



upB. ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla politica di bilancio 2020

dicembre 2019

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 3 dicembre 2019.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

INDICE

SINTESI	V
1 QUADRO MACROECONOMICO	19
1.1 Le tendenze congiunturali	19
1.1.1 <i>L'economia internazionale</i>	19
1.1.2 <i>L'economia italiana</i>	21
1.2 Le previsioni macroeconomiche	23
1.2.1 <i>Il quadro del Governo</i>	23
1.2.2 <i>L'esercizio di validazione e gli effetti della manovra</i>	25
Riquadro 1.1 – Un approccio sistemico per la stima dell' <i>output gap</i> dell'economia italiana	31
2 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E REGOLE DI BILANCIO	37
2.1 I conti pubblici nel quadriennio 2019-2022 e la manovra per il 2020	37
2.1.1 <i>Il 2019 e gli anni successivi</i>	37
2.1.2 <i>L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL</i>	40
Riquadro 2.1 – L'impatto della riduzione dello <i>spread</i> sulla spesa per interessi	43
2.1.3 <i>La manovra: il DL 124/2019 e il DDL di bilancio per il 2020</i>	44
2.1.4 <i>L'analisi della fiscal stance</i>	57
2.2 La sostenibilità di medio termine della finanza pubblica	60
2.2.1 <i>Analisi deterministica</i>	60
2.2.2 <i>Analisi di sensitività sulla dinamica del debito pubblico</i>	62
2.2.3 <i>Analisi stocastica</i>	65
2.3 Il quadro di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio	69
2.3.1 <i>La Relazione al Parlamento ai sensi della L. 243/2012</i>	69
2.3.2 <i>La regola sul saldo strutturale</i>	74
2.3.3 <i>La regola sulla spesa</i>	76
2.3.4 <i>La regola sulla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL</i>	78
2.3.5 <i>La valutazione della Commissione europea sul rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita</i>	79
3 CONSIDERAZIONI SU ALCUNE DELLE PRINCIPALI MISURE DELLA MANOVRA DI BILANCIO	83
3.1 Le misure riguardanti la tassazione dei redditi	83
3.1.1 <i>Le modifiche della tassazione sulle imprese</i>	83

3.1.2	<i>Le modifiche della tassazione sui lavoratori autonomi e le imprese individuali</i>	98
3.1.3	<i>La web tax</i>	102
3.2	Gli interventi sulle <i>tax expenditures</i>	104
3.2.1	<i>La rimodulazione delle detrazioni Irpef al 19 per cento</i>	104
Riquadro 3.1	– Le <i>tax expenditures</i> nel Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019	107
3.2.2	<i>La riduzione dell'aliquota della cedolare secca sui contratti a canone concordato</i>	111
3.3	La <i>plastic tax</i> , il suo impatto macroeconomico e l'esperienza internazionale	117
3.4	Le misure di contrasto dell'evasione	127
3.4.1	<i>Un approfondimento sull'utilizzo del contante</i>	136
3.4.2	<i>L'evasione dei lavoratori autonomi</i>	146
3.5	Le misure per le famiglie e la disabilità	151
3.6	Le misure pensionistiche	155
3.6.1	<i>La proroga dell'APE sociale e le Commissioni tecniche</i>	155
3.6.2	<i>La proroga di "Opzione Donna"</i>	158
3.6.3	<i>Modifiche all'indicizzazione delle pensioni</i>	160
3.6.4	<i>Risparmi di spesa connessi con "Quota 100" e con minori uscite per pensioni di anzianità</i>	162
3.7	Gli interventi sulla sanità	173
3.8	Gli interventi sugli investimenti pubblici	177
3.8.1	<i>La norma sulla spesa ordinaria in conto capitale nel Mezzogiorno</i>	182
3.9	Gli interventi per la finanza locale	194

SINTESI

Il ciclo economico internazionale continua a indebolirsi, risentendo anche delle restrizioni agli scambi commerciali. Il rallentamento dell'attività globale ha compresso i prezzi delle materie prime e le dinamiche inflazionistiche, a cui hanno risposto proattivamente le politiche monetarie. L'economia italiana negli ultimi quattro trimestri è cresciuta a un ritmo appena positivo; l'incertezza di famiglie e imprese è elevata e le previsioni non sembrano segnalare un sensibile irrobustimento dei ritmi produttivi nel breve termine.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha validato il quadro macroeconomico programmatico della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2019-2020, che prevede una crescita del PIL dello 0,1 e dello 0,6 per cento rispettivamente. L'esercizio di valutazione è stato condotto, come di consueto, con l'ausilio del *panel* UPB. La validazione dello scenario programmatico si fonda su previsioni del Governo che per le principali variabili macroeconomiche nel biennio 2019-2020 ricadono all'interno di un accettabile intervallo di valutazione rispetto alle attese del *panel*. Le stime macroeconomiche del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per gli anni successivi all'orizzonte di validazione (2021-22) mostrano invece non trascurabili disallineamenti rispetto alle attese del *panel* UPB.

Successivamente alla pubblicazione della NADEF sono state apportate alcune revisioni alle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, in virtù delle quali quest'anno il PIL dovrebbe espandersi dello 0,2 per cento, marginalmente al di sopra delle stime del MEF. In prospettiva restano tuttavia forti rischi al ribasso, riconducibili prevalentemente alla fragilità del ciclo internazionale e ai margini d'intervento delle politiche economiche globali per fronteggiare un'eventuale crisi.

Nel Rapporto, come nelle precedenti edizioni, l'UPB ha esaminato l'impatto della manovra di bilancio sull'attività economica dell'anno prossimo, che indurrebbe uno stimolo sul PIL di 0,2 punti percentuali, come stimato anche dal MEF. In un Riquadro si presentano inoltre nuovi modelli per la stima del potenziale e dell'*output gap*, recentemente sviluppati dall'UPB.

Per quanto riguarda lo scenario programmatico di finanza pubblica, il Governo prevede per il 2020 un livello di indebitamento netto invariato rispetto a quello atteso per il 2019 e a quello registrato nel 2018 (2,2 per cento del PIL), e per il biennio successivo riduzioni annue di 0,4 punti percentuali, che porterebbero il disavanzo all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 nel 2022. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali nel 2020 e migliorerebbe di 0,2 punti in ognuno dei due anni successivi.

Per quanto riguarda il debito pubblico, il suo rapporto rispetto al PIL risulta pari al 134,8 per cento nel 2018 dopo le revisioni effettuate da Banca d'Italia per adeguarsi ai nuovi criteri Eurostat e dopo i nuovi dati di contabilità nazionale pubblicati da Istat. Tali

revisioni hanno determinato un'incidenza del debito sul PIL più elevata rispetto al dato precedente a fronte però di una dinamica che risulta adesso più favorevole.

Secondo lo scenario delineato dal Documento programmatico di bilancio (DPB), il rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe seguire, a partire dal 2020, un percorso di stabile e progressiva riduzione per raggiungere il 131,4 per cento nel 2022, oltre 4 punti percentuali di PIL in meno rispetto al picco previsto per il 2019 (135,7 per cento). Il maggior contributo alla discesa è dato dall'avanzo primario e dall'evoluzione della spesa per interessi.

La NADEF 2019 prevede un risparmio significativo della spesa per interessi nel prossimo triennio rispetto a quanto previsto dal Documento di economia e finanza (DEF) 2019 (risparmi crescenti nel tempo e pari a 17,6 miliardi nel 2022 nel quadro tendenziale e 17,2 miliardi in quello programmatico). In particolare, usando il modello UPB della spesa per interessi, i risparmi relativi alla spesa per interessi nel quadro programmatico dovuti alla sola componente dei titoli di Stato domestici sarebbero pari a circa 5,6 miliardi nel 2020, per poi crescere nel tempo e raggiungere circa 15,6 miliardi nel 2022. Si stima inoltre che circa la metà dei risparmi sarebbe attribuibile alla riduzione generalizzata dei tassi, misurata attraverso la variazione dei rendimenti tedeschi tra marzo e settembre, mentre l'altra metà al minor rischio-paese associato all'Italia, misurato con lo *spread* tra rendimenti dei titoli italiani e tedeschi nello stesso periodo.

Per quanto riguarda la manovra di bilancio, essa comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2020, allo 0,7 nel 2021 e allo 0,5 per cento nel 2022. La manovra dispone misure espansive pari all'1,8 per cento del PIL nel 2020 e nel 2021 che scendono all'1,5 per cento nel 2022. Tuttavia, al netto degli interventi sulle clausole di salvaguardia, i nuovi interventi implicano effetti espansivi ovviamente minori ma crescenti nel triennio: dallo 0,5 per cento di PIL nel 2020 a un importo quasi triplo nei due anni successivi, pari all'1,3 per cento del PIL. Le risorse di copertura sono minori degli impieghi comprensivi degli interventi sulle clausole di salvaguardia e risultano sostanzialmente stabili intorno all'1,0 per cento del PIL nell'intero triennio.

Per il 2020, le misure espansive impiegano circa 32 miliardi a fronte dei quali sono attese risorse per circa 16 miliardi, con conseguente incremento del deficit di circa 16 miliardi. Tra gli impieghi, l'intervento più consistente – come avviene ormai da cinque anni – è quello che disattiva completamente l'incremento di gettito previsto dalle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, pari a 23,1 miliardi. Gli altri principali utilizzi di risorse riguardano l'avvio della riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, sostegni alla famiglia per la natalità e la frequenza agli asili nido, le maggiori risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego 2019-2021, nonché interventi per la spesa in conto capitale di Stato, Regioni e Comuni e crediti di imposta per gli investimenti in beni strumentali delle strutture produttive del Mezzogiorno.

Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie, i tre quarti circa derivano da maggiori entrate. In primo luogo, viene acquisito – per il solo 2020 – un maggior gettito in conseguenza della rimodulazione, disposta dal DL 124/2019 per i soggetti sottoposti ai nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale, delle due rate di acconto dell'autotassazione. Inoltre, sono previsti ingenti recuperi di gettito per misure di contrasto dell'evasione e alle frodi fiscali, aumenti di incassi provenienti dalle imprese, soprattutto bancarie, l'introduzione di nuove imposte sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego e sul consumo di taluni tipi di bevande, la revisione delle agevolazioni fiscali sulle auto aziendali, nonché aggravii della tassazione riguardante i giochi e i tabacchi. Il contenimento delle spese, oltre che da risparmi attesi dal minor utilizzo dell'anticipo pensionistico ("Quota 100") ulteriori rispetto a quanto previsto nella NADEF 2019, è assicurato principalmente dalla riduzione della spesa dei Ministeri e da ulteriori definanziamenti e riprogrammazioni contenuti nella sezione seconda del DDL di bilancio (in particolare per il Fondo sviluppo e coesione e per l'edilizia sanitaria).

Per il biennio 2021-22, sul fronte degli impieghi, alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia, in riduzione di 9,8 e 3 miliardi rispettivamente, e ai più consistenti effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle relative al pubblico impiego e in conto capitale – si aggiungono le misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico, il più elevato impatto della riduzione del cuneo fiscale nonché la proroga di alcune agevolazioni fiscali e di finanziamenti per le PMI, e l'introduzione di un assegno universale per le famiglie. Per quanto riguarda il versante delle risorse di copertura, aumenta l'incidenza delle maggiori entrate rispetto al 2020 (da circa il 75 per cento del 2020 a circa l'80 per cento successivamente), in particolare per la minore perdita di gettito nel 2022 connessa all'abrogazione della "flat tax" (la cui decorrenza era prevista dal periodo di imposta 2020) per lavoratori autonomi e imprese individuali con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, per i maggiori effetti sia del contrasto dell'evasione e delle frodi fiscali contenuti nel DL 124/2019 sia della nuova imposta sul consumo dei manufatti di plastica. Quanto ai risparmi di spesa, minori nel 2022, si riducono quelli relativi a uscite in conto capitale mentre aumentano quelli riguardanti la spesa corrente, in particolare quelli connessi a "Quota 100".

Come valutazione di carattere generale, si sottolinea che, in un contesto di miglioramento dei conti tendenziali rispetto al DEF basato in buona parte sulla diminuzione prevista della spesa per interessi connessa alla riduzione attesa dei tassi sui titoli di Stato, la manovra comporta un profilo di riduzione del deficit programmatico solo a partire dal 2021, scontando peraltro una forte presenza delle clausole di salvaguardia. Essa combina uscite nette in crescita nel corso del triennio con entrate complessive, al netto delle clausole, in riduzione, non riqualificando peraltro la spesa a vantaggio di quella in conto capitale. Gli interventi sono finanziati in deficit per la metà nel primo anno e per più di un terzo nei due successivi, peggiorando i saldi rispetto agli andamenti tendenziali.

Il miglioramento del disavanzo previsto per gli anni 2021 e 2022 è unicamente attribuibile alla presenza di una parte ancora rilevante delle clausole di salvaguardia che, disattivate solo per un terzo nel 2021 e un decimo nel 2022, sono ancora presenti nei conti per importi pari rispettivamente all'1,0 e all'1,3 per cento del PIL (in valore assoluto 19 miliardi nel 2021 e 25,8 miliardi nel 2022). Al netto di tali entrate, in un esercizio puramente meccanico, il deficit sarebbe pari al 2,8 per cento del PIL nel 2021 e al 2,7 per cento nel 2022 e l'avanzo primario scenderebbe rispettivamente allo 0,3 e allo 0,2 per cento del PIL. Né la NADEF né il DPB forniscono indicazioni programmatiche circa il futuro trattamento delle clausole di salvaguardia.

Le grandezze della finanza pubblica programmate dal Governo dipendono quindi per il biennio 2021-22 dalla presenza di clausole di salvaguardia che negli anni passati sono state sempre eliminate. Inoltre, esse appaiono soggette a rischi e incertezze che riguardano essenzialmente il quadro macroeconomico. Rischi di un forte peggioramento del contesto internazionale potrebbero influire negativamente sulla domanda estera rivolta al nostro paese e quindi sulla crescita del PIL, che potrebbe risultare inferiore a quella dello scenario programmatico prospettato nella NADEF. Inoltre, sul fronte dei tassi di interesse, la situazione favorevole dovuta alla loro riduzione dall'inizio di settembre è soggetta a incertezza come dimostrato anche dalla recente maggiore volatilità, con rischi sulla spesa per l'onere del servizio del debito.

Per quanto riguarda l'orientamento di bilancio (*fiscal stance*), lo scenario programmatico prospettato dalla NADEF, confermato nel DPB, ha modificato in modo abbastanza significativo il quadro rispetto a quello delineato nel DEF di aprile scorso. La disattivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette solo in parte coperta da misure alternative, contribuisce in maniera determinante a modificare l'orientamento della politica di bilancio, che diventa espansivo nel 2020 (con una riduzione dell'avanzo primario strutturale di 0,3 punti di PIL) ed evita l'ulteriore irrigidimento precedentemente previsto per i due anni successivi. Dal momento che le stime dell'*output gap* contenute nella NADEF continuano ad indicare una fase negativa (particolarmente intensa nel biennio 2019-2020), la *fiscal stance* leggermente espansiva prevista per il prossimo anno avrebbe carattere anticiclico, mentre risulterebbe sostanzialmente neutrale nel 2021-22 in un contesto di ciclo moderatamente sfavorevole. Utilizzando le stime dell'*output gap* dell'UPB, risulterebbe meno evidente la natura anticiclica dell'impulso di bilancio del 2020 mentre l'orientamento di bilancio neutrale del biennio 2021-22 si realizzerebbe in un contesto ciclico moderatamente favorevole.

Per quanto riguarda la sostenibilità della finanza pubblica l'UPB ha realizzato alcuni esercizi di sensitività sulla dinamica del rapporto tra il debito e il PIL: nel caso si utilizzino le ipotesi di crescita nominale dell'UPB e non vengano considerati gli introiti da privatizzazioni, il rapporto crescerebbe leggermente nel 2020 per poi cominciare a scendere solo dal 2021. La divergenza tra la traiettoria dello scenario UPB e quello della NADEF sarebbe pari a 2,3 punti percentuali nel 2022. Nel caso si ipotizzi la mancata

attivazione delle rimanenti clausole di salvaguardia nel biennio 2021-22, il rapporto tra il debito e il PIL si collocherebbe al 134,2 per cento nel 2022, quindi solo leggermente al di sotto del valore del 2018. Inoltre, la dinamica discendente del rapporto delineata nella NADEF appare strettamente legata alle attuali condizioni molto favorevoli dei mercati finanziari, che permettono di finanziarsi a tassi di interesse storicamente bassi. Un cambiamento in senso meno espansivo della politica monetaria oppure un nuovo aumento del rischio-paese produrrebbe pressioni al rialzo dei tassi e renderebbe più incerto il sentiero di discesa del rapporto tra il debito e il PIL.

Per quanto riguarda le regole di bilancio, il Governo ha presentato, insieme con la NADEF, una Relazione al Parlamento, ai sensi della L. 243/2012, in cui chiede l'autorizzazione a rivedere il piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT) già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2018, allegata alla NADEF 2018. La Relazione contiene sia un riferimento alla clausola dell'ordinamento europeo di flessibilità per evento eccezionale da attivarsi con richiesta alla Commissione europea, sia argomentazioni generali sul ciclo economico: crescita al di sotto del potenziale, mancato ritorno ai livelli pre-crisi del PIL *pro capite*, elevata disoccupazione, revisione al ribasso delle previsioni macroeconomiche, *output gap* negativo nelle stime del MEF.

Per quanto riguarda il piano di rientro, il Governo dichiara nella Relazione al Parlamento di voler riprendere il percorso di convergenza verso l'OMT nel biennio 2021-22 e proseguirlo negli anni successivi, senza specificare, tuttavia, la scansione temporale, dopo il 2022, di tale rientro verso l'OMT, né la dimensione dell'aggiustamento annuo, a differenza di quanto avvenuto nelle precedenti occasioni con l'eccezione della Relazione al Parlamento del 2018.

Tenendo quindi anche conto della richiesta di flessibilità presentata dall'Italia alla UE (pari a 0,18 punti percentuali di PIL nel 2019 e a 0,2 nel 2020), è stata condotta una valutazione del quadro programmatico di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio.

Per la regola sul saldo strutturale, per il 2019, secondo l'aggiustamento richiesto riportato nella NADEF, vi sarebbe il rispetto della regola in termini annuali e un rischio di deviazione non significativa in media biennale. Tuttavia, in base all'aggiustamento richiesto da Vademecum, per il 2019 vi sarebbe un rischio di deviazione non significativa in termini annuali e al limite della significatività in media biennale. Per il 2020, secondo l'aggiustamento richiesto riportato nella NADEF, vi sarebbe un rischio di deviazione non significativa sia in termini annuali sia in media biennale. Tuttavia, in base all'aggiustamento richiesto da Vademecum, vi sarebbe un rischio di deviazione al limite della significatività in termini annuali e significativa in media biennale.

Per la regola sulla spesa, è prima di tutto importante notare che mancano nei documenti programmatici le informazioni complete necessarie per una sua valutazione complessiva. Sulla base delle informazioni parziali disponibili, per il 2019, considerando

l'aggiustamento richiesto riportato nella NADEF, vi sarebbe un rischio di deviazione non significativa in termini annuali e significativa in media biennale. Tuttavia, considerato l'aggiustamento richiesto da Vademecum, vi sarebbe un rischio di deviazione al limite della significatività in termini annuali e significativa in media biennale. Per il 2020, vi sarebbe un rischio di deviazione significativa sia in termini annuali sia in media biennale, considerando l'aggiustamento richiesto come riportato nella NADEF e anche in base al Vademecum.

Infine, nonostante la discesa del debito nel triennio 2020-22, la regola numerica di riduzione non viene mai rispettata nel periodo di programmazione coperto dalla NADEF con nessuno dei tre criteri (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustato per il ciclo).

Si ricorda inoltre che la valutazione complessiva del rispetto della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (PSC) condotta dalla Commissione europea a novembre, nell'ambito della valutazione del DPB, rileva il rischio di deviazione significativa nel 2019, anche tenendo conto della richiesta di flessibilità presentata dall'Italia alla UE.

Anche per il 2020, la Commissione evidenzia il rischio di deviazione significativa sia con riferimento al saldo strutturale, sia con riferimento al criterio della spesa, in termini annuali e biennali, anche tenendo conto della nuova richiesta di flessibilità presentata dal Governo. Per quanto riguarda la regola numerica di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL, secondo la Commissione essa non sarà rispettata né quest'anno, né nel 2020.

Nell'ultima parte del Rapporto si ritorna in modo più specifico al contenuto della manovra di bilancio proponendo analisi sugli effetti delle principali misure. In particolare, si approfondiscono le seguenti tematiche: la tassazione sulle imprese e quella sugli imprenditori individuali e lavoratori autonomi; la rimodulazione in base al reddito di alcune detrazioni Irpef; l'abbassamento strutturale della cedolare secca sugli affitti concordati al 10 per cento; l'imposta sulla plastica; le misure di contrasto dell'evasione; gli interventi in favore delle famiglie e quelli sulle pensioni; le misure sulla sanità; gli interventi sugli investimenti pubblici e la finanza locale.

Con riferimento alla tassazione sulle imprese, la manovra di bilancio ripropone uno schema di intervento simile a quello utilizzato negli ultimi anni: il maggiore gettito del primo anno è determinato da misure di natura straordinaria; vengono prorogati ed estesi a sostegno delle imprese gli incentivi agli investimenti (super e iper ammortamento e il credito d'imposta); infine, per la terza volta in un anno, viene modificato il regime di tassazione Ires. Infatti, il DDL di bilancio reintroduce dal 2019 il regime ACE e contestualmente prevede l'abrogazione dell'aliquota agevolata per la quota di utili di esercizio accantonata a riserva disponibile introdotta con il DL 34/2019. Sebbene la normativa per il 2019 sia stata modificata per tre volte, sul piano sostanziale il regime dell'ACE rimane in vigore senza soluzione di continuità. L'unica differenza è che

l'aliquota nozionale utilizzata per quantificare il rendimento figurativo viene ridotta dall'1,5 all'1,3 per cento

L'UPB, utilizzando il proprio modello di microsimulazione, ha quantificato gli effetti redistributivi sia sulle società non finanziarie sia su quelle finanziarie delle modifiche apportate al regime Ires e della proroga del super e dell'iper ammortamento. Dalle simulazioni emerge che per il totale delle società non finanziarie si registra un significativo aggravio di imposta pari all'1,1 per cento del gettito. L'aggravio derivante dall'abolizione dell'aliquota agevolata, amplificato dalla riduzione della aliquota nozionale dell'ACE, è solo in parte compensato dai benefici della proroga del super e dell'iper ammortamento. L'aumento del prelievo è in media maggiore per le società non finanziarie singole medio-grandi (intorno all'1,3 per cento del gettito), nonostante siano quelle che ricevono maggiori benefici dalla proroga del super e dell'iper ammortamento (tra lo 0,7 e lo 0,8 per cento del gettito). Simmetricamente, le società singole di minori dimensioni godono del beneficio maggiore (tra lo 0,4 e lo 0,8 per cento del gettito) essenzialmente per effetto dell'impatto positivo dell'ACE (dell'ordine del 3 per cento del gettito). Infine, le società del settore finanziario, che erano escluse dal regime agevolato sugli utili non distribuiti, beneficiano integralmente della reintroduzione dell'ACE sebbene mitigata dalla minore aliquota nozionale sul capitale (6,7 per cento del gettito).

Alla luce della proroga del super e dell'iperammortamento contenuta nel DDL di bilancio, nel rapporto si delineano le caratteristiche delle società che ne hanno beneficiato nel passato e se ne quantifica l'impatto nel 2017, ultimo dato per il quale sono disponibili i dati fiscali e che include anche gli effetti delle annualità relative alle maggiorazioni degli ammortamenti utilizzate nel periodo 2015-16.

Per le imprese individuali e i lavoratori autonomi, il DDL di bilancio introduce alcune modifiche ai regimi sostitutivi previsti dalla legge di bilancio per il 2019. Da un lato, abroga il regime sostitutivo per i lavoratori autonomi e le imprese individuali con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro che sarebbe entrato in vigore dal 2020; dall'altro introduce alcuni limiti miranti a ridurre i margini per comportamenti elusivi con riferimento al regime forfettario previsto per lavoratori autonomi e le imprese individuali con ricavi inferiori a 65.000 euro. Nonostante gli interventi adottati, resta molto ampio, a parità di reddito, il differenziale fiscale tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti. Persiste inoltre il contrasto con lo spirito originario sottostante l'introduzione dei primi regimi forfettari, che puntava a semplificare la gestione amministrativa e a ridurre il carico fiscale esclusivamente per le micro imprese.

Con riferimento alle *tax expenditures*, nonostante siano da tempo oggetto di particolare attenzione sia nella legislazione sia nel dibattito politico, si evidenzia che anche nella manovra per il triennio 2020-22 non vi è traccia di un riassetto o di una razionalizzazione delle spese fiscali. Al contrario, la manovra prevede il rinnovo mediante proroga di diverse spese fiscali, aumenta l'entità di certe altre rispetto alla legislazione vigente e ne introduce di nuove. La manovra contiene tuttavia un timido e iniziale tentativo di ridurre

le spese fiscali connesse con l'Irpef. Approfondimenti specifici sono dedicati a quest'ultima misura e alla modifica apportata alla cedolare secca sugli affitti a canone concordato.

Il DDL di bilancio interviene limitando o escludendo, per i contribuenti con reddito elevato, la detraibilità della maggior parte delle spese detraibili al 19 per cento e di quelle per le erogazioni liberali in favore di Onlus. Per il complesso dei contribuenti le spese interessate dalla misura (ossia gli importi sui quali calcolare la detrazione) ammontano a 23,5 miliardi; a queste corrispondono detrazioni (risparmi di imposta) di circa 4,5 miliardi, l'11,4 per cento del totale delle *tax expenditures* relative all'Irpef, pari a 41,5 miliardi nel 2020. Il criterio di selettività adottato dalla norma coinvolge una platea di contribuenti a reddito elevato estremamente ridotta da cui consegue che l'intervento finisce per non incidere significativamente sull'entità complessiva delle detrazioni. Infatti, i soggetti con reddito superiore a 240.000 euro costituiscono soltanto lo 0,1 per cento del totale dei contribuenti, mentre quelli con reddito compreso tra 120.000 e 240.000 euro sono lo 0,6 per cento. Ne deriva che la quota complessiva delle detrazioni coinvolte nella riforma ammonta a solo il 2,9 per cento del totale, nonostante che la quota di contribuenti in queste fasce di reddito che usufruiscono delle detrazioni sia quasi doppia rispetto a quella per redditi inferiori a 120.000 euro (oltre 80 per cento, contro il 48) e che l'importo medio della detrazione sia molto più elevato (doppio se non triplo rispetto a quello dei contribuenti con reddito inferiore a 120.000 euro).

Riguardo alla cedolare secca sugli affitti a canone concordato, il DDL di bilancio rende permanente la misura dell'aliquota agevolata del 10 per cento. Il numero di contribuenti con reddito sottoposto a cedolare secca (sia quella ordinaria sia quella agevolata) è progressivamente aumentato nel tempo con una dinamica che mostra segni di rallentamento, ma che non sembra ancora essersi esaurita. Dalle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2018 emerge che nei comuni ad alta tensione abitativa la quota dei contribuenti con cedolare ad aliquota ridotta sul totale dei contribuenti con cedolare secca è pari al 38,3 per cento. L'incidenza maggiore dell'agevolazione si riscontra nel Nord-Est (e, in particolare, nei comuni dell'Emilia-Romagna), in cui i contratti a canone concordato sono più della metà del totale. L'incidenza più bassa si osserva nel Nord-Ovest e nel Sud e in generale nei comuni non capoluogo, mentre tra i comuni capoluogo l'agevolazione sembra generalmente meno diffusa nei capoluoghi di regione, specialmente al Sud. Il ricorso alla cedolare secca (sia ordinaria sia agevolata) è stato prevalentemente ad appannaggio dei contribuenti a reddito più elevato: oltre la metà dell'imponibile della cedolare secca infatti è percepito dal 10 per cento dei contribuenti più ricchi. La cedolare secca potrebbe risultare tuttavia meno regressiva qualora parte del risparmio di imposta si fosse riversato sui canoni di locazione come sembrerebbe apparire da alcune analisi preliminari.

Relativamente alla *plastic tax*, il DDL di bilancio prevede l'introduzione di un'imposta da applicare a tutti gli imballaggi monouso realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche, esclusi i prodotti compostabili e le siringhe. L'imposta viene fissata

nella misura di un euro per chilo di materia plastica contenuta nell'involucro. La quantificazione del gettito, costante negli anni, non incorpora gli effetti di possibili riduzioni della produzione e del consumo di imballaggi in plastica dovuti al disincentivo prodotto dalla norma, risultando probabilmente sovrastimata almeno per gli anni successivi al 2021. Oltre a una sintesi dello stato attuale della normativa europea e delle principali misure introdotte negli altri paesi, si propongono alcune considerazioni generali sulla nuova imposta. In particolare, si sottolinea la necessità di una riflessione sull'opportunità di introdurre l'imposta in maniera più graduale, partendo da un livello più basso e progressivamente crescente nel tempo; ciò permetterebbe alle imprese del settore della plastica di adattarsi per tempo al nuovo schema di tassazione e, plausibilmente, di accogliere più favorevolmente la misura.

Viene infine presentata una valutazione degli effetti macroeconomici della tassa sugli imballaggi in plastica attraverso il modello econometrico MeMo-It. L'impatto sulla crescita del provvedimento è stimato in una flessione di un decimo di punto percentuale del PIL, in termini cumulati nel periodo 2020-22. La minore espansione del prodotto lordo risentirebbe in massima parte della più sostenuta dinamica dei deflatori dal lato della domanda: la variazione del deflatore dei consumi privati aumenterebbe, in termini cumulati, di poco meno di mezzo punto percentuale nel triennio. La più contenuta crescita reale sarebbe soprattutto dovuta a una dinamica più bassa della spesa per consumi privati e sconterebbe anche un lieve contributo negativo delle esportazioni nette. La simulazione incorpora una traslazione parziale delle maggiori accise sui prezzi finali: essa sarebbe pari a circa il 50 per cento nel primo anno dell'introduzione della tassa e salirebbe fino al 70 per cento nel terzo. In sostanza la simulazione è coerente con un meccanismo di trasmissione dell'imposta in cui la maggior parte degli effetti si manifesti per il tramite dell'aumento dei prezzi.

