratterizzata da strutture amministrative e Agenzie (es. Dipartimento, Agenzia, Invitalia, Investitalia) con campi di intervento non ben delimitati.

Le risorse vengono prioritariamente individuate nei fondi strutturali europei e in quelli nazionali per la coesione (FSC). Nell'immediato, la priorità sarà data all'accelerazione della spesa dell'attuale ciclo 2014-20, per evitare rischi di perdita delle risorse al Sud come nel Centro-Nord; in parallelo, è prevista una riorganizzazione della programmazione (anche del Fondo Sviluppo e Coesione) su grandi "missioni", come la povertà educativa, le infrastrutture, l'attuazione del *Green New Deal* al Sud e nelle Aree Interne, il trasferimento tecnologico; la valorizzazione del Mediterraneo come elemento catalizzatore, anche attraverso le ZES e la logistica marittima. Particolare impulso sarà dato al sostegno al credito, mediante strumenti di *equity* e garanzia, anche attraverso Cassa Depositi e Prestiti.

Il complesso di tali interventi dovrebbe essere organizzato all'interno di un "Piano Sud", che il Governo intende affiancare alla predisposizione della Legge di Bilancio, e che dovrebbe costituire anche un punto di riferimento per la definizione della programmazione 2021-27.

In sintesi, l'obiettivo di **rilanciare gli investimenti pubblici** e di **potenziare la capacità amministrativa** va senz'altro valutato positivamente (costituendo il calo della spesa pubblica in conto capitale negli ultimi anni uno dei principali elementi di debolezza dell'economia meridionale), tanto più se all'interno di un piano organico che dia maggiore chiarezza e coerenza programmatica: sarà importante tuttavia garantire all'interno di tale piano l'opportuno spazio al tema della competitività delle imprese, a partire dalla proroga del **credito d'imposta per gli investimenti**, la cui operatività si conclude alla fine del 2019.

Sanità

Nella NaDEF il Governo si è impegnato a sostenere e rafforzare il sistema sanitario universale attraverso una serie di sfide che il settore sanitario dovrà affrontare nei prossimi anni:

- attenuare le disuguaglianze presenti in termini di accesso ai servizi e di variabilità regionale degli stessi garantendo l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;

- gestire l'invecchiamento della popolazione governando l'evoluzione della domanda in condizioni complesse e con più patologie;
- realizzare una migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale a sostegno dei processi di presa in cura;
- aumentare la promozione della salute e la prevenzione;
- prepararsi ai cambiamenti derivanti dal progresso scientifico e tecnologico rafforzando i processi di governo dell'innovazione;
- porsi in maniera trasversale su interventi di policy intersettoriale, con particolare riguardo alla sicurezza sul lavoro e ai risvolti sanitari delle grandi sfide ambientali e del cambiamento climatico.

La NaDEF, inoltre, stabilisce che sarà necessaria una progressiva rivisitazione dell'attuale **sistema di compartecipazione** sulla base delle condizioni economiche reddituali, finalizzato a rendere il sistema più omogeneo ed equo. In particolare, tale fenomeno di discriminazione nell'accesso ai servizi è stato aggravato dall'introduzione del superticket, che pertanto occorre progressivamente superare.

Quanto alle previsioni di spesa sanitaria dei prossimi anni, nella NaDEF si trovano lievi scostamenti rispetto al DEF dello scorso aprile. La spesa per il 2019 raggiunge quota 118.560 milioni di euro, salendo di quasi 500 milioni rispetto ai 118.061 inizialmente previsti. Medesima situazione anche per il 2020, 2021 e 2022 dove si registrano lievi incrementi rispettivamente di 643 milioni, 645 milioni e 644 milioni.

Infine, per quanto riguarda l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL, si confermano i dati del DEF per il triennio 2019-2021, ma nella NaDEF si passa nel 2022 al 6,5% salendo così dello 0,1% rispetto alla stima precedente del 6,4%.