In merito al contrasto dell'evasione, la manovra di bilancio include misure che possono essere suddivise in quattro diverse tipologie le quali rispondono a quattro finalità differenti: 1) contrastare frodi in materia di IVA e accisa in ambiti specifici; 2) ostacolare le indebite compensazioni di imposta; 3) ampliare e rendere più tempestive le informazioni a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza; 4) incentivare l'uso di forme di pagamento alternative al contante.

Tra le nuove misure previste rientra la norma del DDL di bilancio che prevede la possibilità per l'Agenzia delle entrate di integrare, previa pseudonimizzazione dei dati personali, le banche dati di cui già dispone con i dati dell'archivio dei rapporti finanziari per definire profili di rischio utili a far emergere posizioni da sottoporre a controllo o per incentivare l'adempimento spontaneo del contribuente. La portata innovativa della norma, risiede nella possibilità per l'Agenzia delle entrate di passare da logiche deduttive a logiche induttive nella propria attività di controllo, grazie al trattamento automatico di grandi masse di dati a monte della determinazione dei criteri di rischio. L'efficacia della norma, dipende tuttavia in modo cruciale: 1) dalla capacità dell'Agenzia di sfruttare il potenziale informativo che avrà a disposizione e cioè di poter disporre

delle adeguate competenze statistico-informatiche e di risorse umane professionalmente idonee a questo scopo; 2) dall'effettivo superamento delle problematiche connesse con il trattamento dei dati personali. In merito a quest'ultimo aspetto la norma del DDL di bilancio prevede l'inclusione dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale tra quelle per le quali è prevista la limitazione dei diritti dell'interessato con riferimento ai dati utilizzati. Andrebbe approfondito se la norma così come proposta nel DDL di bilancio sia effettivamente sufficiente a consentire la limitazione dei diritti, ossia se siano previsti tutti gli elementi necessari richiesti dall'articolo 23 del Regolamento generale sulla protezione dei dati.

Con l'obbligo generalizzato di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, l'entrata in vigore della lotteria degli scontrini, il suo potenziamento nel caso di pagamenti tracciabili, la previsione di sanzioni in caso di comportamenti volti a eludere l'obbligo si prosegue nella direzione di contrastare l'evasione concentrando l'attenzione sullo stadio finale della catena degli scambi commerciali (i consumatori finali). Si contrasta in particolare la parte di evasione connessa con l'omissione della dichiarazione.

Tutti questi strumenti, che ampliano la disponibilità di informazioni e ne aumentano la tempestività, possono contribuire a migliorare la capacità di analisi e di controllo preventivo dell'Amministrazione, migliorare il rapporto tra fisco e contribuente e accrescere l'adempimento spontaneo; si fornisce inoltre un'ulteriore spinta alla digitalizzazione del Paese, riducendo i costi e rendendo più efficienti i processi aziendali. Essi potrebbero tuttavia incentivare forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui esiste un accordo tra acquirente e venditore), ampliando anziché riducendo l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Tale tipo di evasione, sicuramente più difficile da contrastare, non è ancora stata affrontata con determinazione. In presenza di un'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, fenomeni di evasione con consenso potrebbero portare anche a una perdita di gettito. Ciò andrebbe contrastato dalla previsione di adeguati controlli, ad esempio, sulla stabilità e credibilità dei margini di ricavo.

Un meccanismo di contrasto di interessi che disincentivi l'evasione con consenso nello stadio finale della catena degli scambi non può che derivare dall'introduzione di corposi incentivi per l'utilizzo di mezzi di pagamento diversi dal contante e da un limite stringente all'impiego di quest'ultimo. Nella manovra di bilancio, oltre ad abbassare questo limite, si stanziavano risorse rilevanti in un apposito fondo destinato a finanziare il riconoscimento di rimborsi in denaro nel caso di pagamenti con utilizzo di mezzi tracciabili. Il costo e l'efficacia dell'incentivo dipenderanno in maniera cruciale dal modo in cui verrà disegnato lo strumento oltre che da un'effettiva modifica dei comportamenti individuali. Va innanzitutto considerato che buona parte di tali rimborsi se non adeguatamente disegnati andrà a beneficiare individui che già utilizzano in misura rilevante forme di pagamento tracciabili senza produrre effetti in termini di riduzione dell'evasione. Per rendere lo strumento efficace sarebbe inoltre opportuno convogliare i

rimborsi verso gli acquisti effettuati in settori merceologici in cui sono più presenti fenomeni evasivi.

Con riferimento agli interventi per le famiglie, il DDL di bilancio prevede diverse misure, alcune delle quali di carattere temporaneo (il bonus bebè e il congedo parentale obbligatorio per i padri), altre di carattere strutturale. Tra queste ultime figurano l'istituzione di un Fondo per l'assegno universale e i servizi alle famiglie nonché l'incremento per le famiglie con basso ISEE del contributo per il pagamento delle rette degli asili nido pubblici e privati. Indirettamente volto a sostenere le famiglie è anche lo stanziamento in conto capitale in favore dei Comuni destinato alla costruzione, ristrutturazione o messa in sicurezza degli asili nido. Va sottolineata la necessità di un adeguato coordinamento tra le politiche a sostegno della domanda e dell'offerta pubblica di asili nido, attraverso adeguate misure per ridurre i divari territoriali nella disponibilità di asili nido pubblici, al fine di evitare la concentrazione di un duplice beneficio, sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda, a favore dei cittadini residenti nei territori coperti dal servizio a scapito di quelli residenti nei territori che ne sono sprovvisti.

In tema pensionistico il DDL di bilancio dispone la proroga di un anno dell'APE sociale e di "Opzione Donna", in continuità con quanto fatto negli anni passati per mantenere – compatibilmente con i vincoli di bilancio – margini di flessibilità nelle possibilità di pensionamento, e la revisione delle regole di indicizzazione delle pensioni all'inflazione. Inoltre, in aggiunta a quanto già fatto a luglio e con la NADEF 2019, destina a miglioramento dei saldi di finanza pubblica ulteriori minori spese, rispetto a quanto preventivato nel 2018 e a inizio 2019, connesse con l'introduzione di "Quota 100" e con la temporanea sospensione della progressione dei requisiti di anzianità per le uscite anticipate. Complessivamente, le stime originarie sono state abbassate 1,2 miliardi nel 2019, 2,0 nel 2020, 1,3 nel 2021 e 0,5 nel 2022, portandole a 2,6 miliardi nel 2019, 5,9 nel 2020, 7,0 nel 2021 e 7,4 nel 2022.

L'UPB ha aggiornato le proprie stime sulla spesa di "Quota 100" utilizzando i dati pubblicati dall'INPS tra marzo e novembre 2019 e quelli del Rapporto di monitoraggio dell'INPS a tutto il mese di ottobre. Le stime dell'UPB confermano l'ordine di grandezza delle minori spese attese nel 2019 e nel 2020 (rispettivamente, 1,2 e 2 miliardi). Vi è invece una maggiore incertezza per il 2021, anno per il quale si fornisce un intervallo di previsione che dipende congiuntamente dal tasso di rifiuto delle domande che verranno presentate all'INPS e dalla quota di coloro che, per vari motivi (riduzione assegno pensionistico, valore assoluto dell'assegno, aspetti soggettivi e personali, ecc.), pur avendo maturato il diritto a "Quota 100" nell'anno o negli anni precedenti, decideranno di pensionarsi nel 2021 (effetto soglia/discontinuità). A fronte delle minori spese per il 2021 stimate ufficialmente in 1,3 miliardi, l'UPB prevede un intervallo compreso tra 0,9 e 1,2 miliardi. Il menzionato effetto soglia/discontinuità potrebbe essere amplificato se i lavoratori percepissero il rischio di ulteriori modifiche normative che potessero ridurre/cancellare l'accesso a "Quota 100" negli anni successivi al 2021 per chi ne ha

maturato i requisiti entro quell'anno o allungare anche marginalmente i tempi per raggiungere i canali di pensionamento ordinari.

In materia di sanità, il decreto fiscale sposta a fine dicembre 2019 il termine per l'Intesa sul Patto per la salute 2019-2021, alla cui stipula è subordinato l'incremento del finanziamento per il Servizio sanitario nazionale (SSN) di 2 miliardi per il 2020 e di 3,5 per il 2021, rispetto al livello del 2019 (114,5 miliardi). Il Patto dovrà contenere diverse misure di programmazione e miglioramento della qualità delle cure e dei servizi e accrescimento dell'efficienza del sistema, tra cui una revisione delle compartecipazioni alla spesa volta a favorire una maggiore equità di accesso. In attesa di tale complessiva riforma il DDL di bilancio prevede l'eliminazione da settembre 2020 del cosiddetto *superticket* e delle misure alternative adottate da alcune Regioni. Al contempo il Fondo per la riduzione del *superticket*, introdotto dalla L. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018), viene svuotato. Al netto dell'annullamento di questo Fondo, il costo della misura è stimato dalla Relazione tecnica in 165 milioni per il 2020 e 494 milioni a partire dal 2021. Con l'abolizione del *superticket* si mira ad aumentare l'equità di accesso alle prestazioni e l'omogeneità dei sistemi di compartecipazione a livello territoriale e si elimina un fattore di pressione allo spostamento della domanda verso il settore privato o alla rinuncia alle cure.

Inoltre il DDL di bilancio accresce gli stanziamenti per il programma pluriennale di interventi per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico da 28 a 30 miliardi. Tuttavia, mentre la copertura pluriennale si realizzerà negli anni 2022-2032, una riprogrammazione (ovvero la posticipazione) delle risorse precedentemente appostate per l'edilizia sanitaria sposta 400 milioni dalla dotazione del 2020 e 1.420 milioni da quella del 2021 su anni successivi al 2022. Quasi 236 milioni derivanti dal finanziamento già previsto e non ancora ripartito tra le Regioni saranno poi rivolti a concedere contributi per l'acquisizione di apparecchiature sanitarie per i medici di medicina generale (la proprietà rimanendo alle aziende sanitarie), onde alleggerire le strutture sanitarie di alcune prestazioni, migliorare le liste di attesa e favorire l'erogazione di prossimità da parte dei medici di base.

Per quanto riguarda gli investimenti e i contributi agli investimenti, la manovra di bilancio prevede una riduzione delle risorse destinate a tali finalità per oltre 500 milioni nel 2019 e 1,1 miliardi nel 2020, mentre vengono incrementate nel 2021 e 2022, rispettivamente, di circa 0,9 e 2,7 miliardi. Sul 2020 incidono in maniera preponderante le riduzioni agli stanziamenti a legislazione vigente apportate dalla Sezione II del DDL di bilancio, in particolare il definanziamento del Fondo sviluppo e coesione, le misure di razionalizzazione della spesa (principalmente a carico delle Amministrazioni centrali) e la menzionata riprogrammazione di risorse destinate all'edilizia sanitaria, di alcuni programmi di investimento gestiti dal Ministero della Difesa e di trasferimenti in conto capitale a FS e ANAS. Le misure sugli investimenti contenute nella Sezione I, invece, hanno complessivamente un effetto espansivo. Tra le più significative compare – come avvenuto con la legge di bilancio per il 2019 – l'istituzione del Fondo per il rilancio degli

investimenti delle Amministrazioni centrali, che mira, in particolare, a finanziare investimenti rivolti al miglioramento della sostenibilità ambientale e, più in generale, all'innovazione. Sono inoltre previsti una serie di contributi agli investimenti degli enti territoriali – in particolare dei Comuni – per lo più finalizzati a progetti di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, sviluppo infrastrutturale, messa in sicurezza del territorio e degli edifici, rigenerazione e riqualificazione urbana. In molti casi si prevedono meccanismi volti a garantire una rapida attivazione delle risorse, i cui effetti collaterali potrebbero però penalizzare gli enti e le aree del Paese che più necessitano di risorse (ma in cui le strutture per la gestione amministrativa delle risorse stesse sono spesso carenti), finendo per aumentare i divari territoriali.

Sebbene non abbia impatto sull'indebitamento netto, va ricordata anche l'istituzione di un fondo da ripartire alimentato con i proventi della messa in vendita delle quote di emissione di CO₂, attraverso il quale si prevede di concedere garanzie a titolo oneroso o di partecipare al capitale di rischio o debito di progetti economicamente sostenibili con obiettivi quali la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana (*"green new deal"*). Da segnalare, infine, alcuni interventi che riguardano la spesa per investimenti in ricerca, quali la costituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca, la contestuale istituzione di un fondo per potenziare la ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati e l'integrazione delle risorse che finanziano i programmi spaziali nazionali, in cooperazione internazionale e nell'ambito dell'Agenzia spaziale europea.

Inoltre, la manovra di bilancio prevede, per le regioni del Mezzogiorno e al fine di ridurre i divari territoriali, il rafforzamento della clausola di ripartizione, in base alla popolazione, delle risorse per la spesa ordinaria in conto capitale. L'obiettivo è quello di passare da un sistema di monitoraggio, sostanzialmente *ex post*, introdotto nel 2016, a un più cogente indirizzo per le Amministrazioni centrali a rispettare il principio di riequilibrio territoriale in sede di riparto delle risorse per tutti i programmi di spesa ordinaria in conto capitale che non abbiano altri criteri o indicatori di attribuzione.

Una prima valutazione quantitativa della operatività della clausola del 34 per cento, attraverso l'identificazione nel DDL di bilancio delle risorse suscettibili di "territorializzazione" tra quelle destinate alla spesa in conto capitale, porterebbe, con una serie di ipotesi, a individuare un bacino di stanziamenti di competenza vicino ai 9 miliardi, ovvero poco più del 17 per cento del totale delle risorse attribuite alle categorie considerate nell'esercizio svolto (52,2 miliardi). L'applicazione della norma garantirebbe, dunque, che alle regioni meridionali sia destinato almeno il 34 per cento dei 9 miliardi di stanziamenti così individuati, ovvero circa 3 miliardi, una parte dei quali – in base ai dati storici – affluirebbe comunque a tali regioni. Occorre, tuttavia, ricordare che lo stanziamento di risorse nel bilancio dello Stato non è di per sé garanzia di erogazione effettiva, a causa di difficoltà di implementazione dei programmi di spesa da parte delle Amministrazioni, in particolare nelle regioni in oggetto, dove vari indicatori segnalano maggiori problematiche attuative. Il rafforzamento dell'efficienza e dell'efficacia delle

Amministrazioni pubbliche in generale, con un'attenzione specifica al Meridione, appare quindi come un elemento ineludibile di un intervento complessivo a favore del Mezzogiorno.

In materia di finanza locale, vari interventi nel DDL di bilancio mirano all'aumento della capacità di spesa da parte degli Enti territoriali, sia attribuendo loro risorse aggiuntive, principalmente di parte capitale, sia ampliando la loro capacità di utilizzo delle risorse proprie. Alla finalità di sostegno alla spesa in conto capitale può essere ricondotto, oltre alla già ricordata attribuzione di trasferimenti statali pluriennali per tutti i comparti di enti territoriali, l'anticipo dal 2021 al 2020 della facoltà per le Regioni a statuto ordinario (RSO) di utilizzare gli avanzi di amministrazione degli anni passati e il Fondo pluriennale vincolato (FPV) alimentato da debito, nel solo rispetto delle norme di contabilità (D.Lgs. 118/2011). Anche le RSO (al pari degli altri enti territoriali, già dal 2019) vengono quindi sollevate dai vincoli della L. 243/2012 ai fini dell'utilizzo delle citate poste di bilancio, con la conseguente possibilità di un utilizzo degli avanzi di amministrazione presenti nei loro bilanci, a fronte dei quali le previsioni governative stimano un impatto sulla finanza pubblica di entità relativamente modesta nel prossimo triennio. Concorrono alla finalità di sostegno alla spesa corrente sia le disposizioni che prevedono l'attribuzione di trasferimenti ad alcuni gruppi di enti, in continuità con quanto attuato negli anni passati (reintegro del minor gettito Imu-Tasi sulla prima casa, fondo contenziosi e rapporti con le Regioni a statuto speciale e fondi per altre specifiche realtà locali), sia altre misure volte ad aumentare la capacità di spesa degli enti a parità di trasferimenti statali. Ne sono un esempio gli interventi finalizzati a migliorare la riscossione (e a ridurre conseguentemente gli accantonamenti a fondo rischi per crediti di difficile esigibilità) e quelli volte a consentire la rinegoziazione dei debiti degli Enti locali, con l'obiettivo di ridurre la spesa per interessi degli enti e liberare risorse da destinare ad altre finalità di spesa.

Altre misure di interesse per i Comuni riguardano il riordino e la semplificazione di alcuni tributi (unificazione Imu-Tasi e canone unico patrimoniale), interventi per favorire il pagamento dei debiti commerciali (aumento del limite massimo per le anticipazioni di tesoreria e revisione delle sanzioni per il mancato rispetto dei tempi di pagamento) e un allungamento del periodo di transizione verso la perequazione basata sui fabbisogni standard e le capacità fiscali.

1 QUADRO MACROECONOMICO

1.1 Le tendenze congiunturali

1.1.1 L'economia internazionale

Secondo i principali previsori internazionali l'anno in corso si chiuderà con il ritmo di espansione del prodotto mondiale più contenuto dal 2009. Hanno pesantemente influito sull'attività mondiale le tensioni commerciali che hanno determinato sia effetti diretti, di riduzione delle quantità scambiate per via delle modifiche dei prezzi, sia indiretti di aumento dell'incertezza. Le previsioni per il 2019 di OCSE, Commissione europea e Fondo monetario internazionale (FMI) sono sostanzialmente concordi nell'anticipare un'espansione del PIL di circa il 3,0 per cento; per il 2020 le stime si differenziano, con il FMI che anticipa una lieve accelerazione (al 3,4 per cento) e l'OCSE e la Commissione europea che stimano pressappoco lo stesso tasso di espansione di quest'anno.

Nei primi tre trimestri del 2019 il tasso di crescita congiunturale annualizzato del PIL degli Stati Uniti si è ridotto, dal 3,1 per cento della prima frazione d'anno al 2,1 del periodo estivo. Mentre consumi e spesa pubblica hanno contribuito positivamente alla crescita, in linea con il recente passato, gli investimenti hanno ristagnato e la componente estera ha complessivamente contribuito negativamente. In Europa, mentre Francia e Spagna si sono mostrate più resilienti, l'attività economica in Germania e Italia ha decelerato; il tasso di crescita del PIL dell'area dell'euro dovrebbe ridursi dall'1,9 per cento del 2018 a poco sopra il punto percentuale nel 2019. La dinamica produttiva flette in Cina (collocandosi intorno al 6,0 per cento), mentre in Giappone si manterrebbe simile a quella dello scorso anno (poco sotto l'1,0 per cento). Tra le economie emergenti, Argentina e Venezuela si confermerebbero in contrazione anche nel 2019, mentre tutti gli altri maggiori paesi dell'America Latina, la Russia e l'India rallenterebbero.

Gli scambi internazionali perdono vigore, risentendo della politica commerciale statunitense di imposizione di dazi sui beni prodotti dai *partner* commerciali verso i quali il saldo di parte corrente è più sfavorevole. L'indice del commercio mondiale elaborato dal *Central Plan Bureau* (CPB) olandese ha registrato una flessione della crescita tendenziale, dal 5,0 per cento d'inizio 2018 a variazioni negative nell'estate scorsa. Secondo le maggiori istituzioni internazionali l'espansione del commercio mondiale nel 2019 dovrebbe attestarsi a poco più dell'1,0 per cento, mostrando così un'elasticità apparente compresa tra $1/3$ e $1/2$, a fronte di medie storiche superiori all'unità (tab. 1.1). Nelle ultime settimane sono ripresi i colloqui tra le autorità statunitensi e cinesi al fine di scongiurare l'imposizione da parte degli Stati Uniti degli ulteriori dazi, annunciati per metà dicembre. Le autorità americane spingono per un accordo che protegga maggiormente la proprietà intellettuale e impegni la Cina ad aumentare le importazioni di prodotti agricoli. I negoziati procedono a rilento, tra interruzioni e riaperture, per cui l'incertezza resta elevata. Tuttavia, sembra vi sia la volontà da entrambe le parti di arrivare a un accordo.

Tab. 1.1 – Commercio mondiale

	Tassi di crescita percentuali			Differenze rispetto alle precedenti stime		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
MEF ⁽¹⁾ (15 ottobre)	1,5	1,9	-	-0,8	-2,0	-
Commissione europea (7 novembre)	1,4	2,3	2,6	-1,6	-1,1	-
Fondo monetario internazionale (15 ottobre)	1,1	3,2	-	-1,4	-0,5	-
OCSE (21 novembre)	1,2	1,6	2,3	-0,9	-1,5	-

Fonte: MEF, Commissione europea, FMI, OCSE.

(1) Per il MEF si riportano i valori relativi alla crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia; le differenze rispetto alle precedenti stime sono calcolate con riferimento al DEF 2019.

Nelle ipotesi internazionali del quadro macroeconomico del DPB, che confermano quelle indicate nella NADEF, il MEF ha tenuto conto del rallentamento della produzione e degli scambi a livello mondiale, rivedendo al ribasso le proiezioni per la domanda estera per l'Italia rispetto al DEF 2019.

Dalla scorsa primavera, al netto di improvvisi rialzi dovuti a specifici episodi terroristici, il prezzo del petrolio è diminuito di circa il 20 per cento, fino a poco sopra 60 dollari per barile in novembre. A influire sulla dinamica di fondo sono stati, da un lato, la riduzione della domanda che ha risentito dell'indebolimento dell'attività produttiva, dall'altro, l'espansione dell'offerta proveniente da fonti alternative all'estrazione tradizionale, in particolare lo *shale oil*. Nel DPB il MEF ipotizzava una quotazione media del Brent per il 2019 pari a 63,3 dollari al barile, che appare prossima alla media effettiva dei primi undici mesi dell'anno (64 dollari). Le quotazioni a termine anticipano un profilo di indebolimento del Brent per il 2020, ma su prezzi di poco superiori rispetto all'ipotesi contenuta nel DPB (60,2 contro 57,3 dollari per barile).

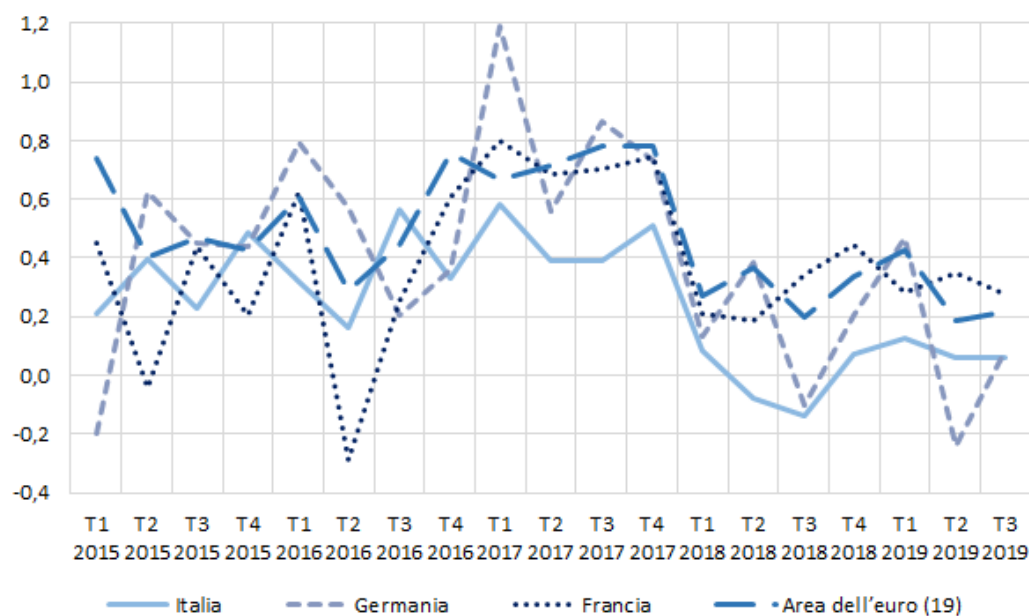
Nel corso del 2019 la valuta europea si è lievemente deprezzata rispetto a quella degli Stati Uniti. Il tasso di cambio è passato da 1,15 dollari per euro dei primi giorni dell'anno, a 1,09 di fine settembre; successivamente si è verificato un piccolo recupero (fino a quasi 1,12 dollari per euro), ma nel mese di novembre si è nuovamente rafforzato il dollaro nonostante l'ulteriore riduzione dei tassi obiettivo sui *federal fund*. Nella media dei primi undici mesi dell'anno il cambio dollaro-euro è risultato pari a 1,12, sostanzialmente in linea con il valore (1,11) ipotizzato nel DPB di ottobre per tutto l'orizzonte di previsione.

1.1.2 L'economia italiana

Nel 2019 l'economia italiana si è caratterizzata per una fase ciclica poco più che stagnante, confermando il divario negativo di crescita rispetto ai principali paesi europei (fig. 1.1). Dal lato dell'offerta i dati di contabilità nazionale del nostro paese dei primi tre trimestri segnalano una congiuntura debole nell'industria in senso stretto, a fronte di lievi recuperi nei servizi e più marcati nelle costruzioni. Nello stesso periodo i consumi privati si sono incrementati a un ritmo complessivamente di poco inferiore a quello del 2018, mentre la spesa per investimenti ha rallentato in misura maggiore. La debolezza del commercio globale non ha indotto una decelerazione delle esportazioni, se non per la battuta d'arresto in estate; il contributo alla crescita della domanda estera netta è comunque stato in parte compensato dal recupero delle importazioni.

L'industria in senso stretto ha continuato a perdere vigore nell'anno in corso, proseguendo la tendenza in atto dalla fine del 2017; contestualmente, si è osservata una progressiva riduzione del numero di comparti in crescita, come segnalato dall'andamento dell'indice di diffusione dell'UPB. Il deterioramento dell'attività manifatturiera è emerso anche dalle inchieste presso le imprese, sia quella dell'Istat sulla fiducia sia quella del PMI, entrambe peggiorate in corso d'anno. Nei servizi di mercato e nelle costruzioni la fiducia si è mantenuta su livelli non distanti da quelli di fine 2018, mentre quella del commercio al dettaglio si è progressivamente irrobustita.

Fig. 1.1 – PIL nell'area dell'euro e nelle sue tre maggiori economie
(variazioni percentuali congiunturali)



Fonte: Eurostat.

Gli indicatori sintetici del ciclo economico, elaborati da varie istituzioni, sono concordi nel delineare una fase congiunturale debole. Dall'inizio dell'anno l'indice coincidente della crescita di fondo elaborato dalla Banca d'Italia (ITA-coin) si è mantenuto costantemente in territorio negativo; l'indicatore anticipatore dell'Istat ha proseguito la sua tendenza al ribasso, in atto dalla fine del 2017, sebbene con andamenti recenti meno sfavorevoli.

La debolezza della fase ciclica si riflette nelle previsioni di breve periodo. I modelli dell'UPB stimano per lo scorcio finale dell'anno una variazione congiunturale del PIL appena positiva, sebbene con rischi al ribasso prevalentemente riconducibili al settore manifatturiero. Nel complesso del 2019 il PIL aumenterebbe dello 0,2 per cento, marginalmente al di sopra delle attese della NADEF 2019. Tenendo conto di queste stime il trascinamento statistico rispetto al 2020 sarebbe dello 0,1 per cento; l'anno prossimo il PIL rilevato nei conti annuali sarebbe lievemente sostenuto da due giorni lavorativi in più rispetto al 2019.

Nonostante i modesti ritmi di espansione dell'attività produttiva, il mercato del lavoro ha continuato a migliorare in corso d'anno. La domanda di lavoro, espressa dalle posizioni dipendenti sulla base dei contratti di lavoro in essere, è aumentata nei primi dieci mesi dell'anno rispetto al dato medio del 2018. Anche l'*input* di lavoro, misurato dalle ore complessivamente lavorate di contabilità nazionale, ha registrato una variazione acquisita positiva al terzo trimestre 2019, ma inferiore a quella dei lavoratori alle dipendenze. Tale andamento, insieme al più modesto incremento del valore aggiunto, ha determinato una lieve flessione della produttività. Considerando l'evoluzione dei redditi da lavoro e della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto ha registrato un moderato incremento rispetto al 2018.

La dinamica dei prezzi in Italia si attenua e si mantiene ben al di sotto di quella dell'area euro ¹. L'inflazione al consumo è scesa in estate su valori molto contenuti, confermati anche in novembre (0,4 per cento sull'indice per l'intera collettività, da 0,2 in ottobre).

Rispetto a ottobre hanno accelerato i prezzi dei beni alimentari lavorati e non durevoli e si è attenuata la diminuzione dei durevoli; i prezzi dei servizi relativi ai trasporti, maggiormente influenzati da fattori stagionali, hanno invece rallentato. Continua la lieve tendenza al rialzo avviata alla fine dell'estate dell'inflazione di fondo, al netto degli energetici e degli alimentari freschi, che in novembre è aumentata di 0,3 punti percentuali.

L'inflazione acquisita per il 2019 è pari allo 0,6 per cento per l'indice generale e allo 0,5 per la componente di fondo. L'inerzia dell'inflazione è anche il riflesso dell'assenza di spinte a monte del processo produttivo; sia i prezzi all'importazione sia quelli alla produzione di industria e costruzioni sono in riduzione dall'estate. Le aspettative di inflazione di imprese e famiglie, rilevate nelle inchieste sulla fiducia dell'Istat, restano caute.

¹ Un'analisi sulle determinanti dell'inflazione Italiana nell'ultimo decennio è riportata nel riquadro "Un esercizio controfattuale sulla bassa inflazione dell'ultimo decennio in Italia" nella [Nota sulla congiuntura di ottobre 2019](#) dell'UPB.

1.2 Le previsioni macroeconomiche

1.2.1 Il quadro del Governo

Lo scenario macroeconomico del DPB conferma il quadro programmatico pubblicato in settembre nella NADEF: l'incremento previsto per il PIL reale dell'Italia è pari allo 0,1 per cento quest'anno e allo 0,6 nel 2020 (tab. 1.2). I dati macroeconomici diffusi dopo la pubblicazione della NADEF hanno confermato i precedenti segnali di debolezza ciclica, sebbene con qualche sorpresa positiva. Nel terzo trimestre dell'anno il PIL è aumentato in termini congiunturali dello 0,1 per cento (come anticipato nella Nota sulla congiuntura di ottobre dell'UPB) e sono state apportate revisioni statistiche al rialzo, grazie alle quali è migliorata la variazione acquisita per il 2019². Gli indicatori congiunturali più recenti sembrerebbero segnalare la prosecuzione della fase di espansione congiunturale molto contenuta nello scorcio finale dell'anno (come riportato nel paragrafo 1.1.2), per cui l'incremento del PIL nel 2019 dovrebbe risultare dello 0,2 per cento, appena al di sopra della previsione del Governo.

Nel DPB si stima una dinamica del prodotto per il 2019 trainata sia dalla domanda interna al netto delle scorte sia da quella estera netta (entrambe fornirebbero un contributo alla crescita di 0,6 punti percentuali) a fronte di un cospicuo decumulo di scorte (che sottrarrebbero 1,1 punti di PIL). Per quanto riguarda l'inflazione, il deflatore del PIL si attende in crescita dello 0,9 per cento quest'anno, similmente al 2018. Il PIL nominale, variabile rilevante per le misure di finanza pubblica, aumenterebbe dell'1,0 per cento. Tali stime appaiono sostanzialmente coerenti con le informazioni disponibili circa gli sviluppi in corso d'anno delle componenti del conto delle risorse e degli impieghi e dell'inflazione.

Tab. 1.2 – Il quadro macroeconomico della NADEF

	2019		2020		2021		2022	
	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.
PIL	0,1	0,1	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0
Contributi alla crescita del PIL								
Esportazioni nette	0,6	0,6	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
Scorte	-1,1	-1,1	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,6	0,6	0,5	0,8	0,7	0,9	1,0	0,8
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,9	1,3	1,5	1,7	1,5	1,7
PIL nominale	1,0	1,0	2,3	2,0	2,3	2,7	2,5	2,6

Fonte: NADEF 2019.

² Nella Nota sulla congiuntura di ottobre 2019 dell'UPB si commentavano le revisioni alla serie storica del PIL e si anticipava il dato sul terzo trimestre.

Per il 2020 il MEF prevede un incremento del PIL dello 0,6 per cento, due decimi di punto in più rispetto allo scenario tendenziale. Al rafforzamento dell'attività economica contribuisce una dinamica più sostenuta sia dei consumi privati sia degli investimenti. Gli acquisti delle famiglie traggono vantaggio dal miglioramento del reddito disponibile reale, indotto principalmente dagli effetti della disattivazione delle clausole di salvaguardia sui prezzi (il deflatore dei consumi scende di un punto percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale). Misure a favore degli investimenti privati (Piano nazionale Impresa 4.0 e strumenti per il supporto all'innovazione delle piccole e medie imprese) e maggiori risorse per quelli pubblici favoriscono, al contempo, il processo di accumulazione (0,6 punti percentuali oltre la variazione indicata nel quadro macroeconomico tendenziale), soprattutto per la componente dei macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto. Il maggiore contributo alla crescita della domanda finale interna, rispetto al quadro macroeconomico tendenziale, si associa a un apporto di quella estera invariato. La disattivazione delle clausole di salvaguardia nel 2020 si riflette sui deflatori dei consumi e del PIL, che scendono rispettivamente di un punto e di sei decimi di punto rispetto al quadro tendenziale. La combinazione della maggiore crescita reale con un più basso deflatore del PIL dà complessivamente luogo a una variazione del PIL nominale nel 2020 di poco inferiore (di tre decimi di punto) rispetto a quella del quadro macroeconomico tendenziale.

Il DPB conferma le stime elaborate per il quadro programmatico NADEF anche nel biennio 2021-22; si delinea una dinamica del PIL reale dell'1,0 per cento sia nel 2021 (due decimi più alta del tendenziale) sia nel 2022, in linea con il tendenziale nonostante la lieve restrizione di bilancio. Nel 2021 l'accelerazione del commercio estero sostiene le esportazioni; le importazioni si irrobustiscono maggiormente, trainate dal recupero della domanda interna, per cui l'apporto delle esportazioni nette alla crescita del prodotto lordo è negativo (-0,1 punti percentuali), mentre era nullo nel quadro macroeconomico tendenziale. Le componenti di domanda interna contribuiscono invece alla crescita nel 2021 in misura maggiore rispetto allo scenario tendenziale. I consumi privati beneficiano della parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia e la spesa della PA torna ad aumentare, dopo un biennio in flessione; gli investimenti si espandono in misura considerevole rispetto allo scenario a legislazione vigente (0,6 punti percentuali), sia nella componente dei macchinari sia in quella delle costruzioni. Nel 2022 i consumi aumentano meno che nel quadro macroeconomico tendenziale, scontando la perdita di potere d'acquisto indotta dalla manovra di bilancio e dalla maggiore inflazione; il contributo alla crescita delle scorte compensa tuttavia il minore traino della spesa delle famiglie. L'evoluzione del PIL nominale si colloca sopra quella del quadro tendenziale in misura non trascurabile (quattro decimi di punto) nel 2021, mentre appare pressoché in linea nel 2022. Nel 2021, la maggiore crescita nominale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale riflette la più robusta dinamica sia del PIL reale sia dei prezzi al consumo, derivante dallo slittamento in avanti delle clausole di salvaguardia. La variazione del deflatore del PIL è maggiore di due decimi di punto percentuale rispetto a quella tendenziale, sia nel 2021 sia nel 2022.

1.2.2 L'esercizio di validazione e gli effetti della manovra

L'UPB ha svolto il consueto esercizio di validazione delle previsioni macroeconomiche del MEF, pubblicate nella NADEF 2019, articolate in uno scenario tendenziale a legislazione vigente e in uno scenario programmatico, che incorpora le politiche economiche che il Governo preciserà nella legge di bilancio. L'esercizio è stato condotto dall'UPB con la consueta metodologia, basata sul confronto dei quadri del MEF con quattro distinte previsioni, assumendo ipotesi comuni sulle variabili esogene internazionali e sulla manovra di finanza pubblica. L'orizzonte temporale della validazione comprende l'anno in corso e il successivo, mentre per il biennio 2020-21 si esprimono delle valutazioni non cogenti.

L'esercizio di validazione viene effettuato attraverso l'analisi complessiva dei quadri macroeconomici del MEF, attingendo da varie fonti informative: 1) le stime UPB circa gli andamenti di breve periodo del PIL e delle componenti di domanda; 2) le previsioni annuali dell'UPB, effettuate con il modello econometrico UPB-Istat, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con questo Istituto; 3) le previsioni annuali prodotte dagli istituti indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche) facenti parte del *panel* UPB; 4) il monitoraggio delle più recenti previsioni di altre istituzioni nazionali e internazionali. La valutazione complessiva, incentrata sulle predette informazioni, tiene anche conto dei margini di incertezza che caratterizzano le previsioni. Ai fini di un confronto omogeneo con le previsioni del MEF le stime dei previsori del *panel* (inclusive anche delle previsioni UPB) sono formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle variabili esogene internazionali adottate dal MEF, la cui attendibilità viene altresì valutata. Inoltre, per il quadro programmatico i previsori del *panel* UPB adottano la stessa ipotesi di manovra, elaborata dall'UPB tenendo conto della NADEF e di informazioni ricevute dal MEF sulle differenze tra la finanza pubblica incorporata nel quadro programmatico e nel tendenziale.

L'UPB ha trasmesso lo scorso 23 settembre la lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2019-2020³, sottolineando tuttavia vari elementi di incertezza sulla crescita reale del PIL, in particolare con riferimento all'anno 2020. Ciò è avvenuto dopo che l'UPB aveva comunicato, il 16 settembre, i propri rilievi su una versione provvisoria della previsione tendenziale del MEF, a cui era seguita la predisposizione del quadro macroeconomico tendenziale rivisto, che ha ricevuto la validazione.

La previsione di crescita dell'economia italiana per il 2019 (0,1 per cento) è allineata con l'*upper bound* delle valutazioni del *panel* ed è marginalmente superiore al valore mediano; la previsione tendenziale del MEF sulla variazione del PIL nel 2020 (0,4 per cento) appare sostanzialmente in linea con la mediana del *panel* UPB. Nel biennio di validazione, l'evoluzione delle principali variabili del conto delle risorse e degli impieghi risulta complessivamente coerente con le attese dei previsori del *panel* UPB, a eccezione degli investimenti in beni diversi dalle costruzioni, la cui variazione per quest'anno eccede l'*upper bound* del *panel*. Anche le stime sulle variabili del mercato del lavoro per il 2019 sono ricomprese nell'intervallo di variazione del *panel* UPB.

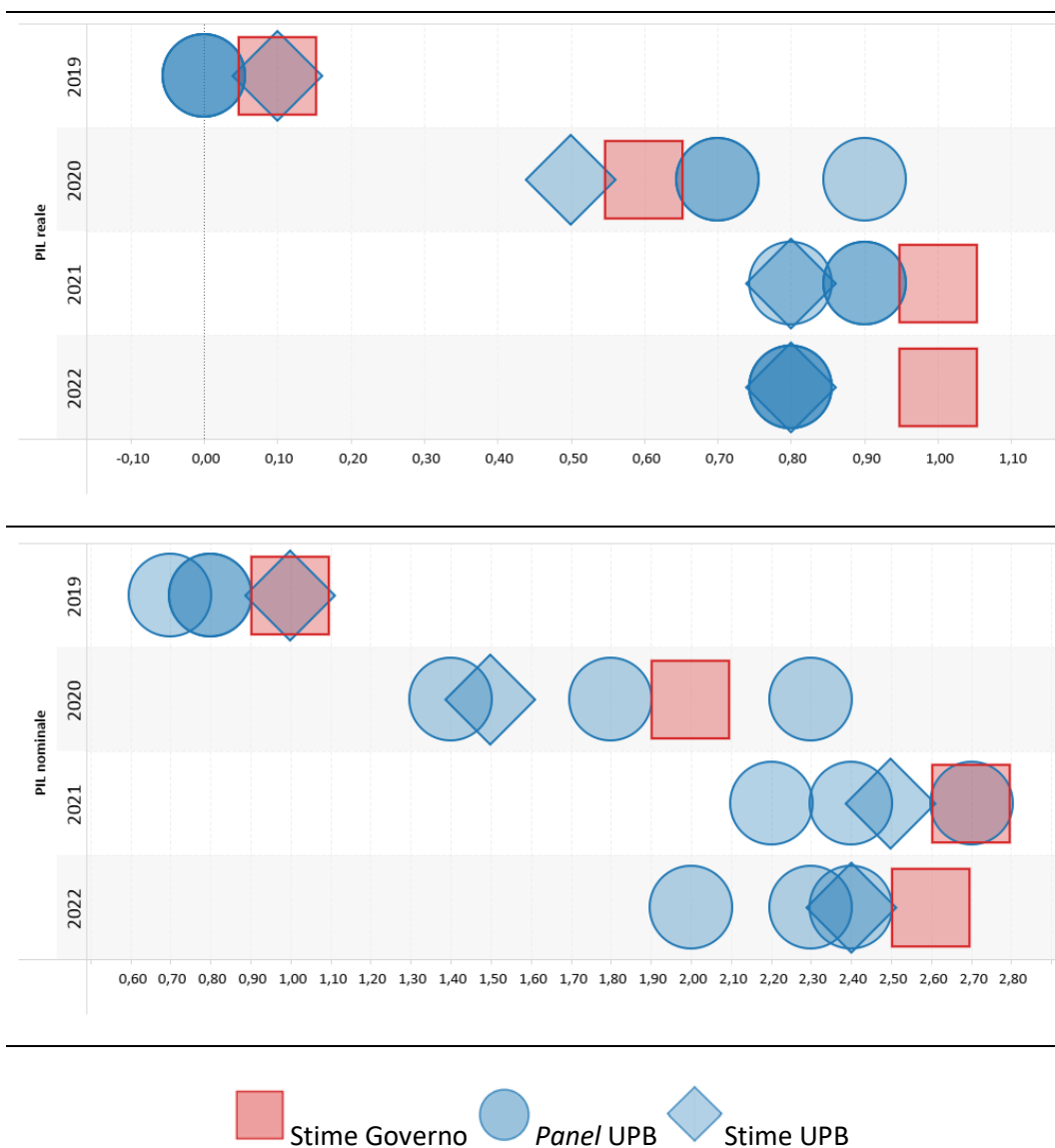
³ La lettera di validazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/10/Lettera-di-validazione-QMT-NADEF-2019-con-Allegato.pdf>.

Le previsioni su costi e prezzi nel quadro macroeconomico tendenziale della NADEF risultano lievemente ottimiste nel biennio di validazione. La dinamica del deflatore del PIL stimata per quest'anno si colloca al limite di accettabilità delle stime del *panel* UPB. Ne risulta una dinamica del PIL nominale del quadro macroeconomico NADEF – variabile direttamente rilevante per la finanza pubblica – che si attesta sull'estremo superiore delle stime del *panel* UPB. Nel 2020, le variabili di prezzo del quadro macroeconomico tendenziale del MEF recepiscono l'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette previste a legislazione vigente. La variazione attesa per i deflatori, sia del PIL sia dei consumi, ricade all'interno dell'intervallo di validazione, pur risultando più marcata rispetto alla mediana del *panel* UPB. Anche la dinamica del PIL nominale del quadro tendenziale NADEF è compresa all'interno dell'intervallo di variazione del *panel*.

Nel complesso lo scenario tendenziale della NADEF per il biennio 2019-2020 appare accettabile. Si rilevano tuttavia rischi, prevalentemente orientati al ribasso, sia nel breve sia nel medio periodo; tali rischi sono in larga misura legati all'evoluzione delle variabili internazionali riconducibili all'incertezza sulle politiche economiche. La guerra commerciale in atto tra la Cina e gli Stati Uniti sembra proseguire, sebbene di recente vi siano stati alcuni segnali di distensione. In Europa resta l'incertezza sulla *Brexit*, anche se le prossime elezioni potrebbero stabilizzare le attese sulle tempistiche e sulle modalità di realizzazione. Negli Stati Uniti, gli operatori di mercato continuano a scontare la possibilità di chiusura del lungo ciclo espansivo reale, sebbene vi sia incertezza sui tempi. I margini limitati delle politiche economiche e monetarie nel contrastare una possibile recessione indurrebbero repentini incrementi nell'avversione al rischio degli operatori di mercato; il conseguente aumento dei premi al rischio per gli emettenti con basso merito di credito avrebbe un impatto non trascurabile sull'economia italiana.

L'esercizio di validazione del quadro programmatico NADEF riguarda il 2020, quando incidono sullo scenario le ipotesi della manovra di finanza pubblica. Gli andamenti per il 2019 della previsione programmatica, non interessati dalla manovra, coincidono invece con quelli tendenziali. Il Quadro programmatico della NADEF è stato successivamente recepito nel Documento programmatico di bilancio (DPB). L'UPB ha effettuato una valutazione complessiva della previsione macroeconomica del Governo per il prossimo anno, decidendo di validare lo scenario programmatico NADEF, che appare all'interno di un accettabile intervallo di valutazione (fig. 1.2). La previsione programmatica della NADEF sulla crescita dell'economia italiana per il 2020 (0,6 per cento) risulta infatti allineata alle stime del *panel* dei previsori UPB e prossima al valore mediano delle previsioni del *panel*.

Fig. 1.2 – Previsioni programmatiche della NADEF e del *panel* UPB – PIL reale e nominale



Si registrano disallineamenti per alcune componenti del PIL. L'espansione della spesa per consumi finali nazionali (0,5 per cento) è analoga alla mediana delle stime del *panel* UPB. Anche l'accumulazione in beni capitali è compresa all'interno dell'intervallo di variazione del *panel*, ma emerge un disallineamento sui beni strumentali. Un ulteriore scostamento nel quadro macroeconomico programmatico NADEF, rispetto all'intervallo di variazione del *panel*, si riscontra per le importazioni di beni e servizi, la cui stima appare inferiore al *lower bound*. In presenza di un'evoluzione delle esportazioni del quadro macroeconomico NADEF compatibile con le stime del *panel*, il contributo della domanda estera netta alla crescita del PIL è positivo (0,1 per cento) nel quadro macroeconomico NADEF, mentre è negativo per la maggior parte dei previsori del *panel*.

Le dinamiche dei prezzi delineate dal quadro macroeconomico programmatico della NADEF per il 2020 appaiono lievemente ottimistiche. L'incremento del deflatore del PIL

si colloca al limite di accettabilità delle previsioni del *panel* UPB, che comunque presentano una dispersione relativamente ampia per l'incertezza sulla quantificazione degli effetti delle clausole di salvaguardia. La proiezione NADEF sul deflatore dei consumi delle famiglie appare sostanzialmente in linea con la mediana del *panel* UPB; l'ottimismo sul deflatore del PIL nel quadro macroeconomico NADEF sembrerebbe quindi risentire delle stime sulle ragioni di scambio. Il deflatore delle esportazioni presenta una dinamica inferiore all'*upper bound* del *panel*, mentre un disallineamento si registra per il deflatore delle importazioni, la cui variazione eccede l'*upper bound* del *panel* (per tre decimi di punto percentuale); tale evoluzione appare in contrasto con la decelerazione (o relativa stabilità) condivisa dai previsori del *panel* UPB. Inoltre la lieve perdita di ragioni di scambio, contestuale a una variazione del deflatore del PIL maggiore di quella del deflatore dei consumi (per tre decimi di punto percentuale), segnala deflatori delle altre componenti di domanda in forte accelerazione.

Nel complesso, mentre la crescita reale nel quadro macroeconomico programmatico della NADEF per il 2020 risulta sostanzialmente allineata alla mediana del *panel* UPB, quella del deflatore del PIL si avvicina all'estremo superiore delle previsioni del *panel*. Ne consegue una proiezione sulla crescita del PIL nominale nel 2020 equidistante tra la mediana e l'*upper bound* delle attese del *panel*.

In definitiva, le valutazioni a sostegno della plausibilità del quadro macroeconomico programmatico della NADEF appaiono supportate da: a) una previsione programmatica della NADEF sulla crescita dell'economia italiana per il 2020 in linea con le stime del *panel* dei previsori UPB e prossima al valore mediano delle previsioni del *panel*; b) un impatto della manovra di bilancio sull'attività economica nel 2020 stimato nella NADEF similmente a quello del *panel* UPB; c) una dinamica del PIL nominale superiore alla mediana delle previsioni del *panel* ma non anche all'*upper bound*, grazie a una variazione del deflatore del PIL all'interno dell'intervallo di accettazione del *panel* UPB.

Come ulteriore elemento di valutazione si considera che la previsione del Governo sulla crescita del PIL implica un'accelerazione tra il 2019 e il 2020 condivisa dai previsori del *panel* UPB, pur con differenze apprezzabili sull'intensità. I conti economici trimestrali diffusi successivamente all'elaborazione dei quadri macroeconomici della NADEF e del *panel* UPB hanno inoltre comportato una lieve revisione al rialzo della crescita acquisita per il 2019 (come indicato nel paragrafo 1.2.1).

Su tale scenario incidono vari fattori di rischio, commentati con riferimento al quadro tendenziale, che tendono ad amplificarsi nella previsione programmatica NADEF per il biennio 2021-22. In quest'ultimo periodo, al di fuori dell'orizzonte di validazione, si registrano infatti non trascurabili disallineamenti sia sulle variabili reali sia sulle grandezze nominali. Nel 2021 il quadro macroeconomico del Governo stima una crescita del PIL reale superiore a quella dell'*upper bound* dei previsori UPB (per un decimo di punto percentuale) e tale divario si amplia nel 2022 (due decimi di punto). Nell'anno finale della previsione si registrano disallineamenti anche sulle grandezze nominali.

L'incremento del deflatore dei consumi eccede l'*upper bound* delle previsioni del *panel* (per un decimo di punto), con effetti sul deflatore del PIL, che registra un disallineamento di pari entità. La maggiore crescita del PIL reale e del corrispondente deflatore si cumulano nel tasso di variazione del PIL nominale, che si colloca al di sopra dell'estremo superiore del *panel* UPB (per due decimi di punto).

Valutazioni sull'impatto macroeconomico della manovra

L'UPB ha effettuato una verifica degli effetti dei provvedimenti inclusi nella manovra (DL 124/2019 e DDL bilancio per il 2020) sulla crescita del PIL, utilizzando il modello econometrico annuale MeMo-It.

Gli interventi considerati sono organizzati in sei principali categorie: disattivazione delle clausole di salvaguardia, misure a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi, misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà, spesa per investimenti pubblici e contributi agli investimenti, provvedimenti per il contrasto dell'evasione fiscale e altre misure fiscali; le misure non direttamente riconducibili alle precedenti categorie sono raggruppate in un aggregato residuale (altre misure). Per una corretta interpretazione dei risultati occorre rilevare che le risorse di copertura sono incluse all'interno delle categorie sopra indicate; pertanto gli effetti macroeconomici stimati riguardano i saldi netti per ciascuna categoria.

La prima categoria contiene la rimodulazione delle imposte indirette, relative alle clausole di salvaguardia, interamente neutralizzate per il 2020. L'effetto espansivo sul PIL del prossimo anno è pari a 0,3 punti percentuali.

Gli interventi a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi prevedono la stabilizzazione degli incentivi fiscali per "Industria 4.0", comprensivi della proroga del credito di imposta per spese relative ad attività formative del personale dipendente e del rifinanziamento delle agevolazioni relative alla "Nuova Sabatini". È inoltre prevista l'estensione al triennio 2020-22 sia dell'iperammortamento sia del superammortamento. Tra le misure di copertura, alcune riguardano le banche, con un "blocco" per il periodo di imposta 2019 di una serie di deduzioni, altre la rivalutazione delle partecipazioni non negoziate e dei terreni; viene inoltre abrogato il regime di tassazione forfettario sul lavoro autonomo e le imprese individuali con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, insieme all'esclusione da tale regime dei soggetti che hanno percepito redditi da lavoro dipendente e assimilati superiori ai 30.000 euro. L'effetto di questa tipologia di provvedimenti sulla crescita del PIL nel 2020 sarebbe sostanzialmente neutrale.

Le misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà riguardano, tra l'altro, la riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori, l'unificazione in unico assegno delle politiche a favore delle famiglie, il sostegno della natalità, della frequenza agli asili nido, della

disabilità e della non autosufficienza; dal lato delle coperture si considerano i risparmi attesi dalle minori adesioni rispetto al previsto alla misura introdotta dal DL 4 del 2019 nota come “Quota 100”, nonché la revisione delle agevolazioni fiscali sulle auto aziendali. L’effetto sulla crescita del PIL di tali interventi sulle famiglie sarebbe trascurabile; considerando l’insieme dei provvedimenti su famiglie e imprese si stima un incremento del PIL nel 2020 di circa mezzo decimo di punto percentuale.

Le risorse per investimenti pubblici e contributi agli investimenti sono destinate al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali e all’accrescimento dell’efficienza energetica di scuole ed edifici pubblici su base comunale. Dal lato delle coperture, una riduzione interessa sia la spesa in conto capitale dei Ministeri sia i finanziamenti all’edilizia sanitaria. L’effetto congiunto di tali provvedimenti sulla crescita reale nel 2020 è marginalmente negativo.

Le misure di contrasto dell’evasione riguardano il contrasto delle frodi e degli illeciti fiscali in materia di IVA e accise e norme che condizionano la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall’Irpef al pagamento con strumenti tracciabili; si prevedono contestualmente maggiori risorse per favorire l’utilizzo di strumenti di pagamento elettronici. Le altre misure fiscali considerate in questa categoria riguardano la proroga delle detrazioni Irpef per le spese relative alle ristrutturazioni edilizie e alle riqualificazioni energetiche e una forte detrazione sulle spese per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici. Tra le misure a copertura si prevede l’introduzione di nuove imposte sul consumo di manufatti di plastica con singolo impiego e sulle bevande zuccherate, l’aumento del prelievo fiscale su giochi e tabacchi. Le altre misure, infine, prevedono dal lato degli impieghi l’incremento di fondi vari tra cui quello per le esigenze indifferibili e, dal lato delle coperture, maggiori risparmi derivanti dalla riduzione della spesa corrente dei Ministeri nel triennio di programmazione. Gli interventi di contrasto dell’evasione fiscale e delle altre misure (fiscali e non), considerati congiuntamente, indurrebbero l’anno prossimo una flessione di un decimo di punto percentuale del PIL.

Nel complesso delle valutazioni effettuate, l’impulso della manovra alla crescita del PIL nel 2020 è pari a circa 0,2 punti percentuali, analogamente a quanto stimato dal MEF nel DPB.

Riquadro 1.1 – Un approccio sistemico per la stima dell'*output gap* dell'economia italiana

Le stime del potenziale produttivo e del corrispondente *output gap* di un'economia rivestono un ruolo fondamentale, non soltanto per le previsioni dell'inflazione e per la valutazione del ciclo economico, ma anche nella *fiscal governance* all'interno dell'Unione europea; tali variabili, infatti, risultano elementi essenziali del Patto di Stabilità e Crescita, sia per quanto riguarda il braccio preventivo sia per quello correttivo.

I *fiscal council* nazionali investono sull'analisi del prodotto potenziale e dell'*output gap* per diversi motivi. La quantificazione della crescita potenziale è utile per le analisi sulla sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico. Nel medio termine, inoltre, la stima dell'*output gap* è necessaria per valutare la *fiscal stance* della politica di bilancio, oltre che per ottenere previsioni dei prezzi. Infine, nel breve periodo, la stima del *gap* identifica la posizione ciclica di un'economia. Nel caso specifico dei compiti istituzionali dell'UPB, sebbene la stima del prodotto potenziale effettuata dal Governo non sia soggetta a *validazione*, come accade per il prodotto effettivo, questa è comunque soggetta a valutazione.

Il prodotto potenziale è tuttavia una variabile non osservabile, sulla quale gli istituti di statistica non rilasciano misure ufficiali, e che può essere stimata solo con un grado di incertezza molto ampio; le misure empiriche variano molto a seconda dell'approccio econometrico adottato, nonché della specificazione scelta e dei dati utilizzati, sia in storia sia in previsione. Per la stima del potenziale è possibile impiegare modelli puramente statistici, che non implicano ipotesi forti sulle relazioni economiche, quanto piuttosto sulle proprietà delle serie storiche, come nel caso del filtro di Hodrick e Prescott (1997)⁴. Alternativamente il prodotto potenziale può essere stimato mediante modelli che tengono conto della teoria economica, come nel caso dei metodi basati sulla funzione di produzione, oppure con modelli strutturali che considerano frizioni di breve termine (Parigi e Siviero, 2001⁵; Vetlov *et al.*, 2011⁶). Gli approcci possono combinarsi, dando luogo a modelli ibridi, in cui ad esempio la funzione di produzione viene stimata estraendo congiuntamente le componenti non osservabili delle serie storiche (Proietti *et al.*, 2007⁷; ECB, 2018⁸). Un altro filone di analisi, sebbene meno esplorato in letteratura fino adesso, si caratterizza per l'utilizzo di grandi basi di dati; ad esempio, Szörfi e Tóth (2018)⁹ sfruttano le informazioni delle inchieste congiunturali sulla capacità produttiva, Fantino (2018)¹⁰ effettua stime, per l'Italia, utilizzando i bilanci a livello d'impresa, Murray (2014)¹¹ usa le componenti principali per sintetizzare un elevato numero di indicatori.

A parità di approccio econometrico adottato, vi sono diverse combinazioni possibili nella specificazione econometrica, spesso ugualmente accettabili da un punto di vista statistico, che conducono a stime del potenziale diverse (Jarociński e Lenza, 2016¹²; Frale e De Nardis, 2018¹³).

⁴ Hodrick, R. J., e Prescott, E. C. (1997, "Postwar US business cycles: an empirical investigation", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 1–16.

⁵ Parigi, G., e Siviero, S. (2001, December), "An investment-function-based measure of capacity utilisation: Potential output and utilised capacity in the Bank of Italy's quarterly model", *Economic Modelling*, 18(4), 525-550.

⁶ Vetlov, I., Pisani, M., Hlédik, T., Jonsson, M., e Kucsera, H. (2011), "Potential output in DSGE models" *Working Paper Series*, European Central Bank, No. 1351, June.

⁷ Proietti, T., Musso, A., e Westermann, T. (2007), "Estimating potential output and the output gap for the euro area: a model-based production function approach", *Empirical Economics*, 33(1), 85–113.

⁸ ECB (2018). *ECB economic bulletin*, 7 (Vol. 7). European Central Bank.

⁹ Szörfi, B., e Tóth, M. (2018). "Measures of slack in the euro area", *Economic Bulletin Boxes*, 3.

¹⁰ Fantino, D. (2018), "Potential output and microeconomic heterogeneity" Temi di discussione *Economic working papers* No. 1194, November, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.

¹¹ Murray, J. (2014), "Output Gap measurement: judgement and uncertainty" *OBR Working paper* (5).

¹² Jarociński, M. e Lenza, M. (2016), "An inflation-predicting measure of the output gap in the euro area", *Journal of Money, Credit and Banking*.