Sistema bancario e accesso al credito delle PMI

In tema di sistema bancario e accesso al credito delle PMI, la NaDEF ribadisce la necessità di completare il processo di risanamento del sistema bancario e lo smaltimento dei crediti in sofferenza.

In merito alla **cartolarizzazione dei crediti deteriorati**, la nota del Governo afferma che sta per diventare operativo il Fondo della Società di Gestione Attività (SGA), controllata dal MEF e compartecipata da alcune banche, in cui verranno convogliati inizialmente 2 miliardi di crediti semi-deteriorati di natura immobiliare, con la possibilità di allargare il perimetro di attività fino a 3-4 miliardi.

Tale misura si collocherebbe nel solco del percorso già tracciato negli ultimi anni orientato a una forte riduzione degli NPL italiani, al fine di riportarne il livello su valori fisiologici e in linea con quelli di altri Paesi europei e di consentire il completamento dell'Unione Bancaria.

Rispetto all'accesso al credito delle PMI e allo sviluppo della finanza alternativa, la NaDEF richiama le **misure già messe in campo nel Decreto Crescita** che hanno, tra le altre cose:

- rafforzato l'intervento del Fondo di Garanzia per la copertura delle PMI più strutturate e delle Mid-Cap per la realizzazione di investimenti in beni materiali;
- rafforzato l'agevolazione "Nuova Sabatini";
- introdotto le Società di Investimento Semplice (SIS), un nuovo tipo di veicolo societario che deve gestire direttamente il patrimonio raccolto e potrà investire esclusivamente in PMI non quotate.

Tali misure sono senz'altro importanti ma occorre intraprendere **azioni aggiuntive**. In particolare, le nuove misure sul Fondo di Garanzia presentano alcune limitazioni che ne comprimono l'efficacia e possono essere migliorate estendendo pienamente la copertura del Fondo per tutte le Mid-Cap e per un importo massimo garantito di 5 milioni. Inoltre, occorre rivedere i vincoli introdotti dalla Legge di Bilancio 2019 in materia di PIR, che ne hanno di fatto bloccato la raccolta.

La NaDEF richiama infine gli **accordi istituzionali con il Gruppo BEI** attraverso i quali l'Italia ha ricevuto finanziamenti per 8,5 miliardi che hanno attivato per un totale di 27,1 miliardi di investimenti delle PMI. Oltre al settore delle PMI, tutti i comparti dell'economia hanno ottenuto finanziamenti, dalle infrastrutture all'energia, dalle Tlc all'ambiente. Occorre proseguire su questa strada, anche rendendo meno complicato e oneroso per le imprese l'accesso a tale tipologia di sostegno.

Mercato del lavoro, politiche attive del lavoro e politiche sociali

Rappresentanza, contrattazione e salario minimo

Nella parte relativa alle linee programmatiche sul mercato del lavoro, la NaDEF promuove positivamente la necessità di una regolamentazione efficace della **rappresentanza sindacale e datoriale**.

Per quanto riguarda la definizione del **salario minimo**, si prospetta l'adozione di un meccanismo di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente

rappresentative. Tuttavia, trattandosi di salario minimo, andrebbe precisato che l'applicazione *erga omnes* dovrebbe essere limitata ai soli minimi retributivi individuati dai CCNL e non ad altri elementi disciplinati dal CCNL.

RDC e politiche attive del lavoro

La NaDEF rileva la limitata efficacia, nel primo anno di operatività, del **Reddito di Cittadinanza** (Rdc) quale strumento di attivazione al lavoro. La Nota evidenzia come ciò possa essere principalmente dovuto al ritardo nel completamento della “fase 2” del Rdc, relativa alle politiche attive. Anche in ragione di ciò, Confindustria valuta positivamente l'intenzione del Governo di proseguire con il **rafforzamento del sistema delle politiche attive**, sebbene sembri che l'intervento si limiti alla sola sfera pubblica piuttosto che alla definizione di un sistema integrato pubblico-privato.