¹³ Frale, C. e De Nardis, S. (2018), "Which Gap? Alternative Estimations of the Potential Output and the Output Gap in the Italian Economy", *Politica economica*, 34(1), 3–22.

Infine, anche a parità di specificazione, le scelte sulle condizioni iniziali delle stime e sulle restrizioni nei processi stocastici, possono implicare misure del potenziale anche molto differenziate (Fioramanti, 2015¹⁴; Fioramanti e Waldmann, 2017¹⁵). Oltre che per l'approccio e le specificazioni econometriche, le stime sul prodotto potenziale risentono fortemente dell'incertezza derivante sia dai dati storici, periodicamente rivisti, sia dalle previsioni delle variabili che eventualmente entrano come *input* nei modelli sul potenziale; ne risulta che l'utilizzo dell'*output gap* per le decisioni di politica economica rischia di condurre a scelte che *ex post* risultano inappropriate (Orphanides e Van Norden, 2002¹⁶).

Le misure di *output gap* utilizzate in sede europea dagli stati membri e dalla Commissione europea, basate sulla metodologia concordata che usa una funzione di produzione (*Common Agreed Methodology* – CAM), si differenziano anche in misura non trascurabile da quelle di altre organizzazioni internazionali, quali il FMI e l'OCSE, che tuttavia usano approcci analoghi. Le stime ottenute secondo la CAM sono state criticate in quanto risultano eccessivamente procicliche e instabili in tempo reale. Nel caso specifico dell'Italia, il MEF ha osservato che i valori ottenuti con la CAM non sempre sono interpretabili dal punto di vista della teoria economica e dipendono molto anche dalla scelta dei parametri per l'inizializzazione delle stime (come documentato nel riquadro sul prodotto potenziale nel DEF 2018).

L'UPB ha già in passato svolto ricerche sul potenziale (Fioramanti *et al.*, 2015¹⁷; Frale e De Nardis, 2018¹⁸). Con l'esperienza di tali analisi è stato svolto un progetto di ricerca per dotare l'UPB di un proprio modello per la stima del potenziale e dell'*output gap* dell'economia italiana¹⁹. Nonostante i numerosi tentativi effettuati con diversi modelli e metodi di stima, non si è riusciti a individuare un singolo strumento che risulti superiore agli altri per le proprietà statistiche, per l'interpretazione economica e per la stabilità nel tempo. Si è quindi deciso di selezionare una pluralità di strumenti, scelti in base alla *performance* relativamente a diverse metriche. Nello specifico, si sono adottati cinque modelli; il più semplice mette in relazione il *gap* con l'inflazione (modello bivariato, con scomposizione in componenti non osservabili aumentato con la curva di Phillips), il secondo considera la disoccupazione (modello trivariato, che rappresenta anche la legge di Okun) e il terzo tiene esplicitamente conto dei cambiamenti strutturali occorsi durante la doppia recessione dell'economia italiana; si è inoltre adottato un modello multivariato a componenti non osservabili, che replica l'approccio della funzione di produzione della CAM ma se ne differenzia in quanto le variabili sono stimate simultaneamente; infine, si è applicato un filtro statistico univariato, i cui parametri sono desunti dalle stime del modello bivariato sulla curva di Phillips.

L'impiego di più strumenti consente di tenere conto di una varietà di metodi proposti in letteratura e quindi di interpretare economicamente le stime ottenute alla luce di diverse teorie; l'eterogeneità delle stime permette inoltre la realizzazione di misure di incertezza. Le scelte sulle specificazioni econometriche sono state effettuate tenendo conto delle proprietà statistiche, oltre che della stabilità in tempo reale; inoltre, le stime non dipendono da vincoli o parametri definiti a priori.

¹⁴ Fioramanti, M. (2015), "Potential Output, Output Gap and Fiscal Stance: is the EC estimation of the NAWRU too sensitive to be reliable", *Italian Fiscal Policy Review* (1).

¹⁵ Fioramanti, M. e Waldmann, R. J. (2017), "The Econometrics of the EU Fiscal Governance: Is the European Commission methodology still adequate".

¹⁶ Orphanides, A. e Van Norden, S. (2002), "The unreliability of output-gap estimates in real time", *The Review of economics and statistics*, 84(4), 569–583.

¹⁷ Fioramanti, M., Padriani, F., e Pollastri, C. (2015), "La stima del PIL potenziale e dell'*output gap*: analisi di alcune criticità", *Nota di lavoro UPB* (1).

¹⁸ Cfr Nota 10

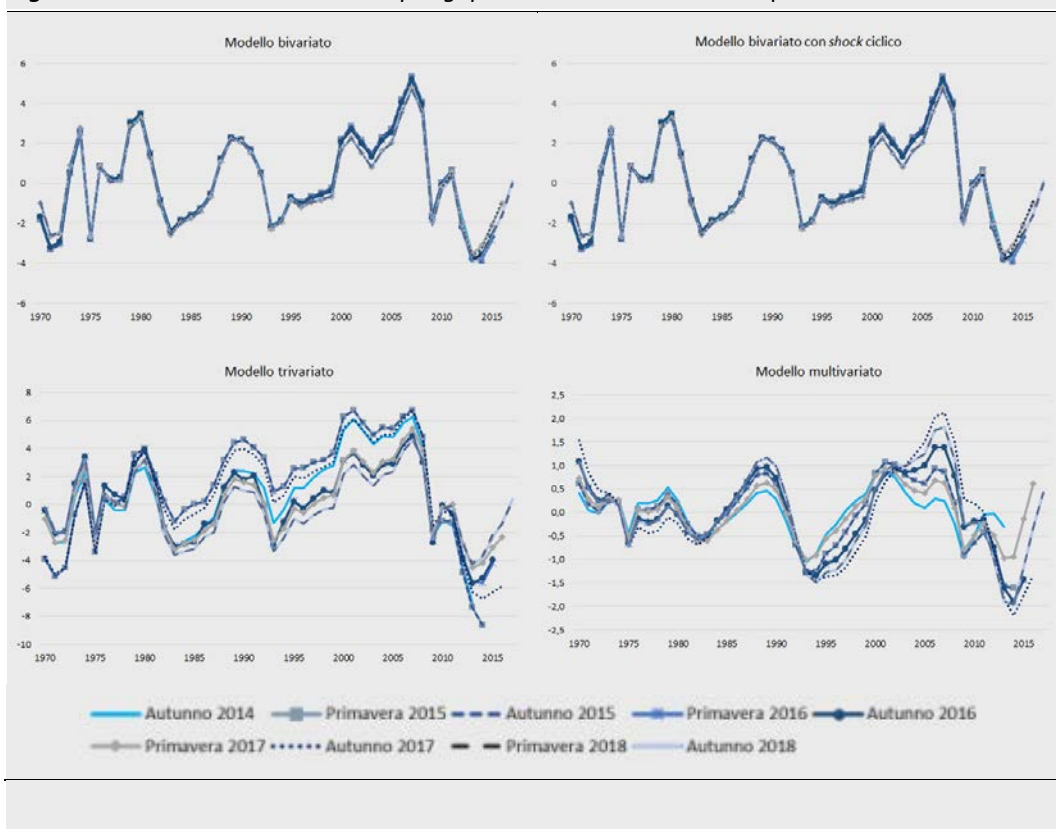
¹⁹ I principali risultati dello studio sono riportati in Proietti, T., Fioramanti, M., Frale C. e Monteforte L. (2019) "Un approccio sistemico per la stima dell'*output gap* dell'economia italiana", Documento di Lavoro UPB, in corso di pubblicazione.

Poiché nell'attività istituzionale occorre effettuare scelte di politica economica sulla base di indicatori che successivamente vengano rivisti il meno possibile, si è valutata la stabilità delle stime dei modelli in tempo reale, ovvero considerando l'insieme dei flussi informativi che si sono resi disponibili in storia. La figura R1.1.1 mostra chiaramente che i due modelli bivariati, con e senza *shock* temporale, sono molto stabili. La serie del tasso di disoccupazione appare invece difficile da scomporre in componente ciclica e di *trend* e pertanto induce maggiore instabilità dell'*output gap* nei modelli che la includono, ovvero il trivariato e il multivariato²⁰.

Tutte le specificazioni proposte sottendono una relazione economica, come la curva di Phillips o la legge di Okun²¹. Un criterio di valutazione delle stesse può quindi basarsi sulla capacità dei diversi modelli di rappresentare in modo stilizzato la teoria sottostante e di proiettarla in avanti.

Poiché i modelli sono accomunati dal fatto di considerare, più o meno esplicitamente, la curva di Phillips, si è realizzato un semplice esercizio di valutazione delle previsioni dell'inflazione, sulla base dei diversi *output gap* ottenuti. I modelli sviluppati (tab. R1.1.1), a eccezione del trivariato, prevedono tutti meglio del *benchmark (random walk)* e il modello più accurato è il multivariato, soprattutto dopo il 2014. Le previsioni appaiono distorte (ME), nella maggior parte dei casi per difetto, per via del netto calo delle dinamiche inflazionistiche nel periodo preso in esame.

Fig. R1.1.1 — Stima UPB dell'*output gap* con diversi modelli in tempo reale



²⁰ Il modello multivariato appare il meno stabile, soprattutto nell'ultimo decennio, quando è cresciuta la volatilità del ciclo economico; la complessità della specificazione rende in generale le stime più difficili.

²¹ Anche nel caso del filtro statistico univariato vi è una relazione con i prezzi, sebbene indiretta, in quanto i parametri del filtro dipendono dalle stime della curva di Phillips.

Tab. R1.1.1 – Errore di previsione dell'inflazione sul campione 2012-18 (1)

	Random Walk	Bivariato	Bivariato con <i>shock</i>	Trivariato	Multivariato
ME	0.5	-0.3	-0.2	-0.7	0.2
MAE	0.7	0.5	0.6	0.8	0.4
RMSE	0.9	0.6	0.7	1.0	0.5

Fonte: elaborazioni su dati Istat/Eurostat.

(1) ME – Mean Error; MAE – Mean Absolute Error; RMSE – Root Mean Squared Error.

Nell'utilizzo istituzionale da parte dell'UPB, i modelli sul prodotto potenziale recepiscono, in previsione, i risultati di altri strumenti interni. Nell'ambito del processo di validazione l'UPB elabora previsioni macroeconomiche di medio termine, con il modello econometrico Memo-It, tenendo conto anche delle informazioni di breve termine della modellistica sul *nowcasting*²². Queste previsioni sulla crescita, l'inflazione e il mercato del lavoro vengono quindi recepite nelle stime del potenziale e dell'*output gap*.

I modelli proposti sono inoltre combinati per quantificare l'incertezza che caratterizza le singole misure ottenute. Mutuando il metodo adottato per la validazione del quadro macroeconomico, si può infatti ottenere un intervallo di variazione definito dai valori massimi e minimi, oltre che una misura di sintesi puntuale.

La figura R1.1.2 confronta i valori dell'*output gap* ottenuti recentemente dalle maggiori istituzioni internazionali e dal MEF con la mediana, il massimo e il minimo delle stime UPB. Il quadro macroeconomico sottostante è simile tra le diverse istituzioni, soprattutto sul 2019 per il quale la crescita del PIL è stimata con un minimo divario (tra lo 0,1 e lo 0,2 per cento). Nel confronto con la serie storica della Commissione europea la mediana delle stime dei modelli dell'UPB non è molto differente: i punti di svolta sono sostanzialmente allineati, ma l'*output gap* tende a essere più ampio (sia in positivo sia in negativo), in quanto il potenziale UPB risulta essere meno prociclico; a ogni modo, i valori stimati dalla Commissione europea si collocano generalmente all'interno dell'intervallo tra il massimo e il minimo dei modelli UPB²³. Per quanto riguarda le stime del MEF dell'ultima NADEF, pubblicamente disponibili su un campione temporale più ristretto, esse risultano all'interno o comunque poco al di fuori dell'intervallo di confidenza fino al 2019, mentre a partire dal 2020 le differenze rispetto alle stime UPB si ampliano.

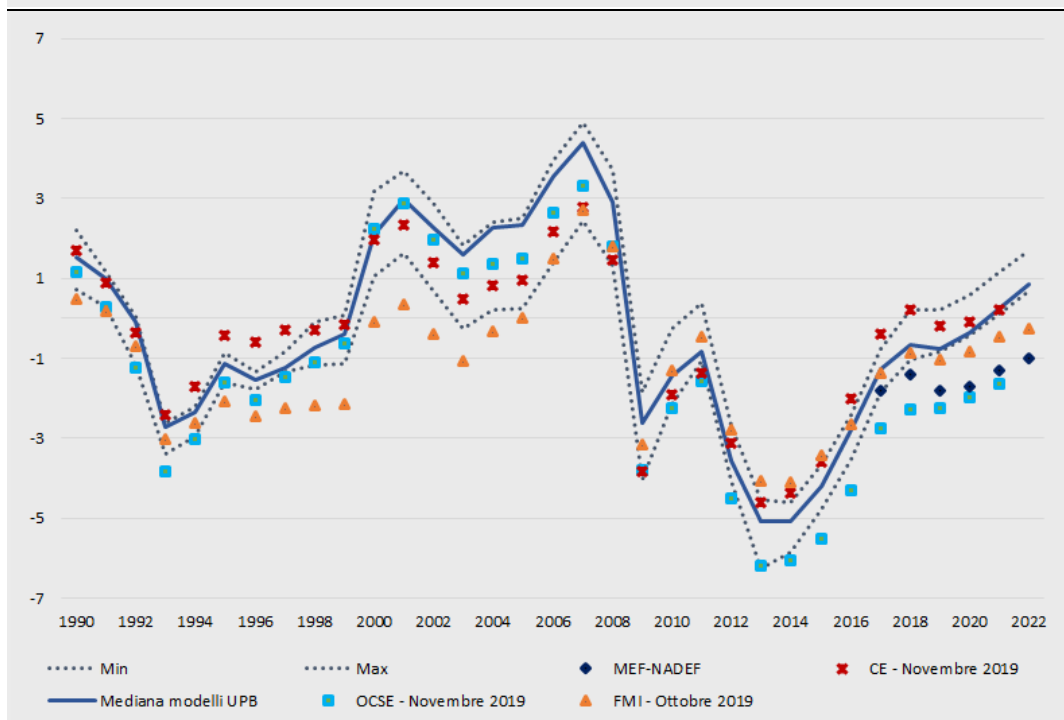
Infine, con riferimento alle serie storiche del *gap* dell'OCSE e del FMI, si evidenzia come per il passato queste si collochino prevalentemente all'interno dell'intervallo dei modelli UPB, in particolare tra i primi anni duemila e il 2017 (nel periodo precedente le bande di oscillazione sono molto ridotte); negli anni di previsione, l'OCSE ha un profilo più simile a quello del MEF, mentre il FMI ha stime prossime a quelle mediane dei modelli UPB.

In conclusione, i nuovi modelli dell'UPB sul prodotto potenziale si caratterizzano per la bassa prociclicità delle stime, che ne spiega anche la stabilità rispetto ai dati preliminari. Inoltre, le misure di *output gap* ottenute permettono di prevedere l'inflazione con un errore contenuto. Le specificazioni econometriche adottate sono parsimoniose dal punto di vista econometrico, ma la pluralità di modelli rende possibile l'interpretazione economica sulla base di più teorie; le tecniche di stima non richiedono particolari restrizioni sui parametri. Le stime e le previsioni dell'*output gap* recentemente effettuate da altre organizzazioni tendono a collocarsi all'interno dell'intervallo di confidenza calcolato sulla base dei modelli proposti.

²² Si veda "Gli strumenti di previsione macroeconomica dell'UPB" disponibile all'indirizzo (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/01/Nota-tecnica-previsione-macro-UPB.pdf>).

²³ Occorre precisare, d'altra parte, che dal punto di vista della *compliance* con le raccomandazioni relative braccio preventivo del PSC, ciò che conta è l'aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Termine che viene misurato dalla variazione del saldo strutturale.

Fig. R1.1.2 — Recenti stime dell'*output gap* a confronto



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea, del FMI, del MEF e dell'OCSE.

2 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E REGOLE DI BILANCIO

2.1 I conti pubblici nel quadriennio 2019-2022 e la manovra per il 2020

2.1.1 Il 2019 e gli anni successivi

Per il 2019 è atteso un deficit in rapporto al PIL sullo stesso livello di quello registrato l'anno precedente.

Le nuove previsioni tendenziali tengono conto degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi adottati successivamente alla presentazione del DEF, in particolare del pacchetto del 1° luglio (disegno di legge di assestamento e decreto legge 61/2019), dei risultati del monitoraggio dei conti pubblici operato dal MEF in corso d'anno e delle revisioni straordinarie apportate dall'Istat ai dati di consuntivo macroeconomici e di finanza pubblica.

L'Istat ha pubblicato il 23 settembre scorso le modifiche apportate al PIL e al conto delle Amministrazioni pubbliche in conseguenza della revisione straordinaria, di completamento di quella operata nel 2014 che aveva introdotto la nuova versione del sistema europeo dei conti (SEC2010). Le nuove stime di contabilità nazionale hanno portato a una correzione al rialzo dell'indebitamento netto del 2018 dal 2,1 al 2,2 per cento del PIL. Le revisioni non hanno sostanzialmente riguardato la spesa per interessi, che rimane fissa al 3,7 per cento del PIL, mentre hanno interessato varie altre voci del conto delle Amministrazioni pubbliche. Nel complesso, le revisioni hanno comportato una riduzione dell'avanzo primario sia in valore assoluto che in percentuale del PIL, scesa quest'ultima dall'1,6 all'1,5 per cento. La pressione fiscale risulta rivista al ribasso, dal 42,1 al 41,8 per cento, per effetto dell'aumento del PIL nominale al denominatore. Le revisioni più consistenti hanno riguardato le uscite di parte corrente, con un aumento dei redditi da lavoro dipendente e dei consumi intermedi. I primi hanno scontato sostanzialmente l'effetto dell'aggiornamento delle informazioni provenienti dai bilanci delle Amministrazioni locali, i secondi hanno risentito soprattutto di una riclassificazione della spesa, con una concomitante riduzione delle altre spese correnti.

Per l'anno in corso è infatti atteso dal Governo un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari al 2,2 per cento del PIL. Data la riduzione dell'avanzo primario (dall'1,5 all'1,3 per cento del PIL), la stabilità del disavanzo sul PIL è assicurata unicamente dalla riduzione della spesa per interessi (dal 3,7 al 3,4 per cento del PIL). Il peggioramento del surplus primario è ascrivibile a un aumento delle spese primarie (dal 44,7 al 45,3 per cento del PIL) superiore all'incremento delle entrate (dal 46,2 al 46,5 per cento del PIL), con una pressione fiscale che sale di un decimo, al 41,9 per cento del PIL.

Si evidenzia che l'incremento di 1,5 miliardi circa di maggiori entrate strutturali per il 2019 indicato nel DPB rispetto alla NADEF dovrebbe comportare un miglioramento del deficit per l'anno in corso al 2,1 per cento del PIL, tenuto conto che il rinvio dei versamenti di tali maggiori entrate al 2020 disposto dal DL 124/2019 viene compensato per il 2019 attraverso tagli di stanziamenti di bilancio. Sarà da verificare se tali tagli, disposti a fine ottobre, comporteranno una effettiva riduzione della spesa per l'anno in corso.

Si noti peraltro che la Nota tecnico illustrativa (NTI) al DDL di bilancio 2020, relativamente al 2019, non recepisce queste nuove entrate nel quadro tendenziale né riporta gli effetti di ricomposizione delle voci del conto derivanti dalle norme per il 2019 disposte dal DL 124/2019.

Infatti, la colonna di stima delle voci del conto delle Amministrazioni pubbliche per il 2019, sia riferita al quadro tendenziale che al quadro programmatico, rimane invariata rispetto alla NADEF.

Sul versante delle spese, quelle correnti primarie dovrebbero aumentare dal 41,4 al 41,9 per cento del PIL a causa dell'incremento dal 19,8 al 20,3 per cento dell'incidenza sul PIL delle prestazioni sociali in denaro, dovuto in larga misura ai nuovi interventi normativi riguardanti la cosiddetta "Quota 100" e il reddito di cittadinanza (i cui importi, sulla base dei dati di monitoraggio, sono stati ridotti – rispetto a quanto indicato nel DEF – rispettivamente di 1,2 e 0,4 miliardi). Le altre principali poste, relative ai redditi da lavoro e al complesso dei consumi intermedi si ridurrebbero di un decimo, rispettivamente al 9,7 e all'8,2 per cento del PIL. La spesa in conto capitale è attesa rimanere costante al 3,3 del PIL, rispecchiando un aumento degli investimenti (dal 2,1 al 2,3 per cento del prodotto) compensato da una riduzione degli altri trasferimenti in conto capitale. In particolare, la crescita degli investimenti in valore (7,7 per cento rispetto al 2018) è riconducibile – come si evince dalla NTI allegata al DDL di bilancio – all'evoluzione di quelli relativi sia alle Amministrazioni centrali (+10,6 per cento) sia alle Amministrazioni locali (+5,8 per cento); questi ultimi risentono dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione passati consentito a Comuni e Province dalla fine del 2018²⁴.

Sul versante delle entrate, una riduzione di un decimo di quelle tributarie (al 28,4 per cento del PIL), ascrivibile alle imposte dirette, si accompagna ad aumenti sia dei contributi sociali che delle altre entrate correnti. I primi (che salgono dal 13,3 al 13,5 per cento del PIL) riflettono l'andamento della massa retributiva dell'intera economia, il venir meno degli effetti delle misure di esonero contributivo previste in passato per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, gli effetti dell'agevolazione per l'assunzione di giovani introdotta dalla legge di bilancio per il 2018 e l'impatto della riduzione delle tariffe INAIL disposta dalla legge di bilancio per il 2019. Le altre entrate correnti – attese in crescita dal 4,3 al 4,4 per cento del PIL – scontano il valore elevato degli utili di gestione della Banca d'Italia legato all'espansione del bilancio della Banca centrale determinata dal programma di acquisto di titoli pubblici da parte dell'Eurosistema (*quantitative easing*) nonché dei dividendi delle società partecipate.

Per quanto riguarda lo scenario programmatico, il Governo, secondo quanto indicato nella Relazione al Parlamento presentata il 30 settembre scorso, individua in un miglioramento graduale e strutturale della finanza pubblica l'approccio di politica economica più appropriato e si impegna a riprendere il percorso di convergenza verso l'OMT nel biennio 2021-22 per proseguire negli anni a seguire.

La NADEF e la NTI prevedono per il 2020 un livello di indebitamento netto invariato rispetto a quello atteso per il 2019 e a quello registrato nel 2018 (2,2 per cento del PIL) e per il biennio successivo riduzioni annue di 0,4 punti percentuali (che porterebbero il disavanzo all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 nel 2022) (tab. 2.1). Rispetto al DEF, l'obiettivo di indebitamento netto è più elevato di un decimo di punto di PIL il prossimo anno, sullo stesso livello per il 2021 e più basso di un decimo nell'ultimo anno di programmazione. Dopo essere atteso per il 2019 un avanzo primario pari all'1,3 per cento del PIL, nello scenario programmatico esso scende all'1,1 per cento nel 2020 per poi risalire rispettivamente all'1,3 e all'1,5 per cento del PIL nei due anni successivi. La pressione fiscale è in crescita di un decimo di punto percentuale di PIL nel 2020 rispetto all'anno precedente, collocandosi al 42 per cento, quindi raggiunge il 42,5 e il 42,4 nel

²⁴ In proposito si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Gli avanzi spendibili degli Enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio", Focus tematico n. 3, 8 aprile.

Tab. 2.1 – Indicatori di finanza pubblica (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,4	-2,2	-2,2	-1,3	-1,1	-0,8
<i>Variazione (a')</i>		0,2	0,0	0,9	0,2	0,3
Misure <i>una tantum</i> tendenziali	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Interventi netti (b)				-0,9	-0,7	-0,5
di cui: <i>disattivazione clausole di salvaguardia (c)</i>				-1,3	-0,5	-0,2
Indebitamento netto programmatico (d=a+b)	-2,4	-2,2	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4
<i>Variazione (d')</i>		0,2	0,0	0,0	0,4	0,4
Interessi (e)	-3,8	-3,7	-3,4	-3,3	-3,1	-2,9
<i>Variazione (e')</i>		0,1	0,3	0,1	0,2	0,2
Componente ciclica del saldo di bilancio programmatico (f)	-1,0	-0,8	-1,0	-0,9	-0,7	-0,5
Indebitamento netto programmatico corretto per il ciclo (g=d-f)	-1,4	-1,4	-1,2	-1,2	-1,0	-0,9
Misure <i>una tantum</i> programmatiche (h)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Avanzo primario strutturale (i)	2,4	2,1	2,2	1,9	1,9	2,0
<i>Variazione (i')</i>		-0,3	0,1	-0,3	0,0	0,1
Saldo di bilancio programmatico strutturale (l=g-h)	-1,4	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2	-1,0
<i>Variazione (l')</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019 e del DPB 2020.

(1) Eventuali mancate quadrature son dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

biennio 2021-22. Tutti questi andamenti sono influenzati dalla presenza di gettito ascrivibile alle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, ancora attive dal 2021.

In generale, si deve evidenziare come il miglioramento del quadro tendenziale contenuto nella NADEF rispetto al DEF (dovuto a una minore spesa per interessi per circa il 60 per cento nel 2020 e circa il 95 per cento nel biennio successivo) consenta di ottenere un profilo di obiettivi programmatici simili nonostante l'attuazione e la previsione di manovre decisamente più contenute di quelle implicite nel DEF dello scorso aprile.

A fronte degli obiettivi programmatici, considerate le stime relative all'*output gap* e le misure *una tantum*, il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali nel 2020 e migliorerebbe di 0,2 punti in ognuno dei due anni successivi. Infatti, il disavanzo strutturale, stimato all'1,2 per cento del PIL per l'anno in corso, si attesterebbe all'1,4 per cento nel 2020 per poi ridursi all'1,2 nel 2021 e all'1,0 nel 2022 (tab. 2.1). A beneficio di tali andamenti, oltre alla presenza di gettito dovuto alle clausole di salvaguardia nel biennio 2021-22, si colloca la riduzione della spesa per interessi, che è prevista in calo nel triennio, scendendo da 3,4 per cento del PIL nel 2019 al 2,9 per cento nel 2022. L'avanzo primario strutturale è previsto in ridimensionamento e passerebbe dal 2,2 per cento del PIL del 2019 all'1,9 per cento in ognuno dei due anni successivi, per poi risalire appena, al 2,0 del prodotto nel 2020.

Il rapporto tra il debito programmatico e il PIL dovrebbe aumentare nell'anno in corso di nove decimi di PIL (al 135,7 per cento), per poi ridursi progressivamente sino ad attestarsi al 131,4 per cento nel 2022, a un livello di 4,3 punti percentuali di PIL inferiore

rispetto al picco del 2019 e di un punto percentuale superiore rispetto a quanto previsto, sempre per il 2022, nello scenario tendenziale della NADEF.

2.1.2 L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL

Il 23 settembre la Banca d'Italia ha pubblicato l'aggiornamento delle stime del debito in linea con il nuovo Manuale sul deficit e debito pubblico di Eurostat²⁵. Per effetto delle modifiche ai criteri di valutazione del debito, esso viene incrementato degli interessi maturati (ma non ancora pagati) sui Buoni postali fruttiferi (BPF), attribuiti al Ministero dell'Economia e delle finanze in seguito alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni avvenuta nel 2003²⁶. Alla fine del 2018, il valore capitale di tali strumenti era pari a 12,8 miliardi mentre gli interessi accumulati erano pari a 58,2 miliardi. La nuova classificazione statistica non ha avuto impatti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche poiché gli interessi maturati su questi prodotti sono sempre stati inclusi nel conto economico della stessa.

Inoltre, le revisioni del debito diffuse dalla Banca d'Italia il 23 settembre includono gli effetti dell'ampliamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche²⁷ per un importo pari a circa 5,2 miliardi nel 2015, 4,1 miliardi nel 2016 e intorno ai 300 milioni nel 2017 e 2018.

Contemporaneamente, l'Istat ha rivisto al rialzo il livello del PIL nominale degli anni precedenti al 2019: di 3,3 miliardi nel 2015, 5,8 nel 2016, 9,2 nel 2017 e 8,4 nel 2018.

Considerando le revisioni del debito effettuate dalla Banca d'Italia e i nuovi dati di contabilità nazionale pubblicati dall'Istat, il rapporto tra il debito e il PIL si è attestato al 134,1 per cento nel 2017 e al 134,8 per cento nel 2018. Le revisioni hanno determinato un'incidenza del debito sul PIL più elevata; tuttavia, la dinamica risulta adesso più favorevole: rispetto al 2015, anno in cui il rapporto tra il debito e il PIL è stato pari al 135,3 per cento, nel 2018 tale rapporto è sceso (-0,5 per cento) invece di aumentare (0,6 per cento) come risultava prima delle revisioni.