Previdenza

La NaDEF mette in evidenza che, rispetto alle iniziali stime circa la platea dei potenziali aderenti, il numero delle effettive adesioni per **Quota 100** è risultato inferiore alle ipotesi formulate nella relazione tecnica al DL 4/2019, con conseguenti risparmi per 1,2 miliardi nel 2019. Sul tema della rinnovamento di “**opzione Donna**” e “**Ape sociale**”, Confindustria ritiene entrambe le ipotesi di pensionamento anticipato due eccezioni tendenzialmente condivisibili alla regola generale del sistema pensionistico del 2011, a condizione che siano sostenibili dal punto di vista finanziario. Per quanto riguarda l’“Ape sociale”, la misura andrebbe limitata soltanto ai lavoratori gravosi e usurati, che andrebbero individuati con un meccanismo più semplice e oggettivo.

Confindustria, inoltre, esprime grande perplessità in merito all'intenzione del Governo di “incremento del **Fondo previdenziale integrativo pubblico**”. La proposta rischia non solo di sovrapporsi al sistema della previdenza complementare privata, ma solleva dubbi relativi all'unicità del soggetto gestore e al maggior rischio finanziario che ne deriva.

Salute e sicurezza sul lavoro

Viene confermata l'adozione di un **piano strategico di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali**, ma non sono indicate nella NADEF le risorse messe a disposizione per questo intervento, né l'intervento rientra tra i decreti collegati alla decisione di bilancio.

Sostegno alla famiglia e accrescimento partecipazione femminile al mondo del lavoro

Positivo l'impegno del Governo nel voler promuovere un progetto complessivo e sistematico di **sostegno e di valorizzazione della famiglia**, come anche l'adozione di misure a sostegno della natalità per favorire l'inversione del trend demografico anche attraverso il potenziamento del sistema degli asili nido.

Fra le azioni di sostegno alle famiglie, viene prevista la definizione di specifiche misure di tutela per i *caregiver* familiari, nonché il recepimento della Direttiva europea sui congedi e sulla conciliazione tra lavoro e vita privata (disciplina dei congedi e *smart working*). A tale riguardo è auspicabile che si tenga conto dell'opportuno bilanciamento fra le necessità legate alle necessità dei lavoratori e alle esigenze tecniche, organizzative e produttive delle imprese.

Per quanto riguarda poi la promozione di una legge sulla **parità di genere nelle retribuzioni**, va ricordato che nel nostro Paese la parità retributiva è una realtà grazie ai principi fissati nella carta costituzionale, alla legislazione che ne è seguita (anche in attuazione dell'ordinamento comunitario), alla contrattazione collettiva e al dialogo fra le parti sociali, tant'è che l'Italia registra il più basso differenziale salariale fra uomini e donne di tutta l'Unione Europea dopo la Romania (5,2%): nel 2016 il 5,3% contro una media UE del 16,2%.

Riforme istituzionali, giustizia e concorrenza

In tema di **riforme istituzionali**, la NaDEF, oltre a ripercorrere l'iter del disegno di legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari, inserisce tra i disegni di legge collegati alla decisione di bilancio anche quello relativo agli interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, co. 3, della Costituzione. In questo contesto, viene sottolineata l'esigenza di puntare all'eliminazione delle diseguglianze economico-sociali, nonché all'implementazione di forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regionali, anche per ridurre il contenzioso costituzionale. In proposito, Confindustria ribadisce che l'autonomia costituisce un'occasione per tutto il Paese, se sarà declinata in nome dell'efficienza e dell'equità, salvaguardando gli equilibri finanziari tra Regioni ed evitando risvolti negativi sul piano della fiscalità. Inoltre, l'autonomia può essere l'occasione per migliorare la qualità della legislazione e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, evitando, al contempo, nuovi vincoli all'attività economica, e dedicando particolare attenzione alla salvaguardia dei principi di omogeneità legislativa e amministrativa tra i territori.

Sul funzionamento della **Pubblica Amministrazione**, il Governo ribadisce alcuni obiettivi largamente condivisi (es. ricambio generazionale; rafforzamento delle competenze all'interno della PA), che andranno monitorati in chiave di effettiva realizzazione. È inoltre condivisibile la scelta di proseguire l'ambiziosa attività di semplificazione e codificazione normativa con riguardo a diversi settori, già avviata dal precedente Governo. Tuttavia, come già evidenziato nel corso dell'Audizione relativa alla delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro, occorre evitare deleghe con principi e criteri direttivi

eccessivamente ampi e generici, che si porrebbero in contrasto con i limiti costituzionali previsti per la delegazione legislativa.

Sul tema della macchina giudiziaria, il Governo intende proseguire - nell'ambito della **giustizia civile** - nella riforma del rito, puntando sulla semplificazione del processo civile monocratico, prevedendo un rito unico semplificato e intervenendo anche sugli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita.

Sempre con riferimento alla "giustizia civile", rileviamo come non vi sia alcun accenno specifico al contenzioso tributario che pur necessiterebbe di radicali interventi, mirati, in particolare, a elevare i requisiti di professionalità e specializzazione dei giudici, a riaffermare la necessità del contraddittorio preventivo generalizzato quale presupposto della corretta azione di controllo e a rivedere l'entità delle sanzioni, a evitare che il processo penale possa essere incardinato pur in mancanza dell'adozione di un avviso di accertamento.

Con riferimento al **processo penale**, il Governo intende intervenire per assicurare la ragionevole durata del processo, attraverso misure di semplificazione e accelerazione del procedimento. Sulla lotta alla corruzione, la Nota inserisce tra i disegni di legge collegati alla decisione di bilancio un DDL per razionalizzare le misure in tema di trasparenza e anticorruzione.

Confindustria ritiene nel complesso apprezzabili le misure volte a ridurre i tempi del processo civile e penale, così come l'ampliamento dell'utilizzo di strumenti informatici e l'efficientamento delle risorse umane. Si evidenzia l'opportunità, con riferimento alla giustizia civile, di non rimettere in discussione l'obbligatorietà della mediazione e, in tema di negoziazione assistita, di non formalizzare eccessivamente le procedure, valorizzando la flessibilità dello strumento. Inoltre si sottolinea l'opportunità di intervenire anche per la riorganizzazione degli uffici giudiziari attraverso misure sulla programmazione dei carichi di lavoro e sugli incentivi, a partire dalla responsabilizzazione dei capi degli uffici, garantendo la puntuale applicazione della disciplina sulle liti temerarie e della regola del *loser pays*. Infine, occorre investire su formazione e specializzazione dei giudici, anche in ambito penale, dove rimane aperta la questione, particolarmente critica, dell'interruzione dei termini di prescrizione dopo il primo grado di giudizio che, in assenza di interventi, sarà efficace dal 1° gennaio 2010.

È poi condivisibile l'intenzione del Governo di proseguire nel percorso di riforma dell'intera materia dell'**insolvenza**, attraverso l'elaborazione del primo decreto correttivo, al fine di superare le criticità già rilevate anche dal mondo produttivo. Tra queste ultime, in particolare, si segnala la necessità di posticipare di un anno - rispetto ad agosto 2020 - l'entrata in

vigore delle misure di allerta per le piccole imprese (come da definizione direttiva 2013/34/UE), nonché di riformulare in modo più chiaro e coerente le previsioni concernenti la composizione del costituendo albo dei gestori della crisi, anche ai fini dell'individuazione delle terne collegiali in seno ai cd. OCRI chiamati a gestire le procedure d'allerta.

Resta, invece, perplessità l'intenzione del Governo di intervenire ulteriormente in materia di **equo compenso** per i lavoratori non dipendenti, al fine di evitare forme di abuso e di sfruttamento, soprattutto con riferimento ai giovani professionisti. La materia deve essere monitorata per evitare che tali interventi sfocino in una reintroduzione, di fatto, delle tariffe professionali e limitino in modo sproporzionato e irragionevole l'autonomia contrattuale delle parti e le normali dinamiche concorrenziali.