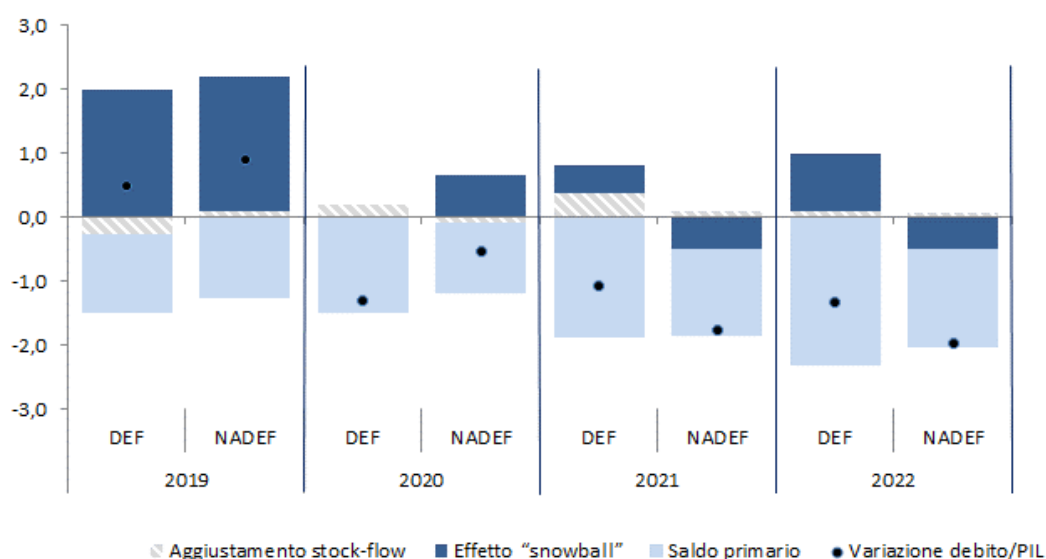
Secondo lo scenario delineato dal DPB, che conferma il quadro programmatico della NADEF, nell'anno in corso il rapporto del debito sul PIL dovrebbe aumentare di circa nove decimi (invece di cinque decimi previsti dal DEF) rispetto al 2018 (fig.2.1). Dal 2020, si prevede un percorso di stabile e progressiva riduzione del rapporto tra il debito e il PIL per raggiungere il 131,4 per cento nel 2022, circa 3,4 punti percentuali di PIL in meno rispetto al risultato del 2018 (riduzione netta superiore di 0,1 punti rispetto a quella del

²⁵ Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010 — 2019 edition*.

²⁶ L'ultima serie dei BPF scadrà nel 2033, ma i titolari possono ritardare il rimborso fino al 2043. Tuttavia, nei dieci anni successivi alla scadenza, i BPF non matureranno interessi.

²⁷ Per alcune unità già incluse lo scorso aprile nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche a partire dal 2017 (in particolare di Rete ferroviaria Italiana S.p.a.) è stata effettuata la revisione dei dati relativi agli anni meno recenti.

Fig. 2.1 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL: confronto DEF e NADEF 2019



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019, della NADEF 2019 e del DPB 2020.

DEF) e oltre 4 punti percentuali di PIL in meno rispetto al picco previsto per il 2019 (135,7 per cento). Scomponendo tale dinamica nelle diverse componenti che la determinano, l'avanzo primario fornisce un contributo sempre positivo nel quadriennio di previsione, incidendo per oltre 5 punti percentuali di PIL (tab. 2.2).

Tab. 2.2 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Livello	134,1	134,8	135,7	135,2	133,4	131,4
Variazione rispetto all'anno precedente	-0,7	0,7	0,9	-0,5	-1,8	-2,0
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico:						
Avanzo primario (competenza economica)	-1,3	-1,5	-1,3	-1,1	-1,3	-1,6
Effetto snow-ball ⁽²⁾ di cui:	0,6	1,5	2,1	0,7	-0,5	-0,5
Spesa per interessi/PIL nominale	3,8	3,7	3,4	3,3	3,1	2,9
Contributo crescita PIL nominale	-3,2	-2,2	-1,3	-2,6	-3,6	-3,4
p.m. : Costo medio del debito	2,9	2,8	2,6	2,4	2,4	2,3
Aggiustamento stock-flussi	0,1	0,7	0,1	-0,1	0,1	0,1
Differenza cassa-competenza			0,1	0,3	0,2	-0,3
Accumulazione netta di attività finanziarie, di cui:			0,3	0,0	0,0	0,2
Introiti da privatizzazioni			0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Effetti di valutazione del debito			-0,3	-0,3	0,0	0,1
Altro ⁽³⁾			0,0	-0,1	-0,1	0,0

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2019 e DPB 2020.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'effetto snow-ball è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1}) * (-g_t/(1+g_t))$, dove d_{t-1} è il debito al tempo t-1, e g_t è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t- (3) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, riclassificazioni Eurostat, discrepanze statistiche.

Contribuiscono all'aumento del debito, invece, l'aggiustamento *stock-flussi* e l'effetto *snow-ball*. A quest'ultimo, sarebbe imputabile un aumento del rapporto tra debito e PIL di complessivi 1,7 punti. La maggior parte di esso si concentrerebbe nel 2019 a causa del rallentamento della crescita nominale (da 1,7 a 1 per cento) solo in parte compensato dalla riduzione dello 0,2 per cento del PIL dell'incidenza della spesa per interessi. Nel 2020, invece, l'effetto *snow-ball* scenderebbe al di sotto del punto percentuale grazie a un ulteriore calo della spesa per interessi e a un'accelerazione significativa del PIL nominale (2 per cento). Nel biennio successivo, il contributo di questa componente diviene favorevole alla riduzione del debito (per oltre un punto di PIL), grazie al proseguimento della riduzione della spesa per interessi (pari a due decimi di punto in ciascun anno), unito a un aumento del tasso di crescita nominale (2,7 per cento nel 2021 e 2,6 nel 2022). La revisione al ribasso della spesa per interessi rispetto alle precedenti stime del DEF riflette il più favorevole andamento atteso dei tassi di interesse riscontrato negli ultimi mesi²⁸. Si ricorda che lo scenario sui tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai rendimenti sui titoli di Stato italiani rilevati nel periodo di compilazione della NADEF, che si collocano su valori minimi in prospettiva storica.

L'aggiustamento *stock-flussi* ha un impatto sfavorevole nel quadriennio per circa lo 0,1 per cento di PIL, in miglioramento rispetto a quanto stimato nel DEF. La componente riconducibile alle privatizzazioni impatta favorevolmente sulla dinamica dell'aggiustamento *stock-flussi*, prevedendo introiti per 0,2 punti percentuali in ciascun anno del triennio 2020-22. La NADEF ha aggiornato gli obiettivi per gli introiti da privatizzazioni, azzerandoli per l'anno in corso (da 1 punto percentuale di PIL), e riducendoli a 0,2 punti percentuali per il 2020 (da 0,3 punti percentuali di PIL). Inoltre, per il biennio 2021-22, è stato introdotto un obiettivo di introiti pari allo 0,2 per cento del PIL all'anno (tali obiettivi comprendono dividendi straordinari e altri proventi finanziari destinati al Fondo di ammortamento del debito pubblico). Tuttavia, la NADEF e il DPB non contengono informazioni sufficienti per la valutazione della realizzabilità del programma. Pertanto, esso continua a configurarsi come elemento di rischio del quadro programmatico, come già rimarcato dall'UPB negli ultimi anni²⁹.

Nel DPB viene fornito il profilo aggiornato dei proventi del piano straordinario di dismissioni immobiliari pari a 100 milioni nel 2019, 1 miliardo nel 2020 e 150 milioni nel 2021. Tuttavia, si ricorda che gli eventuali proventi derivanti da dismissioni immobiliari sono contabilizzati nell'indebitamento netto, quindi non possono essere registrati contemporaneamente come incassi da privatizzazioni all'interno dell'aggiustamento *stock-flussi* del debito, se non a determinate condizioni che comportino operazioni di carattere finanziario (non contabilizzate quindi nell'indebitamento netto).

²⁸ Si veda il Riquadro 2.1 "L'impatto della riduzione dello *spread* sulla spesa per interessi" per un'analisi dei risparmi dovuti alla riduzione generalizzata dei tassi di interesse e dello *spread*.

²⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2019", pag.58 "Il programma di privatizzazioni" per un confronto tra previsioni e risultati relativo agli incassi da privatizzazioni per gli anni passati.

Riquadro 2.1 – L’impatto della riduzione dello *spread* sulla spesa per interessi³⁰

Il miglioramento delle prospettive di finanza pubblica registrato negli ultimi mesi è legato in modo significativo alla riduzione della spesa per interessi rispetto a quanto stimato nella prima parte dell’anno. La NADEF 2019 e il DPB 2020, infatti, prevedono una spesa per interessi della pubblica Amministrazione che nel prossimo triennio calerebbe progressivamente implicando un risparmio rispetto a quanto previsto nel DEF 2019 che nel 2022 raggiungerebbe un importo pari a 17,2 miliardi. Considerando la sola componente dei titoli di Stato, il risparmio stimato attraverso il modello UPB per la previsione della spesa per interessi è pari a circa 15,6 miliardi (tab. R2.1.1)³¹.

La significativa riduzione della stima della spesa per interessi a distanza di sei mesi è da attribuire in parte a una discesa generalizzata dei tassi d’interesse – misurabile guardando alla variazione dei rendimenti tedeschi e, in misura minore, dalla variazione dell’Euribor limitatamente alla quota di titoli a esso indicizzati -- e in parte alla riduzione del rischio-paese associato all’Italia – misurabile attraverso lo *spread* tra i rendimenti italiani e quelli tedeschi.

Per una stima dei risparmi da ricondurre a ciascuna delle due componenti, utilizzando il modello UPB, sono stati costruiti due scenari alternativi relativamente all’evoluzione dei tassi d’interesse – quindi della spesa per interessi – sui titoli di Stato italiani rispetto allo scenario di riferimento (*baseline*), rappresentato dalla previsione formulata sulla base dei tassi registrati tra la fine di agosto e l’inizio di settembre e usata per la valutazione del quadro di finanza pubblica della NADEF.

Nello scenario che intende cogliere l’impatto della riduzione generalizzata dei tassi d’interesse, le curve *forward* alternative per l’Italia vengono calcolate aggiungendo ai rendimenti italiani a termine stimati a settembre il valore assoluto della variazione registrata tra marzo e settembre dalle curve a termine relative ai titoli tedeschi. Analogamente, il secondo scenario si ricava aggiungendo alla curva dei rendimenti a termine dei titoli di Stato italiani utilizzata nello scenario di riferimento il valore assoluto della variazione dello *spread* tra le curve *forward* italiane e tedesche registrata tra marzo e settembre³².

Tab. R2.1.1 – Spesa per interessi: previsioni UPB, solo titoli di Stato domestici
(milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
Delta previsione UPB				
Settembre-Aprile 2019 di cui:	-456	-5.560	-10.426	-15.625
<i>Variazione generale dei tassi</i>	-297	-2.491	-5.079	-7.705
<i>Variazione spread</i>	-121	-2.200	-4.766	-7.184
<i>Residuo (variazione ipotesi inflazione, fabbisogno e composizione emissioni)</i>	-38	-870	-580	-736

Fonte: elaborazioni su dati MEF, Banca d’Italia e Refinitiv.

³⁰ Questo riquadro sintetizza i contenuti recentemente pubblicati in Ufficio parlamentare di bilancio (2019), “L’impatto della riduzione dello *spread* sulla spesa per interessi”, Flash n. 3, novembre.

³¹ Il modello UPB considera la sola spesa associata a titoli di Stato domestici (che rappresentano circa l’80 per cento del debito lordo complessivo attualmente in circolazione) e, a partire dalle stesse ipotesi circa l’evoluzione dei tassi d’interesse adottate dal MEF, fornisce stime simili a quelle della NADEF e del DEF. Per ulteriori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), “Il modello UPB di analisi e previsione della spesa per interessi”, Nota di lavoro n. 3, ottobre.

³² Con una metodologia concettualmente analoga (ma che non utilizza il modello di previsione UPB) è stato possibile disaggregare nelle due componenti anche i risparmi di spesa per interessi da ricondurre alle emissioni avvenute dall’inizio di aprile alla fine di agosto 2019.

Il risultato di questo esercizio è che alla riduzione dello *spread* tra marzo e settembre si può attribuire quasi la metà della riduzione della spesa per interessi sui titoli di Stato tra il DEF e la NADEF (tab. R2.1.1). In particolare, per quanto riguarda il 2022, al minore *spread* sarebbero imputabili 7,2 dei 15,6 miliardi di riduzione complessiva della spesa per interessi stimati dal modello UPB. La riduzione generalizzata dei tassi di interesse fornirebbe un contributo leggermente superiore (7,7 miliardi), mentre la parte residuale della differenza andrebbe attribuita a variabili diverse dai tassi d'interesse (principalmente a ipotesi diverse, nei due quadri previsivi, rispetto all'evoluzione dell'inflazione, del fabbisogno e della composizione del debito).

Infine, le stime programmatiche della NADEF scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,1 per cento del PIL per ciascun anno del triennio 2019-2021.

2.1.3 La manovra: il DL 124/2019 e il DDL di bilancio per il 2020

La manovra di bilancio

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 124/2019 e dal DDL di bilancio per il 2020 presentati in Parlamento e verrà completata con altri provvedimenti legislativi, in particolare quelli che definiranno con più precisione le misure relativamente alla riduzione del cuneo fiscale e al sostegno della famiglia.

Sulla base di quanto riportato nelle relazioni tecniche dei provvedimenti trasmessi alle Camere, la manovra comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2020, allo 0,7 nel 2021 e allo 0,5 per cento nel 2022 (tab. 2.1). In termini di indebitamento netto, si conferma quanto indicato nella NADEF, secondo cui il deficit programmatico dovrebbe rimanere stabile al 2,2 per cento nel 2020 per poi scendere all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022.

La manovra di bilancio dispone rispetto al tendenziale misure espansive (impieghi nella tabella 2.3) pari all'1,8 per cento del PIL nel 2020 e nel 2021 che scendono all'1,5 per cento nel 2022. Tuttavia, al netto degli interventi sulle clausole di salvaguardia, i nuovi interventi implicano effetti espansivi ovviamente minori ma crescenti nel triennio, da 0,5 del 2020 a un importo quasi triplo nei due anni successivi, pari all'1,3 per cento del PIL. Le risorse di copertura sono minori degli impieghi comprensivi degli interventi sulle clausole di salvaguardia e risultano sostanzialmente stabili intorno all'1,0 per cento del PIL nell'intero triennio (tab. 2.3).

Tab. 2.3 — DL 124/2019 e DDL di bilancio 2020: manovra per il triennio 2019-2021 ed effetti sul 2019 del DL 124/2019
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2019	2020	2021	2022
IMPIEGHI ⁽¹⁾	2.277,6	32.135,1	33.903,0	28.704,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,5</i>
Impieghi al netto della sterilizzazione clausole		9.063,1	24.103,0	25.709,8
<i>In percentuale del PIL</i>		<i>0,5</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
Maggiori spese	775,0	4.720,3	12.781,3	14.761,2
<i>Correnti</i>	62,1	2.631,9	9.445,3	9.573,9
<i>In conto capitale</i>	712,9	2.088,4	3.336,0	5.187,4
Minori entrate	1.502,6	27.414,8	21.121,7	13.943,5
<i>Sterilizzazione clausole</i>		-23.072,0	-9.800,0	-2.995,0
<i>In percentuale del PIL</i>		<i>-1,3</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,2</i>
RISORSE ⁽¹⁾	2.277,7	15.877,9	21.157,2	18.234,2
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>
Maggiori entrate	35,0	11.853,4	16.833,5	14.801,7
Minori spese	2.242,7	4.024,4	4.323,7	3.432,5
<i>Correnti</i>	1.696,3	1.641,3	3.019,4	2.255,6
<i>In conto capitale</i>	546,4	2.383,2	1.304,3	1.177,0
ENTRATE NETTE	-1.467,6	-15.561,4	-4.288,2	858,1
ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia	-1.467,6	7.510,6	5.511,8	3.853,1
USCITE NETTE	-1.467,7	695,9	8.457,7	11.328,7
<i>Correnti</i>	-1.634,2	990,7	6.425,9	7.318,3
<i>In conto capitale</i>	166,5	-294,8	2.031,7	4.010,4
INDEBITAMENTO NETTO	0,0	-16.257,3	-12.745,8	-10.470,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,5</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 124/2019 e del DDL di bilancio per il 2020.

(1) Gli impieghi e le risorse del triennio 2020-22 sono al netto del fondo per la riduzione della pressione fiscale e del fondo attualizzazione dei contributi pluriennali.

Nelle tabelle presentate, i valori degli impieghi e delle risorse di copertura non tengono conto di alcune voci della manovra che nella considerazione complessiva degli effetti finanziari del DL 124/2019 e del DDL di bilancio per il 2020 hanno un impatto netto nullo. Si tratta degli incrementi dei due fondi previsti dal DL fiscale (uno per la riduzione della pressione fiscale e uno relativo ai contributi pluriennali, all'articolo 59, commi 1 e 2), che vengono ridotti dello stesso ammontare dal DDL di bilancio (all'articolo 99, comma 3) per essere utilizzati a fini di copertura. In particolare, includendo anche tali importi, le maggiori e le minori spese delle tabelle 2.3 e 2.5 sarebbero più elevate di 5,4 miliardi nel 2020, di 4,4 miliardi nel 2021 e di 4,2 miliardi nel 2022.

Oltre che per queste operazioni contabili, gli importi degli impieghi e delle risorse differiscono da quelli riportati nella NTI al DDL di bilancio a causa della mancanza - nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della manovra - di indicazioni dettagliate circa i provvedimenti della sezione seconda del DDL. Come già evidenziato in passato, sarebbe opportuna la pubblicazione di queste informazioni specifiche nella stesura di tale prospetto riepilogativo.

Per il 2020, le misure espansive impiegano circa 32 miliardi a fronte dei quali sono attese risorse per circa 16 miliardi, con conseguente incremento del deficit di circa 16 miliardi (tab. 2.3). Tra gli impieghi, l'intervento più consistente - come avviene ormai da cinque anni - è quello che disattiva completamente l'incremento di gettito previsto

dalle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, pari a 23,1 miliardi. Gli altri principali utilizzi di risorse riguardano l'avvio della riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, sostegni alla famiglia per la natalità e la frequenza agli asili nido, le maggiori risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego 2019-2021, nonché la spesa in conto capitale di Stato, Regioni e Comuni e i crediti di imposta per gli investimenti in beni strumentali delle strutture produttive del Mezzogiorno. Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie, i tre quarti circa derivano da maggiori entrate. In primo luogo, viene acquisito – per il solo 2020 – un maggior gettito in conseguenza della rimodulazione, disposta dal DL 124/2019 per i soggetti sottoposti ai nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), delle due rate di acconto dell'autotassazione. Inoltre, sono previsti ingenti recuperi di gettito per misure di contrasto dell'evasione e delle frodi fiscali, aumenti di incassi provenienti dalle imprese, soprattutto bancarie, l'introduzione di nuove imposte sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego e sul consumo di taluni tipi di bevande, la revisione delle agevolazioni fiscali sulle auto aziendali, nonché aggravii nella tassazione riguardante i giochi e i tabacchi. Il contenimento delle spese, oltre che da risparmi attesi dal minor utilizzo dell'anticipo pensionistico ("quota cento") ulteriori rispetto a quanto previsto nella NADEF 2019, è assicurato principalmente dalla riduzione della spesa dei Ministeri e da ulteriori definizioni e riprogrammazioni contenute nella sezione seconda del DDL di bilancio (in particolare per il Fondo sviluppo e coesione e per il Fondo per l'edilizia sanitaria).

Per il biennio 2021-22, sul fronte degli impieghi, alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia, in riduzione di 9,8 e 3 miliardi rispettivamente, e ai più consistenti effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle relative al pubblico impiego e in conto capitale – si aggiungono le misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico, il più elevato impatto della riduzione del cuneo fiscale nonché la proroga di alcune agevolazioni fiscali e di finanziamenti per le PMI e l'introduzione di un assegno universale per le famiglie. Per quanto riguarda il versante delle risorse di copertura, aumenta l'incidenza delle maggiori entrate rispetto al 2020 (da circa il 75 per cento del 2020 a circa l'80 per cento successivamente), in particolare per la minore perdita di gettito nel 2022 connessa all'abrogazione della *"flat tax"* (la cui decorrenza era prevista dal periodo di imposta 2020) per lavoratori autonomi e imprese individuali con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, per i maggiori effetti sia del contrasto dell'evasione e delle frodi fiscali contenuti nel DL 124/2019 sia della nuova imposta sul consumo dei manufatti in plastica. Quanto ai risparmi di spesa, minori nel 2022, si riducono quelli relativi a uscite in conto capitale mentre aumentano quelli riguardanti la spesa corrente, in particolare quelli connessi a "Quota 100".

Con riferimento alla natura delle risorse di copertura, si sottolinea la presenza di misure temporanee o con effetti concentrati nel primo anno. Si tratta in particolare del blocco delle deduzioni delle svalutazioni e perdite su crediti, della rimodulazione

degli acconti sopra citata nonché della revisione della tempistica dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato (RFI) e di utilizzo del Fondo sviluppo e coesione.

Sono inoltre operati accantonamenti delle dotazioni finanziarie delle spese dei Ministeri, relative sia alla voce regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposta che a quella riguardante i fondi di riserva e speciali. In particolare, per il 2020 è disposto un accantonamento di un miliardo che, in seguito a verifica di coerenza degli andamenti di finanza pubblica con gli obiettivi programmatici – come eventualmente risultante nel DEF 2020 – potrà essere reso disponibile in sede di presentazione del provvedimento di assestamento del bilancio dello Stato. Per gli anni 2021 e 2022, sempre sulle stesse voci, sono accantonati importi meno elevati, rispettivamente pari a 900 e 500 milioni, a garanzia degli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica derivanti dai risparmi nuovamente attesi per “Quota 100”, nelle more del procedimento accertativo di tali minori oneri.

Si evidenzia infine che, nell’ambito degli impieghi di mezzi finanziari, importi crescenti nel tempo – per circa 600 milioni nel 2020, circa 1 miliardo nel 2021 e oltre 1,2 miliardi nell’anno successivo – sono appostati su fondi sia di natura corrente (per oltre l’80 per cento) che in conto capitale, finalizzati alle esigenze indifferibili, alle spese che si prevede siano attuate in corso d’anno e ai rapporti con le Regioni a statuto speciale.

I principali interventi della manovra

Guardando più in particolare alle varie componenti della manovra, i principali interventi possono essere raggruppati in varie tipologie (tab. 2.4 per gli importi netti e tab. 2.5 per i dettagli degli importi lordi relativi agli impieghi e alle risorse).

Sul fronte degli impieghi, come già ricordato, è prevista la completa disattivazione per il primo anno e parziale sterilizzazione per quelli successivi delle *clausole di salvaguardia* su IVA e accise.

Tab. 2.4 – Principali misure del DL 124/2019 e del DDL di bilancio per il 2020 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (importi netti in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
ENTRATE NETTE	-1.468	-15.561	-4.288	858
Clausole di salvaguardia				
Sterilizzazione clausole		-23.072	-9.800	-2.995
ENTRATE NETTE AL NETTO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA		7.511	5.512	3.853
Misure relative a imprese e lavoratori autonomi				
"Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle deduzioni delle svalutazioni e perdite su crediti; differimento in dieci esercizi della deducibilità		1.644	0	0
Proroga rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni		823	453	453
Modifica ammortamento beni gratuitamente devolvibili concessionari autostradali		341	170	170
Abrogazione "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro		109	1.131	858
Imposta sui servizi digitali - Web tax		108	108	108
Proroga super e iper-ammortamento		0	-566	-1.126
Esclusione dal regime forfettario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro		-4	594	350
ACE (rendimento nozionale 1,3%) con abolizione mini-Ires		-326	290	777
Totale di gruppo		2.883	2.270	1.375
Detrazioni Irpef				
Rimodulazione oneri detraibili al 19% in base al reddito escluse patologie gravi		0	110	63
Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate		23	-876	-1.101
Totale di gruppo		23	-766	-1.038
Misure di contrasto dell'evasione				
Disposizioni di contrasto a frodi e illeciti		832	832	832
Riduzione delle compensazioni indebite		836	878	878
Estensione reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera		136	593	396
Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore del gas naturale e dell'energia elettrica		120	240	240
Presentazione in via telematica del documento di accompagnamento per la circolazione dei prodotti assoggettati ad accisa		240	480	480
Minori compensazioni per contributi previdenziali e ritenute in appalti e subappalti per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera - Maggior gettito contributivo		317	317	317
Riconoscimento della spettanza delle detrazioni Irpef per oneri al 19% solo in caso di pagamento con strumenti tracciabili		0	868	496
Potenziamento attività di analisi del rischio evasione e pseudonimizzazione dati personali		125	251	460
Estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche ai contribuenti che opereranno nel nuovo regime di vantaggio		51	147	106
Totale di gruppo	35	3.236	4.999	4.590
Misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà				
Revisione dell'agevolazione fringe benefit auto aziendali ai fini Irpef		347	393	386
Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti		-3.000	-5.000	-5.000
Totale di gruppo		-2.634	-4.576	-4.560
Altre misure fiscali				
Acconti per i soggetti ISA	-1460	1.460	0	0
Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego		1.080	1.782	1.537
Imposta sulle bevande zuccherate		234	262	256
Incremento PREU e prelievo sulle vincite		795	841	841
Modifica accise tabacchi		88	88	88
Riduzione dal 15% al 10% aliquota cedolare secca contratti a canone concordato		-202	-223	-212
Totale di gruppo	-1.469	3.820	2.986	2.891
Sanità				
Abolizione superticket sulle prestazioni sanitarie		-185	-554	-554
Altre misure		101	15	10
Oneri riflessi	-33	266	1.138	1.139

Tab. 2.4 – (segue) Principali misure del DL 124/2019 e del DDL di bilancio per il 2020
– Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
USCITE NETTE	-1.468	696	8.458	11.329
Misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà				
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia		0	434	1.033
Proroga di un anno per l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE		348	410	0
Incremento buono asili nido		190	200	211
Fondo per la disabilità e la non autosufficienza		50	200	300
Ulteriori riduzioni risparmi quota 100		-300	-900	-500
Proroga APE sociale		108	219	185
Estensione opzione donna		67	187	291
Totale di gruppo		625	850	1.723
Pubblico impiego				
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale pubblico impiego 2019-2021		225	1.400	1.400
Missioni di pace		0	750	750
Totale di gruppo		462	2.290	2.292
Misure relative alle imprese e lavoratori autonomi				
Fondo PMI	670	0	0	0
Credito di imposta investimenti nel Mezzogiorno per acquisizione beni strumentali strutture produttive		674	0	0
Rifinanziamento "nuova Sabatini" - Sostegno agli investimenti delle PMI		105	97	97
Credito d'imposta per trasformazioni tecnologiche per favorire l'economia circolare			140	280
Totale di gruppo	713	848	1.199	1.229
Investimenti pubblici e contributi agli investimenti				
Contributi ai Comuni per investimenti		235	478	1.170
Utilizzo del risultato di amministrazione e FPV da debito delle RSO		155	312	120
Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato		112	400	767
Fondo per attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati		15	100	310
Sostegno alla ricerca - Agenzia per la ricerca		10	200	210
Riduzione spesa Ministeri - conto capitale (DL 124/2019 e DDLB 2020)	-456	-472	-469	-469
Totale di gruppo	-546	-1.157	890	2.673
Misure di contrasto dell'evasione				
Superbonus sull'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici			3.000	3.000
Totale di gruppo	2	38	3.023	3.023
Altre misure				
Fondo per i rapporti con le Regioni a statuto speciale		250	359	359
Fondo esigenze indifferibili		214	305	305
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi		139	341	565
Ristoro del gettito non più acquisibile ai Comuni a seguito introduzione Tasi		110	110	110
Riduzione spesa Ministeri (DL 124/2019 e DDLB 2020)	-1.513	-510	-497	-483
Fondo unico Giustizia in Tesoreria dello Stato - minore spesa per interessi		-14	-178	-244
Totale di gruppo	-1.636	-101	265	449
Sanità				
Riduzione del Fondo per la riduzione della quota fissa sulla ricetta		-20	-60	-60
Totale di gruppo		-20	-60	-60
INDEBITAMENTO NETTO	0,0	-16.257,3	-12.745,8	-10.470,6

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2020 e al DL 124/2019.