La NaDEF ribadisce altresì la necessità di una revisione del sistema delle **concessioni** (autostradali e portuali) per garantire trasparenza e competitività. Al riguardo, Confindustria evidenzia che questo processo di revisione deve garantire la più ampia concorrenza tra privati, anche a beneficio del settore pubblico (maggiore concorrenza significa maggiori risorse), ma al contempo assicurare la giusta redditività come incentivo all'attrazione dei migliori privati sul mercato.

Infine, la NaDEF richiama la misura del decreto "Crescita" sui **marchi storici di interesse nazionale**, che in realtà preoccupa il mondo produttivo laddove prevede che anche le imprese non iscritte nel Registro dei marchi storici, ma in possesso dei requisiti necessari, debbano ugualmente adempiere agli oneri previsti in caso di chiusura o delocalizzazione con licenziamento collettivo.

ALLEGATI ALLA NADEF 2019

Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

In allegato alla NADEF è stato presentato il rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Tale Rapporto viene redatto sulla base della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, allegata anch'essa alla NADEF.

Il Rapporto presenta novità sia in termini di valutazione dell'evasione, sia di approfondimenti del fenomeno dell'evasione, sia ancora di illustrazione delle azioni di contrasto.

Nello specifico, il Rapporto 2019 contiene dati relativi:

- alla stima del *tax gap* dell'IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa mediante un approccio *bottom up* (vedi sotto);
- all'ampliamento della platea dei soggetti considerati ai fini della stima del gap relativo agli omessi versamenti (che nelle precedenti Relazioni era limitata alle partite IVA);
- alla distribuzione regionale del gap relativo all'IVA e alle addizionali regionali, limitatamente agli omessi versamenti.

Si segnala che i dati più aggiornati nella relazione (e dunque nel rapporto) fanno riferimento al 2017 e sono dati provvisori, che saranno rivisti nelle prossime settimane alla luce dell'imminente pubblicazione delle nuove elaborazioni ISTAT relative alla contabilità nazionale.

Ricordiamo che al fine di stimare il divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi dovuti in base alla legislazione vigente (c.d. *tax gap*), a livello internazionale esistono diverse metodologie:

- ***bottom up***: si intende una quantificazione ottenuta partendo dai dati micro (tipicamente quelli basati sugli accertamenti, solitamente casuali) e proiettandoli a livello macro;
- ***top down***: si intende, invece, quella basata primariamente sul confronto tra basi dati (tipicamente quelle fiscali con quelle di Contabilità nazionale) e poi eventualmente disaggregata per zone, settori, ecc.

Il nostro Paese adotta la metodologia "*top down*" per misurare l'evasione fiscale e contributiva riferita a tutti i principali tributi e contributi, a differenza dei paesi anglosassoni (Usa e UK) che preferiscono la metodologia "*bottom up*" per la stima dell'evasione delle imposte dirette e delle imposte immobiliari.

Questa differenza di metodologia andrebbe valutata per comprendere le differenze di stima nell'evasione fiscale tra l'Italia rispetto al contesto internazionale (a titolo esemplificativo, un progetto di ricerca del MEF per stimare l'evasione IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa mediante un approccio *bottom up* ha dato un risultato del *tax gap* pari al 43% del reddito dichiarato, rispetto al 68% stimato con il metodo *top down*).

Non viene stimato il *tax gap* per le imposte sui redditi finanziari e sui trasferimenti immobiliari (registro, bollo) in quanto ritenute a scarso rischio di evasione ed elusione fiscale.

Ciò premesso, il Rapporto evidenzia come, nel triennio 2014-2016, il *tax gap* complessivo si attesta a un valore medio di circa **109,7 miliardi di euro**, di cui 98,3 miliardi di euro di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive. Limitando l'analisi al biennio 2016-2017 si rileva una riduzione del gap dell'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa (per circa 1,9 miliardi di euro) parzialmente compensato dall'incremento del gap dell'IVA (per circa 1,1 miliardi di euro). In realtà, come evidenziato nel Rapporto, l'incremento del gap dell'IVA è condizionato dall'anomalo incremento dello stock dei crediti IVA registrato nel 2016, spiegabile, però, come una diretta conseguenza all'ampliamento dello *split payment*.