Tab. 2.5 – Effetti del DDL di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
IMPIEGHI ^{(1) (2)}	2.278	32.135	33.903	28.705
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,5</i>
Maggiori spese	775	4.720	12.781	14.761
Maggiori spese correnti	62	2.632	9.445	9.574
Proroga di un anno per l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE		348	410	0
Incremento buono asili nido		190	200	211
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia			1.044	1.244
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale pubblico impiego 2019-2021		225	1.400	1.400
Proroga APE sociale		108	219	185
Estensione opzione donna		67	187	291
Fondo per la disabilità e la non autosufficienza		50	200	300
Fondo per i rapporti con le Regioni a statuto speciale		250	359	359
Incremento del Fondo esigenze indifferibili		214	305	305
Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici - <i>Superbonus</i>		0	3.000	3.000
Rifinanziamenti - sezione seconda		222	1.177	1.284
<i>Missioni internazionali di pace</i>		0	850	850
<i>Altro</i>		222	327	434
Altri interventi	62	958	944	995
Maggiori spese in conto capitale	713	2.088	3.336	5.187
Fondo di garanzia PMI	670			
Contributi ai Comuni per investimenti		235	478	1.170
Utilizzo del risultato di amministrazione per gli Enti in disavanzo - RSO		155	312	120
Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato		112	400	767
Fondo per attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati		15	100	310
Sostegno alla ricerca - Agenzia per la ricerca		10	200	210
Rifinanziamenti - sezione seconda		435	950	865
<i>Forestali Calabria</i>		90	90	90
<i>Altro</i>		345	860	775
Altri interventi	43	1.126	896	1.745
Minori entrate	-1.503	-27.415	-21.122	-13.944
Sterilizzazione clausola IVA		-22.672	-9.450	-2.895
Sterilizzazione clausola accise prodotti petroliferi		-400	-350	-100
Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti		-3.000	-5.000	-5.000
Acconti per i soggetti ISA	-1.460			
Ripristino ACE (rendimento nozionale 1,3%) con abolizione mini-Ires - Ires		-420	-197	-197
Abrogazione "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro. Imposta sostitutiva e rettifica detrazione IVA		-280	-1.918	-1.096
Abolizione quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie - <i>Superticket</i>		-185	-554	-554
Riduzione dal 15% al 10% dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato		-202	-223	-212
Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate e oneri detraibili in base al reddito		-151	-1.503	-722
Proroga super e iperammortamento		0	-566	-1.126
Esclusione dal regime forfetario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro - Imposta sostitutiva e IVA		-4	-315	-182
Revisione tariffe INAIL minori entrate contributive				-500
Altri interventi	-9	-81	-476	-744
Effetti fiscali:		-13	-563	-1.109
<i>Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate e oneri detraibili in base al reddito</i>		0	0	-316
<i>Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego - Imposta di consumo</i>		0	-410	-655
<i>Imposta sulle bevande zuccherate (sugar tax) - Decorrenza dal 1° aprile 2020 - Imposta di consumo</i>		0	-89	-95
<i>Altro</i>		-13	-63	-43
Oneri riflessi	-33	-6,9	-6,9	-6,9
ENTRATE NETTE	-1.468	-15.561	-4.288	858
USCITE NETTE	-1.468	696	8.458	11.329
<i>Correnti</i>	<i>-1.634</i>	<i>991</i>	<i>6.426</i>	<i>7.318</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>167</i>	<i>-295</i>	<i>2.032</i>	<i>4.010</i>
INDEBITAMENTO NETTO	0,0	-16.257,3	-12.745,8	-10.470,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,5</i>

Tab. 2.5 – (segue) Effetti del DDL di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (importi lordi in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
RISORSE ^{(1) (2)}	2.278	15.878	21.157	18.234
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>
Maggiori entrate	35	11.853	16.833	14.802
"Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle deduzioni delle svalutazioni e perdite su crediti; differimento in dieci esercizi della deducibilità		1.644	0	0
Acconti per i soggetti ISA		1.460		
Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego - Imposta di consumo		1.080	2.192	2.192
Imposta sulle bevande zuccherate (<i>sugar tax</i>) - Decorrenza dal 1° aprile 2020 - Imposta di consumo		234	351	351
Riduzione delle compensazioni indebite		836	878	878
Disposizioni di contrasto a frodi e illeciti		832	832	832
Rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni		823	453	453
Incremento prelievo erariale unico (PREU)		499	525	525
Incremento del prelievo sulle vincite		296	317	317
Abrogazione "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro - Imposte dirette e indirette		389	3.050	1.954
Revisione dell'agevolazione <i>fringe benefit</i> auto aziendali ai fini Irpef		347	393	386
Modifica all'ammort. dei beni gratuitamente devolvibili per i concessionari autostradali		341	170	170
Minori compensazioni per contributi previdenziali e ritenute in appalti e subappalti per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera - Maggior gettito contributivo		317	317	317
Presentazione in via telematica del documento di accompagnamento per la circolazione dei prodotti assoggettati ad accisa		240	480	480
Estensione <i>reverse charge</i> per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera		136	593	396
Potenziamento delle attività di analisi del rischio di evasione e pseudonimizzazione dei dati personali		125	251	460
Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore del gas naturale e dell'energia elettrica		120	240	240
Imposta sui servizi digitali - <i>Web tax</i>		108	108	108
Estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche ai contribuenti che opereranno nel nuovo regime di vantaggio		51	147	106
Ripristino ACE (rendimento nozionale 1,3%) con abolizione mini-Ires - Ires		94	487	975
Modifica accise tabacchi		88	88	88
Esclusione dal regime forfetario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro - Irpef, addizionali, IRAP			908	532
Riconoscimento della spettanza delle detrazioni Irpef per oneri al 19% solo in caso di pagamento con strumenti tracciabili		0	868	496
Altri interventi	35	1.345	1.293	1.287
Effetti fiscali:		176	749	114
<i>Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate e oneri detraibili in base al reddito</i>		<i>174</i>	<i>737</i>	<i>0</i>
<i>Revisione tariffe INAIL effetti fiscali</i>				<i>76</i>
<i>Altro</i>		<i>2</i>	<i>11</i>	<i>38</i>
Oneri riflessi	0	273	1.145	1.146
Minori spese	-2.243	-4.024	-4.324	-3.433
Minori spese correnti	-1.696	-1.641	-3.019	-2.256
Riduzione spesa Ministeri - parte corrente (DL 124/2019)	-1513	-5		
Ulteriori riduzioni risparmi quota 100		-300	-900	-500
Riduzione Fondo assegno universale e servizi alla famiglia			-610	-211
Confluenza nella Tesoreria dello Stato delle somme relative al FUG - Minore spesa per interessi		-14	-178	-244
Agevolazione accisa gasolio - Eliminazioni del beneficio sul gasolio utilizzato per il trasporto di merci e passeggeri dei veicoli di categoria Euro3 da marzo 2020 e Euro4 da gennaio 2021		-80	-117	-117
Revisione agevolazione sul gasolio commerciale usato come carburante - Accisa		-41	-81	-81
Definanziamenti - sezione seconda		-1.043	-929	-897
<i>Riduzione spesa Ministeri - parte corrente</i>		<i>-505</i>	<i>-498</i>	<i>-484</i>
Altri interventi	-183	-159	-204	-206
Minori spese in conto capitale	-546	-2.383	-1.304	-1.177
Acquisizione all'erario dei proventi delle aste delle quote di emissione CO2		-150	-150	-150
Riduzione spesa Ministeri - conto capitale (DL 124/2019)	-456	-10		
Definanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda		-2200	-1146	-1019
<i>Riduzione Fondo sviluppo e coesione</i>		<i>-761</i>	<i>-111</i>	<i>-86</i>
<i>Riduzione spesa Ministeri - conto capitale</i>		<i>-472</i>	<i>-469</i>	<i>-469</i>
<i>Altro</i>		<i>-1.222</i>	<i>-179</i>	<i>-66</i>
Altri interventi	-90	-24	-8	-8

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2020 e al DL 124/2019.

(1) Gli impieghi e le risorse sono al netto del fondo per la riduzione della pressione fiscale e del fondo attualizzazione dei contributi pluriennali. – (2) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tra gli altri interventi principali, i più rilevanti dal punto di vista finanziario riguardano *misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà*, con risorse destinate a un percorso di riduzione del cuneo fiscale relativo ai lavoratori, all'unificazione in unico assegno per le politiche a favore delle famiglie, al sostegno della natalità e della frequenza agli asili nido, e al sostegno della disabilità e della non autosufficienza, nonché di proroga di un anno delle cosiddette "APE sociale" e "Opzione Donna" (per alcuni di questi interventi si vedano i paragrafi 3.5 e 3.6).

Altre risorse sono destinate alla spesa in conto capitale, per *investimenti pubblici e contributi agli investimenti*. Tali risorse sono indirizzate - in larga parte - all'istituzione di un nuovo fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato, ai Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, del territorio a rischio idrogeologico, e per l'accrescimento dell'efficienza energetica di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale. Sono inoltre messi a disposizione mezzi a sostegno della ricerca, a favore delle università, di enti e istituti di ricerca pubblici e privati nonché a favore dei programmi spaziali nazionali (si veda il paragrafo 3.8).

Sono destinate ingenti risorse nel biennio 2021-22, nell'ambito delle *misure di contrasto dell'evasione*, per il finanziamento di quelle premiali atte a favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici.

Varie sono le *misure relative a imprese e lavoratori autonomi*. Le principali riguardano: la stabilizzazione dei cosiddetti incentivi fiscali per "Industria 4.0", con il rifinanziamento del Fondo centrale per le piccole e medie imprese (PMI) volto a sostenere l'accesso al credito, con la proroga del credito di imposta per spese relative al personale dipendente impegnato nelle attività di formazione, con il rifinanziamento delle agevolazioni relative alla cosiddetta "Nuova Sabatini", con la proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture ubicate nel Mezzogiorno o nelle zone terremotate del Centro Italia. È prevista inoltre l'estensione al triennio 2020-22 sia dell'iper-ammortamento con una valutazione del 170 per cento degli investimenti in beni nuovi che rientrano nella categoria dei beni industria 4.0 a elevato contenuto tecnologico (con possibilità anche di una valutazione del 140 per cento per gli investimenti in beni strumentali immateriali, *software* e sistemi IT), sia del super-ammortamento al 130 per cento degli investimenti in beni strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto) (per alcuni di questi provvedimenti si veda il paragrafo 3.1).

Risorse sono dedicate al settore del *pubblico impiego*, sia aggiuntive rispetto a quanto destinato dalla legge di bilancio dello scorso anno al rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 del personale dello Stato, sia di finanziamento delle missioni di pace per il biennio 2021-22.

Sono prorogate le *detrazioni Irpef* per le spese relative alle ristrutturazioni edilizie, agli interventi di riqualificazione energetica, e viene introdotta una detrazione del 90 per cento per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici.

Quanto al settore della *sanità*, è prevista – tra l’altro – la riduzione del cosiddetto *superticket* sulle visite specialistiche e sulle prestazioni diagnostiche (si veda il paragrafo 3.7).

Infine, *altre misure* prevedono l’incremento di vari fondi, relativi alle esigenze indifferibili (quali la proroga dello stato di emergenza per il sisma del Centro Italia, la prevenzione relativa al rischio sismico della protezione civile, l’Operazione “Strade Sicure”), dedicati ai provvedimenti legislativi in corso d’anno, ai rapporti con le Regioni a statuto speciale (i territori beneficiari e le modalità di riparto del fondo per tali Regioni dovranno essere individuati con un DPCM entro il 31 marzo 2020).

Sul versante delle *risorse* di copertura, oltre quelli del decreto legge fiscale 124/2019, sono disposti provvedimenti sulle imprese, anche individuali, e sui lavoratori autonomi nonché altre misure fiscali con l’introduzione anche di nuove imposte. Si aggiungono inoltre definanziamenti e riprogrammazioni e ulteriori norme di razionalizzazione della spesa.

Tra le *misure di contrasto dell’evasione* sono incluse disposizioni di lotta alle frodi e agli illeciti fiscali in materia di IVA e accisa in ambiti specifici, norme volte a impedire le indebite compensazioni di imposta e l’illecita somministrazione di manodopera. Inoltre, nel DDL di bilancio sono disposte altre rilevanti misure che condizionano la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall’Irpef nella misura del 19 per cento al pagamento della spesa mediante strumenti di pagamento tracciabili, nonché norme finalizzate ad ampliare e a rendere più tempestive le informazioni a disposizione dell’Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza per la realizzazione dei controlli (si veda il paragrafo 3.4).

Nell’ambito delle *misure relative alle imprese e ai lavoratori autonomi*, si annoverano quelle che riguardano, tra l’altro: le banche, con un “blocco” per il periodo di imposta 2019 di una serie di deduzioni (relative a rettifiche su crediti conseguenti al primo anno di applicazione dell’*International Financial Reporting Standard* n. 9; a rimodulazione della deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell’avviamento e di altri beni immateriali e delle svalutazioni su crediti che hanno dato luogo in passato all’iscrizione in bilancio di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta) e, inoltre, la rivalutazione delle partecipazioni non negoziate e dei terreni, l’abrogazione della riduzione della tassazione sul lavoro autonomo e le imprese individuali con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, l’esclusione dal regime forfetario dei soggetti che hanno percepito redditi da lavoro dipendente e assimilati superiori ai 30.000 euro, la modifica all’ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili per i concessionari autostradali (per alcuni di questi provvedimenti si veda il paragrafo 3.1.2).

Tra le *altre misure fiscali* figurano: l'introduzione di nuove imposte sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego e di taluni tipi di bevande, la revisione delle agevolazioni fiscali sulle auto aziendali, nonché aggravii nel prelievo riguardante i giochi e i tabacchi. Per il solo 2020, si ricorda il maggior gettito acquisito in conseguenza della rimodulazione, disposta dal DL 124/2019 per taluni soggetti (che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli ISA, per quelli che partecipano a società, associazioni e imprese con redditi prodotti in forma associata, nonché in quelle che consentono di optare per il regime di cosiddetta trasparenza fiscale), delle due rate di acconto dell'autotassazione nella misura del 50 per cento ciascuna (invece del 40 e 60 per cento), a partire dal secondo acconto del 2019.

Come misure rientranti tra quelle *relative alle famiglie e al contrasto della povertà*, si evidenziano gli ulteriori risparmi attesi dalle minori adesioni rispetto a quanto previsto in relazione all'anticipazione pensionistica stabilita dal DL 4/2019, la cosiddetta "Quota 100".

Nella sezione seconda del DDL di bilancio risultano tagli agli *investimenti e ai contributi agli investimenti* in qualità di riprogrammazioni e definanziamenti, riguardanti, oltre alle spese in conto capitale dei Ministeri, in misura consistente il Fondo sviluppo e coesione e i finanziamenti destinati all'edilizia sanitaria (si veda il paragrafo 3.8).

Infine, all'interno delle *altre misure*, rientrano i risparmi indicati ancora nella sezione seconda del DDL di bilancio derivanti dalla riduzione permanente della spesa corrente dei Ministeri per il triennio di programmazione (e quelli operati con il DL 124/2019 per l'anno in corso, a copertura del minor gettito dovuto alla rimodulazione delle due rate di acconto menzionata in precedenza), cui si aggiungono minori spese per interessi, crescenti nel tempo, ascrivibili alla confluenza nella Tesoreria dello Stato delle somme relative al Fondo unico di Giustizia (il fondo in cui confluiscono i rapporti finanziari e assicurativi sottoposti a sequestro penale o amministrativo oppure a confisca di prevenzione, e le somme non ritirate trascorsi 5 anni dalla definizione dei processi civili e delle procedure fallimentari).

Una visione di insieme della manovra e i rischi del quadro programmatico

In un contesto di miglioramento dei conti tendenziali rispetto al DEF, basato in buona parte sulla diminuzione prevista della spesa per interessi connessa alla riduzione attesa dei tassi sui titoli di Stato, la manovra comporta un profilo di riduzione del deficit programmatico solo a partire dal 2021, scontando soprattutto una forte presenza delle clausole di salvaguardia. La manovra combina uscite nette in crescita nel corso del triennio con entrate complessive, al netto delle clausole, in riduzione, non riquilificando peraltro la spesa a vantaggio di quella in conto capitale. Gli interventi sono finanziati in

deficit per la metà nel primo anno e per poco più di un terzo nei due successivi, peggiorando i saldi rispetto agli andamenti tendenziali.

In particolare, la manovra migliora il disavanzo pubblico programmatico a partire dal 2021 dopo un triennio con un deficit stimato al 2,2 per cento del PIL. Il miglioramento del disavanzo previsto per gli anni 2021 e 2022 è unicamente attribuibile alla presenza di una parte ancora rilevante delle clausole di salvaguardia che, disattivate solo per un terzo e un decimo, sono ancora presenti nei conti per importi pari rispettivamente all'1,0 e all'1,3 per cento del PIL (in valore assoluto 19 miliardi nel 2021 e 25,8 miliardi nel 2022) (tab. 2.6). Al netto di tali entrate, in un esercizio puramente meccanico, il deficit sarebbe pari al 2,8 per cento del PIL nel 2021 e al 2,7 per cento nel 2022 e l'avanzo primario scenderebbe rispettivamente allo 0,3 e allo 0,2 per cento del PIL. Sempre in un esercizio meccanico, in termini di rapporto tra il debito e il PIL, tali clausole consentono più della metà della riduzione programmata nel 2021 e nel 2022 (rispettivamente circa il 56 e il 65 per cento). Né la NADEF né il DPB forniscono indicazioni programmatiche circa il futuro trattamento delle clausole di salvaguardia.

Tab. 2.6 – Attivazione e disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise
(milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014)								
Attivazione	0	12.814	19.221	21.965	21.965	21.965	21.965	21.965
Legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015)								
Disattivazione		-12.814	-4.088	-2.394	-2.394	-2.394	-2.394	-2.394
Effetto netto		0	15.133	19.571	19.571	19.571	19.571	19.571
Legge di bilancio per il 2017 (L. 232/2016)								
Disattivazione			-15.133	0	0	0	0	0
Maggiorazione clausole					3.679	3.679	3.679	3.679
Effetto netto			0	19.571	23.250	23.250	23.250	23.250
Decreto legge 50/2017								
Disattivazione				-3.828	-4.363	-4.088	-3.679	-3.679
Effetto netto				15.743	18.887	19.162	19.571	19.571
Decreto legge 148/2017								
Disattivazione				-835	-340	0	0	0
Effetto netto				14.908	18.547	19.162	19.571	19.571
Legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017)								
Disattivazione				-14.908	-6.075	0	0	0
Effetto netto				0	12.472	19.162	19.571	19.571
Legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018)								
Disattivazione					-12.472	0	0	0
Maggiorazione clausole						3.910	9.182	9.182
Effetto netto					0	23.072	28.753	28.753
Disegno di legge di bilancio per il 2020								
Disattivazione						-23.072	-9.800	-2.995
Effetto netto						0	18.953	25.758

Fonte: elaborazioni su dati dei testi e delle relazioni tecniche dei vari provvedimenti.

Rispetto al tendenziale, la manovra al netto della disattivazione delle clausole migliora il deficit solo nel primo anno (di 6,8 miliardi) mentre comporta un peggioramento, crescente, nei due successivi (di 2,9 e 7,5 miliardi rispettivamente).

Inoltre, la manovra mostra andamenti fortemente divergenti tra le spese e le entrate complessive al netto delle clausole di salvaguardia: l'intervento comporta maggiori entrate nette nel 2020 (per 7,5 miliardi) che si riducono progressivamente (a 5,5 e a 3,9 miliardi nel 2021 e nel 2022), cui sono associate maggiori spese nette molto inferiori nel primo anno (pari a 0,7 miliardi) che, invece, crescono sensibilmente nel secondo anno (quando raggiungono gli 8,5 miliardi) e poi ancora nel terzo (in cui raggiungono gli 11,3 miliardi), con una componente preponderante di quelle di natura corrente. La manovra determina riduzioni di spese nette di conto capitale nel 2020 e aumenti di 2 e 4 miliardi nel biennio successivo: gli aumenti previsti nell'articolo vengono infatti limitati dagli effetti di riduzione previsti nella sezione seconda del DDL di bilancio.

Le grandezze della finanza pubblica programmata dal Governo appaiono soggette a rischi e incertezze che riguardano essenzialmente il quadro macroeconomico. Rischi di un forte peggioramento del contesto internazionale potrebbero influire negativamente sulla domanda estera rivolta al nostro Paese e quindi sulla crescita del PIL, che potrebbe risultare inferiore a quella dello scenario programmatico prospettato nella NADEF. Inoltre, sul fronte dei tassi di interesse, la situazione favorevole dovuta alla loro riduzione dall'inizio di settembre è soggetta a incertezza come dimostrato anche dalla recente maggiore volatilità, con rischi sulla spesa per l'onere del servizio del debito.

D'altra parte, riguardo alla manovra sembrano ridursi alcuni elementi di incertezza individuati in precedenza.

Il recupero di gettito che nella NADEF veniva affidato per importi ingenti a misure di contrasto dell'evasione fiscale (0,4 per cento del PIL, circa 7 miliardi) è stato notevolmente ridimensionato e viene accompagnato da quantificazioni che sembrano maggiormente orientate alla prudenza.

Nella relazione tecnica del DDL di bilancio vengono quantificati gli impatti sul conto delle Amministrazioni pubbliche delle spese relative ai rinnovi contrattuali delle amministrazioni diverse da quelle statali³³. Il reperimento di queste risorse rimane a carico degli enti decentrati.

Quanto all'efficacia delle misure di razionalizzazione della spesa, le quantificazioni sono corroborate dalla presenza di accantonamenti sulle dotazioni finanziarie delle spese dei Ministeri.

³³ Gli incrementi contrattuali, da definirsi applicando i medesimi criteri previsti per il settore statale determinano oneri pari a 940 milioni nel 2019, 1.340 nel 2020 e 2.530 a decorrere dal 2021.

2.1.4 L'analisi della fiscal stance

L'analisi della *fiscal stance* consiste in una valutazione dell'orientamento della politica di bilancio in relazione alla posizione dell'economia nel ciclo economico. Quest'ultima viene generalmente misurata attraverso l'*output gap* (la distanza tra il livello del prodotto effettivo e quello potenziale, espressa in rapporto a quest'ultimo), mentre una indicazione del tipo di impulso (espansivo o restrittivo) fornito dalla politica di bilancio e della sua intensità è data dalla variazione del saldo primario strutturale (che misura la correzione dei saldi di finanza pubblica al netto della componente ciclica, delle misure transitorie e della spesa per interessi) rispetto all'anno precedente. Il confronto di questi due indicatori permette, perciò, di qualificare una manovra di bilancio espansiva (variazione negativa del saldo primario strutturale) come anti-ciclica o pro-ciclica a seconda che essa abbia luogo in una fase, rispettivamente, di contrazione (*output gap* negativo) o di espansione (*output gap* positivo) del ciclo economico; viceversa in caso di manovre restrittive.

Lo scenario programmatico prospettato dalla NADEF e confermato dal DPB ha modificato in modo abbastanza significativo il quadro di finanza pubblica rispetto a quello delineato nel DEF di aprile scorso. Per il 2019, in luogo della riduzione di 0,2 punti del saldo primario strutturale, si prevede adesso un aumento di 0,1 punti: pertanto, mentre il DEF prospettava un impulso espansivo anticiclico (data una stima dell'*output gap* pari a -1,7 punti di PIL potenziale, peggiorata di un decimale nella NADEF), l'orientamento risulterebbe leggermente restrittivo (e prociclico) secondo le nuove previsioni. Per quanto riguarda il prossimo triennio, la NADEF inverte il segno dell'impulso di bilancio nel 2020 (che, stavolta, passa da restrittivo a espansivo) ed evita l'irrigidimento previsto nel biennio successivo (fig. 2.2, pannello a). Infatti, mentre il DEF programmava un aumento dell'avanzo primario strutturale pari a 0,2 punti di PIL nel 2020 e a 0,4 punti in ognuno dei due anni successivi con *output gap* negativo (quindi un triennio di restrizioni procicliche), la NADEF ne prevede una riduzione di 0,3 punti nel 2020, cui segue una variazione nulla nei due anni successivi.

Va tenuto presente che il quadro programmatico del DEF incorporava ancora l'ipotesi di attivazione delle clausole di salvaguardia, quindi di un aumento delle imposte indirette – previsto a legislazione vigente – pari all'1,3 per cento del PIL nel 2020 e a circa l'1,5 per cento a decorrere dal 2021, sebbene il Governo si fosse già allora dichiarato intenzionato ad evitarlo. Il cambio di intonazione della politica di bilancio implicato dalla NADEF, quindi, va principalmente ricondotto alla scelta di procedere, con la manovra di bilancio per il 2020, alla completa disattivazione delle clausole di salvaguardia nel 2020 e a quella parziale nei due anni successivi, compensate solo in parte da misure di copertura.

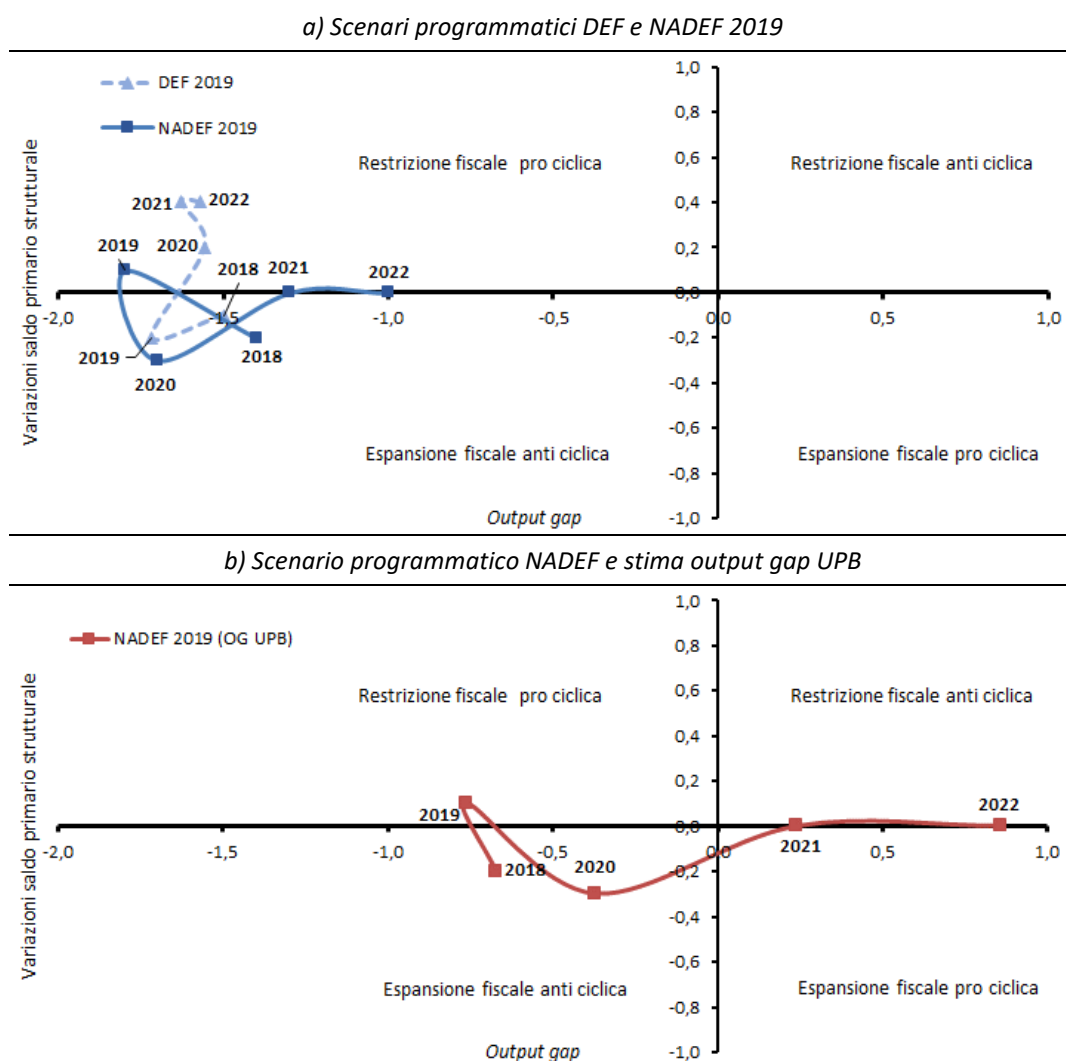
In base alle stime utilizzate per la NADEF, l'*output gap* continua ad indicare una fase particolarmente sfavorevole nel biennio 2019-2020 (con valori inferiori alla soglia del -1,5 per cento del PIL potenziale, che la Commissione europea utilizza per identificare i cosiddetti "*bad times*") e, pur mostrando una chiara tendenza alla chiusura nei due anni successivi (cosa che non accadeva nelle stime del DEF) resta significativamente negativo alla fine del periodo di previsione (-1 per cento nel 2022). In questo quadro, pertanto, l'orientamento attualmente previsto avrebbe una funzione chiaramente anticiclica nel

2020, mentre diventerebbe neutrale in un contesto di ciclo negativo nei due anni seguenti.

Come noto, tuttavia, l'identificazione della fase ciclica attraverso la stima dell'*output gap* è soggetta ad ampi margini di incertezza (in particolare per quanto riguarda l'anno corrente e quelli immediatamente futuri) e valori diversi dell'*output gap* possono determinare una connotazione piuttosto differente dell'orientamento di bilancio previsto dalla NADEF.

L'UPB utilizza cinque diversi modelli per la stima del PIL potenziale³⁴ e in figura 2.2 (pannello b) viene proposto il profilo che assumerebbe la *fiscal stance* se l'andamento del saldo primario strutturale fosse quello programmato dalla NADEF, ma la distanza del prodotto effettivo dal potenziale corrispondesse al valore mediano delle diverse stime UPB.

Fig. 2.2 – Variazioni del saldo primario strutturale, DFE e *output gap*
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019 e del DPB 2020.

³⁴ Si veda il Riquadro 1.1 per ulteriori dettagli.

L'*output gap* stimato dai diversi modelli UPB, dunque, non viene utilizzato per ricalcolare la componente ciclica dei saldi di bilancio. Si noti infatti che, contrariamente al livello del saldo primario strutturale, la sua variazione (vale a dire l'impulso di bilancio) non è influenzata in modo rilevante dalla stima dell'*output gap*. In termini di *policy*, mantenere invariato il sentiero di saldi strutturali equivale ad assumere che il Governo seguirebbe il sentiero di aggiustamento strutturale della NADEF anche con uno scenario macroeconomico diverso da quello ipotizzato nel documento.

Utilizzando le stime UPB, l'*output gap* sarebbe -0,8 per cento nel 2019 (in lieve peggioramento rispetto all'anno precedente come nelle stime NADEF), nel 2020 si avrebbe un miglioramento di 4 decimi di punto e dal 2021 il prodotto effettivo tornerebbe al di sopra del livello potenziale (sebbene di solo 0,2 punti³⁵), per superarlo di quasi un punto percentuale nel 2022. In tale contesto, la valutazione della *fiscal stance* nel biennio 2019-2020 rimarrebbe sostanzialmente confermata, anche se il carattere prociclico della restrizione del 2019 sarebbe meno evidente così come quello anticiclico dell'impulso espansivo del 2020. Infine, la politica di bilancio neutra nel 2021-22 sarebbe condotta in un contesto di ciclo favorevole piuttosto che sfavorevole come stimato nella NADEF.

³⁵ Data l'incertezza sulla stima del prodotto potenziale, un *output gap* nella banda $\pm 0,5$ per cento suggerisce un sostanziale allineamento del prodotto effettivo al potenziale, indicando una fase ciclica neutrale (vale a dire né favorevole né sfavorevole).

2.2 La sostenibilità di medio termine della finanza pubblica

In questo paragrafo viene valutata la sostenibilità di medio termine del quadro programmatico di finanza pubblica della NADEF, scenario confermato nel successivo DPB. In linea con le definizioni della Commissione europea e del Fondo monetario internazionale, gli obiettivi programmatici sono considerati sostenibili se è possibile mantenere nel futuro la politica di bilancio attuale senza causare un incremento continuo e potenzialmente esplosivo del debito in rapporto al PIL.

Nello scenario di riferimento della nostra analisi, l'intonazione della politica di bilancio corrisponde alla strategia delineata nella NADEF per il periodo 2019-2022, che viene estesa al medio termine attraverso ipotesi *ad hoc*.

Nel dettaglio, l'analisi di sostenibilità di medio termine si articola in tre parti: 1) un'analisi deterministica con la formulazione di uno scenario *baseline*, in cui il sentiero programmatico del rapporto tra il debito e il PIL presentato nella NADEF viene esteso fino al 2028 con ipotesi *ad hoc*; 2) un'analisi dove lo scenario *baseline* viene sottoposto ad analisi di sensitività fino al 2022³⁶; 3) un'analisi stocastica, in cui le variabili che influenzano la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL vengono sottoposte a *shock* temporanei e permanenti al fine di ottenere un gran numero di scenari del rapporto nel prossimo decennio e determinarne gli intervalli di probabilità.

2.2.1 Analisi deterministica

Come dicevamo in precedenza, fino al 2022 lo scenario *baseline* in questa parte dell'analisi corrisponde a quello della NADEF. Le ipotesi *ad hoc* per estendere dal 2023 al 2028 il sentiero programmatico del rapporto tra il debito e il PIL della NADEF sono le seguenti: 1) la convergenza graduale della crescita reale a un valore pari allo 0,5 per cento; 2) la convergenza graduale del tasso di inflazione al 2 per cento, quale obiettivo di politica monetaria della Banca centrale europea (BCE) nel medio periodo; 3) la convergenza graduale del tasso di interesse a breve termine al 3 per cento, dato dalla crescita nominale del PIL ipotizzata, aumentata di un premio per il rischio di 50 punti base; 4) la convergenza graduale del tasso di interesse a lungo termine al 4,5 per cento, dato dalla somma del tasso di interesse a breve termine e di un premio al rischio pari a 150 punti base, coerente con la media riscontrata per l'Italia dall'entrata nell'euro fino al

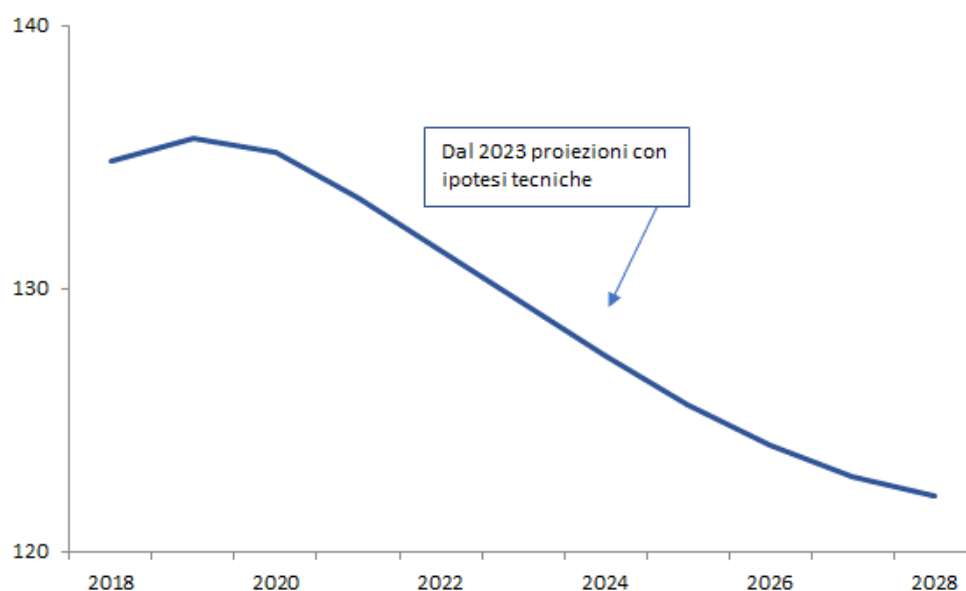
³⁶ Si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", Appendice 3.3. Si noti che è stata migliorata la metodologia di stima della spesa per interessi negli scenari alternativi, rivedendo la ripartizione del debito nelle sue diverse componenti (i titoli indicizzati all'inflazione sono stati spostati dalla componente a breve termine a quella a lungo termine) e introducendo un legame tra il rendimento dei titoli indicizzati e il differenziale d'inflazione tra *baseline* e scenario alternativo.

2018; 5) un saldo primario strutturale che resta costante al livello raggiunto nel 2022³⁷ mentre l'*output gap* si chiude entro il 2025 cosicché da tale anno la componente ciclica del saldo primario è pari a zero; 6) un aggiustamento *stock-flussi* nullo.

Nello scenario *baseline*, applicando queste ipotesi, il rapporto tra il debito e il PIL continua a ridursi anche oltre il 2022; tuttavia, alla fine del periodo di previsione di medio termine, nel 2028, risulterebbe ancora al 123,8 per cento del PIL (fig. 2.3).

Con riguardo al rispetto della regola del debito con il criterio *backward-looking*, lo scenario NADEF mostra un rapporto tra il debito e il PIL al di sopra del *benchmark* lungo tutto il periodo di previsione di medio termine.

Fig. 2.3 – La dinamica del rapporto tra il debito e il PIL nel medio termine coerente con lo scenario programmatico NADEF
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019.

³⁷ Si noti che nelle proiezioni condotte in passato dall'UPB veniva utilizzata un'ipotesi diversa per l'evoluzione del saldo strutturale nel medio periodo, che imponeva un aggiustamento di circa 0,5 punti di PIL fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT).

2.2.2 Analisi di sensitività sulla dinamica del debito pubblico

In questo paragrafo si considera come scenario di base il quadro programmatico della NADEF e si analizza la sensitività del rapporto tra il debito e il PIL rispetto a scenari alternativi riguardo le ipotesi sottostanti tale quadro, limitando l'attenzione all'orizzonte temporale del documento di programmazione.

a) Andamento del rapporto tra il debito e il PIL utilizzando le previsioni macroeconomiche dell'UPB

La traiettoria del rapporto tra debito e PIL prevista dalla NADEF viene anzitutto messa a confronto con uno scenario alternativo basato sulle previsioni di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL elaborate dall'UPB.

Per l'intero periodo di simulazione, il rapporto tra avanzo primario e PIL viene calcolato applicando un'elasticità di tale saldo, pari a 0,544³⁸, al differenziale di crescita reale tra lo scenario UPB e lo scenario NADEF; analogamente, al differenziale di inflazione tra i due scenari viene applicata un'elasticità del saldo primario pari a 0,15 per l'anno in corso e per i due successivi³⁹. Inoltre, viene ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse. L'aggiustamento *stock-flussi* viene modificato, rispetto allo scenario programmatico della NADEF, ipotizzando che non si realizzino introiti da privatizzazioni (pari allo 0,2 per cento del PIL l'anno dal 2020 al 2022).

Nello scenario UPB il rapporto tra il debito e il PIL continua a salire nel 2020 (135,9 per cento) e inizia un percorso di riduzione nel biennio successivo, attestandosi al 133,7 per cento nel 2022. In questo anno, la divergenza tra la traiettoria dello scenario UPB rispetto a quella della NADEF è pari a 2,3 punti percentuali (fig.2.4).

b) Profilo del rapporto tra il debito e il PIL mantenendo un saldo primario strutturale costante

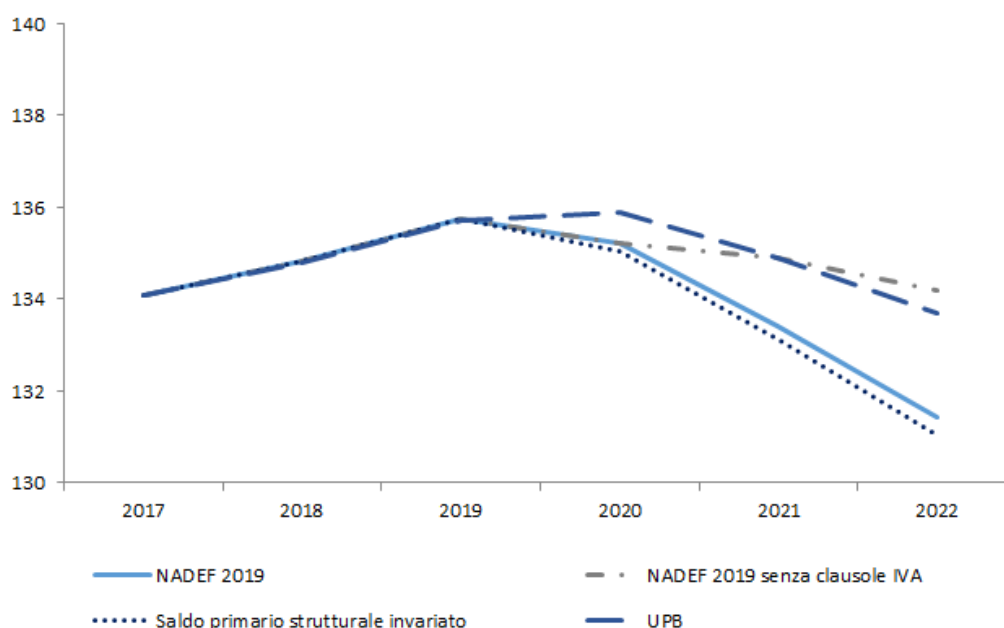
In questo scenario si ipotizza che il saldo primario strutturale resti invariato al livello stimato per il 2019 (2,2 per cento del PIL) anziché seguire il profilo programmato nella NADEF (1,9 per cento nel 2020-21 e 2 per cento nel 2022)⁴⁰.

³⁸ In linea con le stime aggiornate dalla Commissione europea nel 2019. Si veda Mourre *et al.* (2019), *The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis*, European Economy Discussion Paper, n. 098, European Commission.

³⁹ L'impatto di variazioni del tasso d'inflazione sul saldo primario è stato stimato a partire da Attinasi *et al.* (2016), *"The effects of low inflation on public finances"*, Capitolo 10 in S. Momigliano (Ed.), *"Beyond the austerity dispute: New priorities for fiscal policy"*, Banca d'Italia, apportando alcune modifiche specifiche che tengono conto dell'evoluzione della normativa italiana in materia di indicizzazione di alcune importanti voci di spesa negli anni successivi a quelli presi in considerazione nel lavoro. In esso, peraltro, 0,15 corrisponde al valore medio (tra i vari paesi oggetto dell'analisi: Austria, Francia, Germania, Grecia e Italia) della semielasticità del saldo primario all'inflazione nell'anno dello *shock*.

⁴⁰ A fronte di questo andamento del saldo primario strutturale, la NADEF prefigura un miglioramento più marcato del saldo strutturale nel 2021-22, che però è da imputare alla riduzione della spesa per interessi.

Fig. 2.4 – La dinamica del rapporto tra il debito e il PIL nel medio termine coerente con lo scenario programmatico NADEF (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019.

L'esercizio considera quindi una politica di bilancio leggermente più restrittiva nel triennio 2020-22, i cui effetti sulla crescita del PIL reale sono determinati attraverso il moltiplicatore medio del modello UPB, applicato in ciascun anno alla differenza tra il saldo primario strutturale alternativo ipotizzato e quello dello scenario baseline. Il differenziale di crescita che si determina, impattando sulla componente ciclica, si riflette poi sul valore del saldo primario nominale attraverso la semielasticità del saldo stesso.

I risultati mostrano che, in base alle ipotesi descritte, il profilo del rapporto tra debito e PIL si collocherebbe appena al di sotto dello scenario di base, dal momento che il miglioramento strutturale dei saldi sarebbe solo in parte compensato dal peggioramento della componente ciclica (il tasso di crescita reale risulterebbe inferiore – di circa la metà di un decimo di punto – solo nel 2020 e nel 2021). Pertanto, nel 2022 il debito si attesterebbe al 131 per cento del PIL (fig. 2.4).

c) Impatto sul rapporto tra il debito e il PIL dell'assenza di clausole di salvaguardia nel biennio 2021-22

La NADEF riporta che le clausole di aumento delle imposte indirette nel biennio 2021-22 sarebbero solo parzialmente disattivate nello scenario programmatico. In questo scenario, si simula la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL ipotizzando la disattivazione completa delle rimanenti clausole di salvaguardia dopo la manovra di bilancio, pari a 19 miliardi nel 2021 e 25,8 miliardi nel 2022, senza prevederne le relative coperture (fig. 2.4).

L'esercizio tiene conto di un impulso espansivo pari all'importo residuo delle clausole, i cui effetti sulla crescita del PIL reale sono determinati attraverso il moltiplicatore delle imposte indirette del modello UPB. Inoltre, si considera anche l'effetto sulla dinamica dei prezzi applicando l'elasticità del deflatore del PIL a un impulso fiscale attraverso le imposte indirette, anch'essa stimata dal modello UPB. Si ipotizza inoltre che una variazione della crescita del deflatore del PIL si trasli parzialmente (per il 50 per cento) sui tassi di interesse.

Il peggioramento dei saldi viene solo parzialmente compensato dal miglioramento della componente ciclica dei saldi stessi; anche la riduzione del costo all'emissione dei titoli del debito pubblico – determinata dal minore tasso d'inflazione – è marginale. In questo scenario, il rapporto tra il debito e il PIL continuerebbe la sua discesa nel biennio 2021-22 seppur in misura minore rispetto allo scenario programmatico NADEF, collocandosi al 134,2 per cento alla fine del periodo di programmazione invece che al 131,4.

d) Impatto sul rapporto tra il debito e il PIL di un aumento o di una discesa dei tassi di interesse

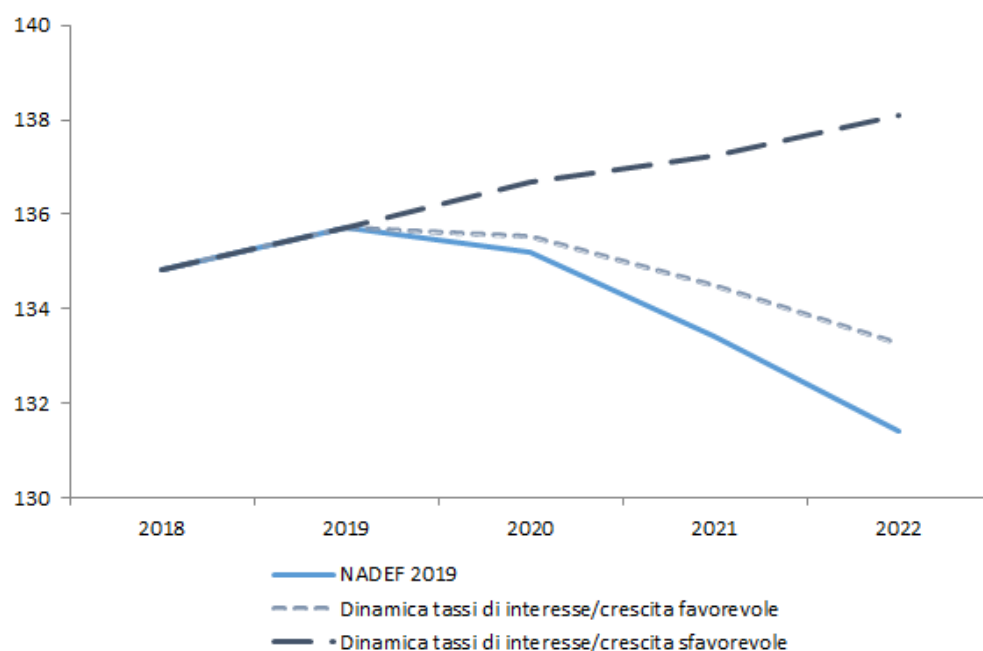
In questo esercizio, si ipotizzano due diversi scenari relativi alla curva dei tassi di interesse: 1) uno scenario tale per cui il differenziale tra il tasso di interesse medio ponderato delle nuove emissioni e la crescita del PIL nominale sia particolarmente sfavorevole (75° percentile della distribuzione della differenza tra tasso di interesse e tasso di crescita del PIL nominale negli ultimi vent'anni) e 2) uno scenario tale per cui lo stesso differenziale sia particolarmente favorevole (25° percentile della stessa distribuzione)⁴¹.

I risultati delle simulazioni mostrano che non solo nello scenario relativamente sfavorevole, ma anche in quello relativamente favorevole la traiettoria del rapporto tra il debito e il PIL si collocherebbe al di sopra di quella disegnata dallo scenario programmatico della NADEF (fig. 2.5). Questo perché il quadro macroeconomico del documento prevede che nel prossimo triennio il differenziale tra tassi d'interesse delle nuove emissioni e tasso di crescita nominale sia ben inferiore al valore corrispondente al 25° percentile della distribuzione. Pertanto, anche lo scenario relativamente favorevole implica l'ipotesi di tassi d'interesse più alti rispetto allo scenario NADEF.

Inoltre, mentre nello scenario relativamente più favorevole il rapporto tra debito e PIL avrebbe ancora una traiettoria discendente nel prossimo triennio (passando dal 135,7 per cento del 2019 al 133,3 per cento nel 2022), in quello relativamente sfavorevole la dinamica diventerebbe crescente, con il debito che raggiungerebbe il 138,1 per cento del PIL nel 2022 (6,7 punti in più rispetto allo scenario di base)

⁴¹ Il 75° percentile (coda sfavorevole) della distribuzione della differenza tra tasso di interesse (medio ponderato tra tasso a breve e a lungo termine) e tasso di crescita del PIL nominale si è verificato nel 2011 ed è pari a circa 1,7 punti; il 25° percentile (coda favorevole) corrisponde al 2018, anno in cui lo stesso differenziale è stato pari a circa -0,8.

Fig. 2.5 – Scenari alternativi sul differenziale tra tassi d’interesse e crescita
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019.

Da questo esercizio si può quindi concludere che: 1) in condizioni relativamente sfavorevoli per i tassi di interesse o la crescita del PIL nominale, la strategia di finanza pubblica delineata nella NADEF implicherebbe un aumento non trascurabile del rapporto tra il debito e il PIL; 2) le attuali condizioni di mercato – con tassi di interesse nominali e reali che si collocano su valori particolarmente bassi – sono da ritenersi molto favorevoli rispetto a quanto storicamente osservato. Il profilo discendente del rapporto tra debito e PIL previsto dalla NADEF, pertanto, è strettamente legato all’ipotesi che il costo del debito pubblico resti particolarmente contenuto nei prossimi anni. Ciò potrà verificarsi se la politica monetaria continua a essere particolarmente espansiva o se il premio per il rischio paese rimane a livelli relativamente bassi.

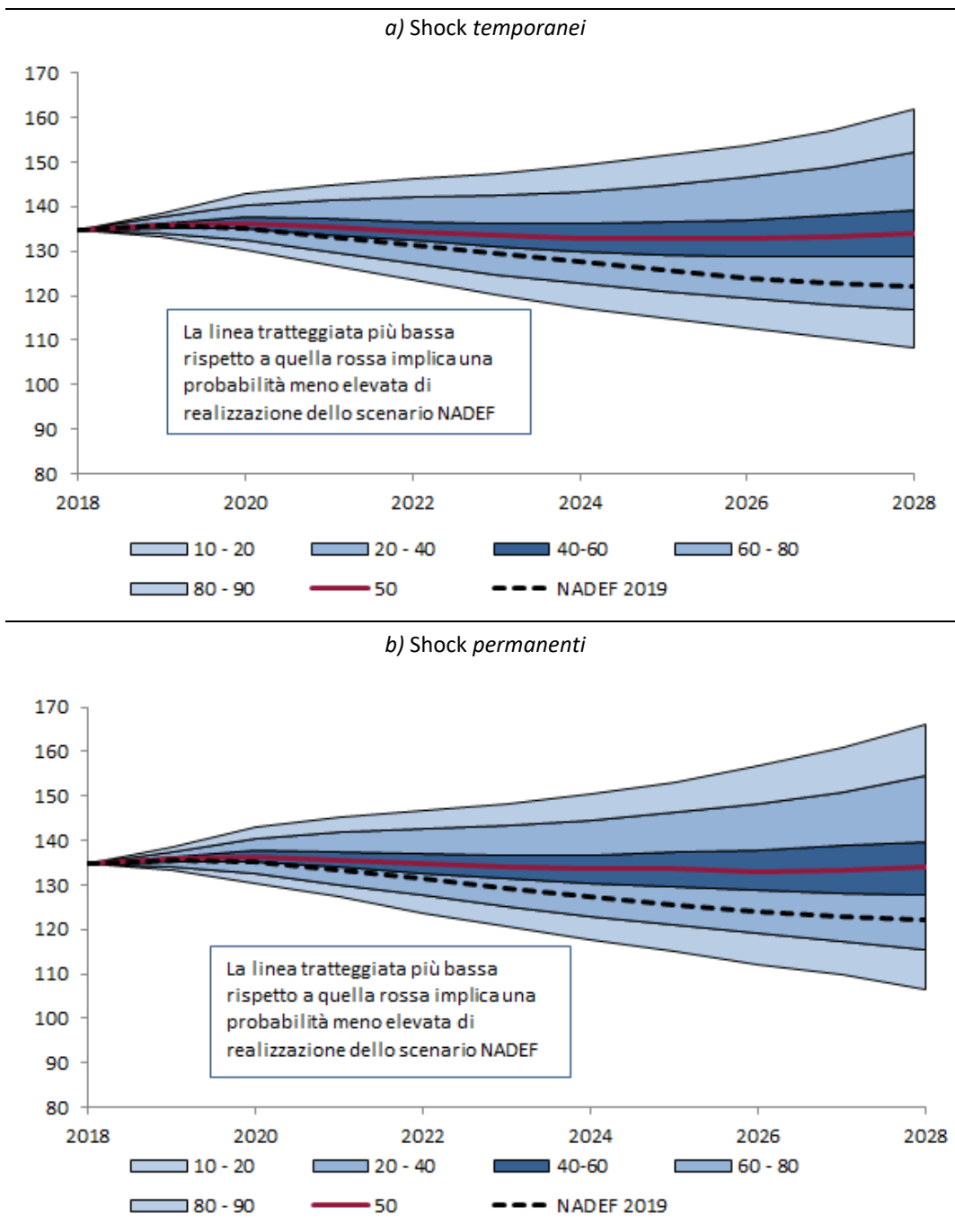
2.2.3 Analisi stocastica

Per tener conto delle incertezze delle stime, lo scenario programmatico presentato dal Governo viene messo a confronto con intervalli probabilistici ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea⁴². In questa parte dell’analisi lo scenario di riferimento è coerente con il quadro macroeconomico dell’UPB.

⁴² Si veda in particolare Berti, K. (2013), “Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries”, Commissione europea, *Economic Papers* 480, April.

In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto tra il debito e il PIL prendendo come riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche (crescita del PIL reale e del deflatore del PIL) elaborate dall'UPB. Tale procedura, permette la costruzione di un ventaglio probabilistico sotto l'ipotesi di *shock* temporanei e permanenti alle variabili che influenzano la dinamica del debito (fig. 2.6).

Fig. 2.6 – Analisi stocastica a *shock* temporanei: scenario programmatico NADEF rispetto a scenario UPB
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019.

Per estendere lo scenario UPB 2019-2022 utilizzato per l'analisi di sensitività nella sezione precedente, si confermano le medesime ipotesi utilizzate nello scenario baseline NADEF per l'evoluzione del tasso di crescita del PIL reale, del tasso di inflazione e dell'*output gap*. Inoltre, viene ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse. La componente ciclica dei saldi di bilancio viene ricalcolata utilizzando le stime dell'*output gap* prodotte dall'UPB.

Attraverso l'equazione che descrive la traiettoria del debito, gli scenari alternativi del rapporto tra il debito e il PIL sono ottenuti sottoponendo a *shock* le variabili che caratterizzano l'equazione stessa: tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e *spread* tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine⁴³.

Date le previsioni macroeconomiche elaborate dall'UPB, la distribuzione ottenuta nel caso di *shock* temporanei vede il rapporto tra il debito e il PIL programmatico della NADEF collocarsi su valori prossimi al quarantesimo percentile nei primi anni della previsione, ed al trentesimo percentile negli anni successivi: ciò vuol dire che nel medio periodo circa il 70 per cento degli scenari generati prevederebbero una evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL su livelli più alti rispetto a quanto prospettato dalla NADEF.

L'ipotesi di *shock* permanenti determina una distribuzione leggermente più ampia dei valori del rapporto tra il debito e il PIL. In dettaglio, la distanza tra il novantesimo e il decimo percentile è pari a 54 punti percentuali nel caso di *shock* temporanei, mentre sale a 59 punti nel caso di *shock* permanenti. Tuttavia, come nel caso di *shock* temporanei, alla traiettoria del rapporto tra il debito e il PIL della NADEF viene assegnata una probabilità di realizzazione poco al di sotto del quarantesimo percentile della distribuzione.

La figura 2.7 riporta per ciascun anno la probabilità di una riduzione del debito rispetto all'anno precedente (grafico a) e di rispetto della regola del debito con il criterio *backward-looking* (grafico b) sotto ipotesi di *shock* temporanei e permanenti.

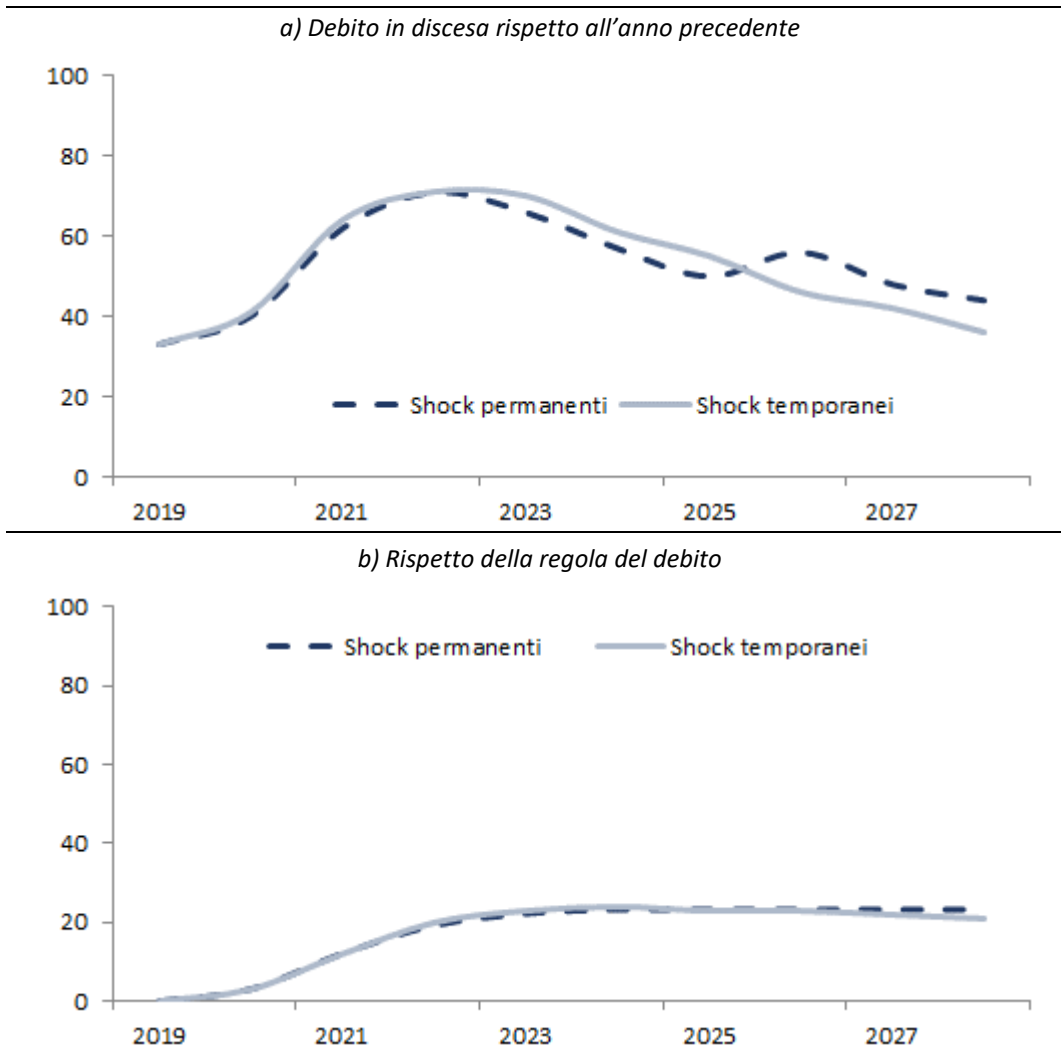
Con *shock* temporanei la probabilità di discesa del rapporto tra il debito e il PIL rispetto all'anno precedente è pari al 33 per cento nel 2019 e cresce fino al 2022, anno in cui raggiunge il 71 per cento; negli anni successivi, tale probabilità decresce fino a toccare il 36 per cento nel 2028. Nel caso di *shock* permanenti, la dinamica è analoga fino al 2026, anno in cui la probabilità di una riduzione del debito registra un rimbalzo al 56 per cento, per poi tornare su un sentiero decrescente (fino al 44 per cento nel 2028).

Infine, con riguardo alla regola del debito con il criterio *backward-looking*, i risultati indicano per entrambi gli scenari una probabilità di rispetto della stessa prossima a zero nei primi due anni; negli anni successivi tale probabilità aumenta gradualmente,

⁴³ L'ipotesi di *shock* temporanei prevede variazioni delle variabili che determinano l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL con effetto limitato all'anno dello *shock*. L'ipotesi di *shock* permanenti prevede invece *shock* persistenti nel tempo per quanto riguarda i tassi di interesse.

raggiungendo il 20 per cento nell'ultimo anno di previsione della NADEF (2022) e assestandosi su valori solo leggermente superiori per il resto del periodo di simulazione.

Fig. 2.7 – Analisi stocastica a *shock* temporanei e permanenti: probabilità implicite (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019.