Sul tema del contrasto all'evasione, il Rapporto descrive le strategie in programma che come già riportato nella NADEF mirano essenzialmente a implementare una riforma fiscale basata sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti, a stimolare un'alleanza efficace tra Fisco e contribuenti e a incentivare i pagamenti tracciabili rispetto al contante.

Nel Rapporto si segnala l'importanza di **sfruttare le nuove tecnologie al fine di acquisire i dati necessari a effettuare i controlli**. In tal senso, nel documento sono evidenziati i risultati già ottenuti in seguito all'introduzione della fatturazione elettronica e si riportano quelli attesi dal recente obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi. Il passo successivo è quello di accompagnare questi due strumenti con incentivi fiscali che facciamo emergere un "contrasto di interessi" tra le parti al fine di stimolarne ulteriormente l'adozione. In tal senso, il Governo punta all'attuazione della c.d. "**lotteria degli scontrini**", al fine di stimolare la trasmissione telematica dei corrispettivi e il relativo pagamento elettronico, mentre, per le operazioni soggette a fatturazione elettronica, ipotizza di **introdurre delle agevolazioni o detrazioni fiscali per le spese sostenute per beni e servizi ad alto tasso di evasione IVA**.

L'attività di contrasto all'evasione che il Governo intende perseguire mira, principalmente, a privilegiare le attività di prevenzione dell'evasione fiscale rispetto alle attività di controllo successivo. In tal senso, oltre all'implementazione dei due strumenti comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, di cui si è detto, nel Rapporto si segnala la volontà di puntare su altri strumenti di *compliance* quali gli indici sintetici di affidabilità (ISA) per piccole medie imprese e professionisti, l'istituto della *cooperative compliance* e gli accordi preventivi con le imprese che svolgono attività internazionali e, inoltre, a migliorare il dialogo collaborativo con i contribuenti per agevolare gli adempimenti dichiarativi e il pagamento dei tributi. Si tratta di un approccio che Confindustria perora da tempo e che andrebbe sostenuto e rinvigorito.

Per quanto riguarda in versante del controllo, il Governo punta a migliorare la qualità del controllo operato dall'amministrazione finanziaria tramite

l'adozione di strumenti di cooperazione internazionale e tecniche di analisi e valutazione del rischio di evasione. Inoltre, al fine di evitare la duplicazione delle procedure e aumentare l'efficienza dell'attività, si punta a rafforzare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le diverse componenti dell'amministrazione finanziaria e con le Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali. Si tratta di azioni che riguardano prevalentemente imprese di grandi dimensioni.

Rapporto programmatico recante interventi in materia di spese fiscali

La NaDEF è corredata dal rapporto programmatico sulle spese fiscali introdotto dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 160/2015. Tale rapporto, nelle intenzioni del Legislatore, avrebbe dovuto rappresentare il culmine della periodica procedura di analisi delle *tax expenditures*, che trova passaggio analitico nella predisposizione da parte di un'apposita Commissione del rapporto sulle spese fiscali allegato allo Stato di previsione dell'Entrata.

Nonostante le premesse procedurali, il rapporto programmatico ha peccato nelle precedenti due edizioni di estrema vaghezza in relazione alle linee di indirizzo. La nuova versione non fa eccezione. Dopo aver ricordato i lavori della Commissione sulle *tax expenditures*, il capitolo 3 del rapporto si limita a ribadire la volontà del Governo di ridurre le spese fiscali e i sussidi dannosi per l'ambiente (oltre a introdurre nuove imposte ambientali) per conseguire un maggior gettito pari allo 0,1% del PIL.

Inoltre, viene precisato che la revisione delle agevolazioni fiscali sarà mirata e orientata a rendere il sistema tributario più equo, prestando particolare attenzione anche al tema della sostenibilità ambientale.