2.3 Il quadro di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio

2.3.1 La Relazione al Parlamento ai sensi della L. 243/2012

Il Governo ha presentato, insieme con la NADEF, una Relazione al Parlamento in cui chiede l'autorizzazione a rivedere il piano di rientro verso l'OMT già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2018, allegata alla NADEF 2018, presentata alle Camere e approvata a maggioranza assoluta nell'ottobre 2018. Successivamente, il DEF 2019 ha rivisto il percorso di convergenza verso l'OMT, per renderlo più stringente rispetto ai precedenti impegni.

Il Governo richiama nella Relazione al Parlamento l'articolo 6, comma 5 della L. 243/2012 che prevede la possibilità di aggiornare il piano di rientro precedentemente approvato, qualora il Governo intenda apportarvi modifiche, in relazione a ulteriori eventi eccezionali o all'andamento del ciclo economico.

La L. 243/2012, all'articolo 6, prevede la possibilità per il Governo di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, al fine di fronteggiare eventi eccezionali, previa autorizzazione delle Camere. Il comma 5 del menzionato articolo della legge stabilisce che il piano può essere aggiornato dal Governo, sentita la Commissione europea, sottoponendo all'autorizzazione parlamentare una Relazione, da approvare a maggioranza assoluta, con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, indica la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento.

In precedenza, Relazioni al Parlamento ai sensi della L. 243/2012 sono state presentate numerose volte dai governi in carica in occasione del DEF 2014, della NADEF 2014, della NADEF 2015, del DEF 2016, della NADEF 2016, della NADEF 2017 e della NADEF 2018. Un'altra Relazione è stata presentata il 19 dicembre 2016, in occasione del DL 237/2016 volto a fornire sostegno al sistema creditizio italiano (tab. 2.7). La L. 243/2012 prevede, infatti, che il Governo, in presenza di eventi straordinari, possa ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie.

La NADEF 2018 prevedeva un disavanzo strutturale dell'1,7 per cento in ciascun anno del triennio 2019-2021. Il DEF 2019 ha rivisto in senso restrittivo gli obiettivi programmatici del saldo strutturale rispetto alla NADEF 2018, indicando un disavanzo pari a 1,5 per cento nel 2019, a 1,4 nel 2020, a 1,1 nel 2021 e a 0,8 per cento nel 2022. Con il DEF 2019, inoltre, è stato recepito il nuovo OMT valido dal 2020, pari a un avanzo strutturale dello 0,5 per cento, come stabilito in base alla metodologia illustrata nel Codice di Condotta del Patto di stabilità e crescita⁴⁴.

⁴⁴ Per un approfondimento circa le ragioni della modifica dell'OMT, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "[Rapporto sulla programmazione di bilancio 2019](#)", pagina 86 e segg.

Tab. 2.7 – La Relazione al Parlamento ai sensi della L. 243/2012

Relazione al Parlamento	Riferimento normativo	Presupposti	Conseguimento OMT
Rel. 2014 (DEF 2014)	Art. 6 L. 243/2012; Art. 3 c. 4 L. 243/2012; Art. 5 Reg. UE 1175/2011	Riduzione della crescita potenziale nel 2012-13 Condizioni fragili mercato del lavoro <i>Output gap</i> ancora fortemente negativo Condizioni liquidità imprese non normalizzate Necessità di accelerare pagamento debiti commerciali della PA Necessità di realizzare riforme strutturali	Rinviato dal 2015 al 2016
Rel. 2014 (NADEF 2014)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012 art 5 Reg 1466/97	<i>Output gap</i> negativo molto ampio nel 2013-14 e 2015 Tasso di crescita del PIL negativo nel 2014 Rischio di ulteriori revisioni al ribasso per crescita 2015 Rischio di deflazione	Rinviato dal 2016 al 2017
Rel. 2015 (NADEF 2015)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012	Nonostante ripresa in corso prima parte del 2015, caduta del prodotto rilevante negli ultimi anni Il PIL è ancora significativamente lontano dai livelli pre-crisi Tendenza dell'inflazione più sfavorevole del previsto Perdita di prodotto di quasi venti punti rispetto al <i>trend</i> pre-crisi di una gravità senza precedenti Metodologia di calcolo del prodotto potenziale seguita dalla Commissione europea non riflette perdita di prodotto Rischi significativi di una minore crescita del commercio internazionale Ripercussioni finanziarie derivanti dall'ondata di immigrazione	Rinviato dal 2017 al 2018
Rel. 2016 (DEF 2016)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012	Perdita di slancio della ripresa nella seconda metà del 2015, causa peggioramento quadro internazionale Il tasso di inflazione al consumo è recentemente risceso sotto lo zero Revisione al ribasso delle proiezioni di crescita per il triennio 2016-18 Perdita di prodotto di quasi venti punti rispetto al <i>trend</i> pre-crisi di una gravità senza precedenti Metodologia di calcolo del prodotto potenziale seguita dalla Commissione europea non riflette perdita di prodotto Utilizzare tutti i margini di flessibilità consentiti dal PSC	Nel 2018 non viene conseguito l'OMT, come invece previsto in precedenza. L'OMT è conseguito sostanzialmente nel 2019 (-0,2 per cento)
Rel. 2016 (NADEF 2016)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012	Revisione delle stime dell' <i>output gap</i> per il 2017 (da -1,1 per cento del DEF 2016 al -1,7 per cento della NADEF) Ricorrono eventi eccezionali quali: i) il sisma dell'agosto 2016; esigenza di piano organico di messa in sicurezza del territorio e di ricostruzione; ii) l'intensità del fenomeno migratorio	Per l'ultimo anno di programmazione (2019) il saldo strutturale previsto in precedenza (-0,2 per cento) non viene modificato, mentre varia il percorso di aggiustamento
Rel. 2016 (19.12.2016)	Art. 6 c. 6 L. 243/2012	In caso di esito negativo di <i>stress test</i> di istituzioni creditizie, necessità di fornire liquidità al sistema bancario, con garanzia a carico dello Stato su passività emesse da banche italiane, e sostegno precauzionale al capitale, come previsto dalla Dir. UE 59/2014. La Relazione è stata emessa insieme con il DL 237/2016	Prevista emissione di titoli di debito pubblico fino a 20 miliardi nel 2017, con impatto sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, fabbisogno e debito pubblico. L'aggiornamento degli obiettivi programmatici e del piano di rientro è rimandato ai documenti di programmazione 2017, tenuto conto delle misure che saranno effettivamente adottate

Tab. 2.7 – (segue) La Relazione al Parlamento ai sensi della L. 243/2012

Relazione al Parlamento	Riferimento normativo	Presupposti	Conseguimento OMT
Rel. 2017 (NADEF 2017)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012	Nonostante la ripresa in atto, il ritmo di crescita è ancora al di sotto di quello dei principali <i>partner</i> europei Il tasso di disoccupazione, sebbene in diminuzione, rimane ancora elevato Le riforme adottate dal Governo non hanno ancora spiegato completamente i loro effetti Gli investimenti privati seguono una tendenza positiva, ma sono ancora al di sotto dei livelli pre-crisi Gli investimenti pubblici necessitano di ulteriori risorse per il necessario rilancio La decisione della Commissione di applicare, per l'anno 2018, il cosiddetto margine di discrezionalità	L'equilibrio di bilancio, previsto nel 2019 dal DEF 2017, è raggiunto sostanzialmente nel 2020 (-0,2 per cento)
Rel. 2018 (NADEF 2018)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012	Il PIL reale non ha ancora recuperato i livelli pre-crisi del 2008 I divari territoriali tra Nord, Centro e Sud si sono allargati dopo il 2008 Aumentato il numero di persone che si trovano in condizioni di povertà Nella prima metà del 2018, crescita inferiore alle attese, a causa dell'andamento esportazioni Rischi significativi per il futuro, legati alle evoluzioni dello scenario internazionale I tassi di crescita del PIL e dell'occupazione tendenziali della NADEF sono inaccettabilmente bassi Rilancio e potenziamento degli investimenti pubblici, programma di manutenzione straordinaria del sistema infrastrutturale Necessario conseguire crescita del PIL più elevata e ridurre il divario di crescita nei confronti della UE	Il piano di rientro non indica quando l'OMT sarà conseguito. Nell'orizzonte di programmazione 2019-2021, il saldo strutturale è costante e pari a -1,7 per cento Il processo di aggiustamento graduale riprenderà dal 2022 (Fonte: NADEF 2018)
Rel. 2019 (NADEF 2019)	Art. 6 c. 5 L. 243/2012	Nel 2019 dinamica di crescita inferiore al potenziale Disoccupazione, soprattutto con riferimento alle sue componenti giovanili e femminili, e disuguaglianze sociali e territoriali ancora elevate Il PIL <i>pro capite</i> non ha ancora recuperato i livelli pre-crisi del 2007 Negli ultimi 12 mesi continue revisioni al ribasso delle previsioni macroeconomiche. Secondo le nuove previsioni MEF, <i>output gap</i> negativo che, nel 2019, si allarga rispetto all'anno precedente, senza mai chiudersi nell'orizzonte di previsione Contesto internazionale sfavorevole (tensioni commerciali e politiche, con riflessi negativi sul commercio internazionale e il prezzo del petrolio) costituisce rischio al ribasso per la crescita. Aspettative di imprese e consumatori peggiorano, con impatto negativo su investimenti, scorte e consumi Orientamento della Commissione europea verso una <i>stance</i> fiscale espansiva per l'area dell'euro, con più graduale consolidamento fiscale da parte degli Stati ad alto debito Occorre rilanciare gli investimenti pubblici, in particolare in ottica ambientale tenuto conto sia dei cambiamenti climatici, sia delle strategie che la nuova Commissione europea intende adottare Richiesta di fattibilità per due decimi di PIL in relazione a misure per il contrasto dei rischi derivanti dal dissesto idrogeologico e altri interventi volti a favorire la sostenibilità ambientale e ad accrescere la resilienza del Paese	Rispetto al DEF 2019, il saldo strutturale migliora di tre decimi nel 2019, rimane immutato nel 2020, peggiora di un decimo nel 2021 e di due decimi nel 2022. Nel nuovo sentiero verso l'OMT (avanzo strutturale dello 0,5 per cento), nel 2020 il saldo strutturale peggiorerebbe di due decimi rispetto al 2019, mentre nel 2021 e nel 2022 il saldo strutturale tornerebbe a migliorare, con un aggiustamento di due decimi di punto in ciascun anno. La Relazione non indica la scansione temporale, dopo il 2022, del rientro verso l'OMT, né la dimensione dell'aggiustamento annuo

La NADEF e la Relazione al Parlamento appena pubblicate fissano il disavanzo strutturale all'1,2 nel 2019, all'1,4 per cento nel 2020, all'1,2 nel 2021 e all'1,0 per cento nel 2022. Rispetto alla NADEF 2018, vi è un miglioramento degli obiettivi in ciascuno degli anni considerati, mentre rispetto al DEF 2019 il livello del saldo strutturale migliora nel 2019, rimane immutato nel 2020, e peggiora nel 2021-22.

I presupposti e le finalità dell'intervento

Le motivazioni dell'aggiornamento del piano evidenziate dal Governo nella Relazione sono le seguenti.

- 1) In primo luogo, nel 2019 l'economia italiana presenta ancora una dinamica di crescita inferiore al potenziale. La disoccupazione, soprattutto con riferimento alle sue componenti giovanili e femminili, è ancora elevata, così come lo sono le disuguaglianze sociali e territoriali. Il PIL *pro capite*, inoltre, non ha ancora recuperato i livelli pre-crisi del 2008: in particolare nel periodo 2007-2018 il PIL *pro capite* si è contratto del 7 per cento, mentre nell'area euro è cresciuto del 5,4 per cento.
- 2) Negli ultimi 12 mesi le previsioni di crescita del PIL hanno subito continue revisioni al ribasso. Le nuove previsioni del MEF mostrano un *output gap* negativo che, nel 2019, si allarga rispetto all'anno precedente, senza mai chiudersi nell'orizzonte di previsione, collocandosi al livello di -1 per cento nel 2022.
- 3) Occorre tener conto del contesto internazionale sfavorevole (tensioni commerciali e politiche, con riflessi negativi sul commercio internazionale e il prezzo del petrolio), che comporta rischi al ribasso per la crescita. Le aspettative di imprese e consumatori stanno peggiorando, impattando negativamente su investimenti, scorte e consumi.
- 4) Nella NADEF si menziona anche l'orientamento espresso dalla Commissione europea verso un'intonazione della politica di bilancio espansiva per l'area dell'euro, che dovrebbe essere frutto di una politica di stimolo da parte degli Stati membri con spazi di bilancio e di un più graduale consolidamento da parte degli Stati ad alto debito.

Alla luce di tale quadro, il Governo ritiene necessario rilanciare gli investimenti pubblici, in particolare in una ottica ambientale, tenuto conto sia dei cambiamenti climatici in atto, sia delle strategie che la nuova Commissione europea intende adottare. Il Governo intende pertanto avviare un "*Green New Deal*" orientato al contrasto dei cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità, alla riconversione energetica, alla promozione della rigenerazione urbana e delle cosiddette *smart cities*.

In particolare, il Governo intende adottare misure per il contrasto dei rischi derivanti dal dissesto idrogeologico e altri interventi volti a favorire la sostenibilità ambientale e ad accrescere la resilienza del Paese. A queste misure è legata la richiesta, preannunciata nella Relazione ed effettivamente rivolta alla UE nell'ambito del Documento programmatico di bilancio (DPB) 2020, di una deviazione temporanea rispetto al sentiero di convergenza verso l'OMT, per l'anno prossimo, pari a due decimi di PIL.

Il Governo ha quindi invocato l'applicazione della clausola degli eventi eccezionali, prevista dall'ordinamento europeo, all'articolo 5 (1) del Regolamento UE 1466/1997: "qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona dell'euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa".

Si ricorda che nell'ambito della UE questa clausola non è stata mai applicata in caso di grave recessione, mentre con riferimento agli eventi eccezionali negli ultimi anni è stata concessa per le spese addizionali per fronteggiare i disastri naturali, compreso il rischio idrogeologico proprio nel caso dell'Italia, gli afflussi eccezionali di rifugiati e le accresciute minacce terroristiche agli Stati membri⁴⁵. Tuttavia, finora non sono stati concessi margini di flessibilità legati specificatamente alla necessità di attuare misure per accrescere la sostenibilità ambientale o la resilienza del Paese.

In passato, l'Italia ha beneficiato della clausola per eventi eccezionali con riferimento ai rifugiati nel 2015 (0,03 punti percentuali), nel 2016 (0,06) e nel 2017 (0,16); per esigenze di sicurezza nel 2016 (0,06); per eventi sismici (gestione dell'emergenza e prevenzione sismica) nel 2017 (0,19 punti percentuali)⁴⁶. Nel 2018, il Governo precedente ha richiesto alla Commissione europea flessibilità per il 2019 nella misura di circa 0,2 punti percentuali di PIL, in relazione a un piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza la rete viaria italiana, a seguito degli eventi di Genova. La Commissione europea e il Consiglio dell'Unione, nell'ambito della valutazione del Programma di stabilità 2019, hanno accordato, in via preliminare, flessibilità per 0,18 punti percentuali, giudicando la richiesta in linea con le previsioni del Regolamento 1466/1997. La valutazione finale delle spese effettivamente sostenute sarà svolta dalla Commissione nella primavera del 2020, come di consueto, con i dati a consuntivo⁴⁷.

Nell'ambito dell'ordinamento italiano, come si è detto, l'articolo 6, comma 5, della legge 243/2012 consente al Governo di modificare il piano di rientro, previa autorizzazione del Parlamento, al verificarsi di un nuovo evento eccezionale, oppure in relazione all'andamento del ciclo economico. L'evento eccezionale è definito dal comma 2 del

⁴⁵ Commissione europea (2019), "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact", *Institutional paper* 101/2019, pagina 27.

⁴⁶ Si veda il DEF 2019, pagina 53.

⁴⁷ Commissione europea (2019), "Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia", COM (2019) 512 final.

medesimo art. 6, con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, ovvero come grave recessione economica o evento straordinario al di fuori del controllo dello Stato.

Si può osservare, in conclusione, che la presente Relazione contiene sia un riferimento alla clausola dell'ordinamento europeo di flessibilità per evento eccezionale, da attivarsi con richiesta alla Commissione europea, sia argomentazioni generali sul ciclo economico: crescita al di sotto del potenziale, mancato ritorno ai livelli pre-crisi del PIL *pro capite*, elevata disoccupazione, revisione al ribasso delle previsioni macroeconomiche, *output gap* negativo nelle stime del MEF.

Il piano di rientro

Per quanto riguarda il piano di rientro, il Governo dichiara nella Relazione al Parlamento di voler riprendere il percorso di convergenza verso l'OMT nel biennio 2021-22 e proseguirlo negli anni successivi. Tuttavia, la Relazione non indica la scansione temporale, dopo il 2022, di tale rientro verso l'OMT né la dimensione dell'aggiustamento annuo, a differenza di quanto avvenuto nelle precedenti occasioni con l'eccezione della Relazione al Parlamento del 2018.

Nella Relazione del 2018 il Governo dichiarava, in termini generali, di voler riprendere il percorso di convergenza verso l'OMT solo dopo che la crescita economica si fosse consolidata, in particolare quando il livello del PIL reale e il tasso di disoccupazione fossero tornati ai valori pre-crisi. Nelle Relazioni precedenti al 2018, invece, il nuovo quadro programmatico sottoposto ad autorizzazione del Parlamento prevedeva che il conseguimento dell'OMT fosse rinviato di un anno rispetto al precedente sentiero di convergenza (DEF 2014, NADEF 2014, NADEF 2015), ovvero si prevedeva che l'OMT venisse sostanzialmente conseguito con un anno di ritardo (DEF 2016 e NADEF 2017), ovvero, nel caso della NADEF 2016, per l'ultimo anno di programmazione (2019) il saldo strutturale previsto in precedenza (-0,2 per cento) non venisse modificato, mentre venisse variato il percorso di aggiustamento (tab. 2.7).

2.3.2 La regola sul saldo strutturale

Lo scenario programmatico del DPB 2020 si distingue da quello delineato nel DEF 2019 di aprile per l'accelerazione del percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) nel 2019 e il suo rallentamento nel triennio 2020-22.

La valutazione del rispetto delle regole di bilancio in autunno si articola nell'analisi *in-year* relativa al 2019 e nell'analisi *ex ante* relativa al 2020 e al biennio successivo. La valutazione da parte della Commissione europea si basa sul DPB 2020 che è stato presentato dall'Italia a metà ottobre. Si ricorda che, a livello UE, l'analisi *ex post* per il 2018 si è conclusa con le valutazioni dei Programmi di stabilità da parte della Commissione e del Consiglio nel corso del primo semestre di quest'anno.

La tabella 2.8 mostra sia i valori pubblicati nella NADEF e coerenti con il DPB 2020 per la valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale, sia quelli calcolati dall'UPB

Tab. 2.8 — Deviazioni e rispetto della regola di aggiustamento del saldo strutturale (1)
(in percentuale del PIL potenziale)

Regola sul saldo strutturale	2018 ⁽²⁾		2019		2020		2021	2022
	NADEF	Vademecum	NADEF	Vademecum	NADEF	Vademecum	NADEF	NADEF
Aggiustamento strutturale richiesto escluse clausole (a) ⁽³⁾	0,60	0,60	0,25	0,60	0,50	0,60	0,60	0,60
Flessibilità per eventi eccezionali (dissesto idrogeologico e interventi rete viaria 2019 e 2020) (b)	0,00	0,00	0,18	0,18	0,20	0,20	0,00	0,00
Flessibilità per margine di discrezionalità (c)	0,30	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aggiustamento richiesto incluse clausole, eventi eccezionali e margine di discrezionalità (e=a-b-c)	0,30	0,30	0,08	0,42	0,30	0,40	0,60	0,60
Aggiustamento strutturale annuale (f)	-0,12	-0,09	0,29	0,29	-0,13	-0,13	0,20	0,19
Deviazione annuale da aggiustamento richiesto (g=f-e) ⁽⁴⁾	-0,42	-0,39	0,22	-0,13	-0,43	-0,53	-0,40	-0,41
Rispetto regola annuale	Agg. non adeg.	Agg. non adeg.	Sì	Dev. non sign.	Dev. non sign.	Dev. lim. sign.	Dev. non sign.	Dev. non sign.
Deviazione media biennale da aggiustamento richiesto ⁽⁴⁾			-0,10	-0,26	-0,11	-0,33	-0,46	-0,40
Rispetto regola media biennale			Dev. non sign.	Dev. lim. sign.	Dev. non sign.	Dev. sign.	Dev. sign.	Dev. sign.

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2019, Nota tecnico-illustrativa allegata al DDL di bilancio per il 2020 e stime della Commissione europea.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) La deviazione per il 2018 in termini biennali non viene riportata in quanto, a seguito dell'applicazione del "margine di discrezionalità", la Commissione europea ha valutato tale anno solo sul pieno rispetto (quindi senza possibilità di deviazioni) della regola in termini annuali. L'aggiustamento strutturale e la relativa deviazione per il 2018 nella colonna "Vademecum" sono state cristallizzate sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione europea. – (3) L'aggiustamento richiesto per un dato anno, secondo il Vademecum del PSC, viene stabilito nella primavera dell'anno precedente sulla base delle previsioni di primavera della Commissione europea. Per il biennio 2021-22 viene riportata solo la colonna NADEF in quanto non sono ancora disponibili le previsioni di primavera della Commissione per tali anni. – (4) Se la deviazione dell'aggiustamento strutturale realizzato da quello richiesto è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa. Per il 2018, a seguito dell'applicazione del "margine di discrezionalità", viene considerato non adeguato un aggiustamento inferiore a quello richiesto.

sulla base del quadro di finanza pubblica programmatico del DPB 2020 tenendo conto delle indicazioni riportate nel Vademecum sul Patto di stabilità e crescita predisposto dalla Commissione europea⁴⁸, in particolare per quanto riguarda l'aggiustamento strutturale richiesto. Le colonne illustrano, per ogni anno considerato, gli elementi principali da considerare nella valutazione della regola di aggiustamento del saldo strutturale e le conclusioni da trarre sul rischio di deviazioni (su base annuale e biennale) dalle regole di bilancio.

Per il 2019, in termini annuali, la NADEF mostra un miglioramento del saldo strutturale pari a circa 0,29 punti percentuali di PIL. In base alle stime del ciclo economico contenute nella NADEF, l'aggiustamento richiesto da matrice sarebbe pari a 0,25 punti di

⁴⁸ Si veda *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition* (COM), disponibile alla pagina web https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en.

PIL, ridotto a 0,08 punti percentuali per la richiesta di flessibilità per dissesto idrogeologico e interventi alla rete viaria. Ciò comporterebbe il rispetto della regola e il superamento dell'aggiustamento richiesto per 0,22 punti di PIL in termini annuali, mentre comporterebbe un rischio di deviazione di -0,1 punti di PIL, ovvero non significativa, in media biennale. Tuttavia, in base al Vademecum, che richiede di stabilire l'aggiustamento strutturale richiesto per il 2019 sulla base delle stime di primavera 2018 della Commissione europea, il miglioramento richiesto dalla matrice è pari a 0,6 punti percentuali, ridotto a 0,42 punti percentuali per la richiesta di flessibilità. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione annuale di -0,13 punti percentuali, ovvero non significativa, mentre comporterebbe un rischio di deviazione di -0,26 punti percentuali in media biennale, ovvero al limite della significatività. Si ricorda che tale aggiustamento strutturale richiesto verrebbe ridotto, in base al Vademecum, se le previsioni della Commissione europea nella primavera del prossimo anno, mostrassero una crescita negativa o un *output gap* minore di -3.

Per il 2020, la NADEF traccia un sentiero per il saldo strutturale diverso da quello del DEF. Nel DEF l'aggiustamento strutturale era pari a 0,2 punti percentuali di PIL, comportando quindi un rischio di deviazione non significativa. Nella NADEF, invece, viene programmato un deterioramento del saldo strutturale di 0,13 punti percentuali di PIL. In base alle stime del ciclo economico contenute nella NADEF, l'aggiustamento richiesto da matrice sarebbe pari a 0,5 punti di PIL, ridotto a 0,3 punti percentuali per la nuova richiesta di flessibilità preannunciata nella NADEF e dettagliata nel DPB 2020. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione pari a -0,43 punti di PIL in termini annuali e -0,11 in media biennale, entrambe non significative. Tuttavia, in base al Vademecum, che per definire l'aggiustamento strutturale richiesto per il 2020 si basa sulle stime di primavera 2019 della Commissione europea, tale aggiustamento è pari a 0,6 punti di PIL, ridotto a 0,4 per la nuova richiesta di flessibilità. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione di -0,53 punti di PIL in termini annuali, ovvero al limite della significatività, e -0,33 in media biennale, ovvero significativa.

Per quanto riguarda il biennio 2021-22, lo scenario programmatico contenuto nella NADEF mostra un aggiustamento strutturale pari a 0,2 punti di PIL nel primo anno e 0,19 nel secondo. Essendo, in base alle stime del ciclo economico contenute nella NADEF, la richiesta di aggiustamento da matrice pari a 0,6 punti percentuali per ogni anno, si avrebbe un rischio di deviazione annuale di -0,4 punti percentuali nel 2021 e di -0,41 nel 2022, entrambe non significative. Vi sarebbe tuttavia il rischio di una deviazione significativa in termini biennali per entrambi gli anni (-0,46 nel 2021 e -0,4 nel 2022).

2.3.3 La regola sulla spesa

Per quanto riguarda la regola sulla spesa è in primo luogo da rimarcare che non è stato possibile verificare l'aggregato di spesa per mancanza nella NADEF e nel DPB 2020 di

tutte le informazioni necessarie per il suo calcolo. La valutazione condotta sul rispetto della regola sulla spesa è quindi parziale.

Ciò premesso, la tabella 2.9 mostra sia i valori finali pubblicati nella NADEF, sia quelli calcolati dall'UPB su dati NADEF tenendo conto del Vademecum sul Patto di stabilità e crescita predisposto dalla Commissione europea⁴⁹. La differenza, in particolare, riguarda l'obiettivo massimo di crescita della spesa (cosiddetto *benchmark*) e, di conseguenza, la deviazione della crescita della spesa netta dall'obiettivo. In entrambi i casi l'obiettivo viene corretto in base alla flessibilità richiesta dal Governo per il triennio.

Per il 2019, la NADEF riporta una variazione programmata dell'aggregato di spesa (1,64 per cento) superiore al *benchmark* (1,3 per cento) calcolato in base alle stime del ciclo economico contenute nel documento. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione, in punti percentuali di PIL, pari a -0,15 in termini annuali, ovvero non significativa, e -0,33 in media biennale, ovvero significativa. Tuttavia, in base al Vademecum, il *benchmark* è pari a 0,5 per cento, come obiettivo massimo di crescita della spesa netta. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione pari a -0,5 punti di PIL in termini annuali, ovvero al limite della significatività, e a -0,58 punti percentuali in media biennale, ovvero significativa.

Tab. 2.9 – Deviazioni e rispetto della regola di crescita della spesa (1)
(in punti percentuale)

Regola sulla spesa	2018 ⁽²⁾		2019		2020	
	NADEF	Vademecum	NADEF	Vademecum	NADEF	Vademecum
Crescita della spesa nominale corretta al netto delle <i>una tantum</i> e DRM ⁽³⁾	1,67	2,02	1,64	1,64	1,99	1,99
Obiettivo massimo crescita annuale spesa	0,50	0,50	1,30	0,50	0,59	0,37
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) ⁽⁴⁾	-0,51	-0,66	-0,15	-0,50	-0,62	-0,71
Rispetto regola spesa (annuale)	<i>Agg. non adeg.</i>	<i>Agg. non adeg.</i>	<i>Dev. non sign.</i>	<i>Dev. lim. sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>
Deviazione media biennale (% PIL) ⁽⁴⁾			-0,33	-0,58	-0,39	-0,61
Rispetto regola spesa (media biennale)			<i>Dev. sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2019, Nota tecnico-illustrativa allegata al DDL di bilancio per il 2020 e stime della Commissione europea.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) La deviazione per il 2018 in termini biennali non viene riportata in quanto, a seguito dell'applicazione del "margine di discrezionalità", la Commissione europea ha valutato tale anno solo sul pieno rispetto (quindi senza possibilità di deviazioni) della regola in termini annuali. La crescita della spesa netta e la relativa deviazione per il 2018 nella colonna "Vademecum" sono state cristallizzate sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione europea. – (3) L'aggiustamento richiesto per un dato anno, secondo il Vademecum del PSC, viene stabilito nella primavera dell'anno precedente sulla base delle previsioni di primavera della Commissione europea. – (4) Se la deviazione della crescita della spesa netta dall'obiettivo massimo (*benchmark*) in termini di PIL è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa. Per il 2018, a seguito dell'applicazione del "margine di discrezionalità", viene considerato non adeguato un aggiustamento inferiore a quello richiesto.

⁴⁹ Si veda *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition* (COM), disponibile alla pagina web https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en.

Infine, per il 2020 la NADEF prospetta un tasso di crescita nominale dell'aggregato di spesa pari a 1,99 per cento, maggiore del *benchmark* calcolato in base alle stime del ciclo economico contenute nel documento, pari a 0,59 per cento. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione, in punti percentuali di PIL, pari a -0,62 in termini annuali e -0,39 in media biennale, entrambe significative. In base al Vademecum il *benchmark* è pari a 0,37 per cento, come obiettivo massimo di crescita della spesa netta. Ciò comporterebbe un rischio di deviazione pari a -0,71 punti di PIL in termini annuali e a -0,61 in media biennale, entrambe significative, rafforzando così i risultati già osservati sulla base delle stime della NADEF.

Considerate le deviazioni sia dalla regola sul saldo strutturale sia da quella sulla spesa, è previsto che la Commissione europea conduca una valutazione complessiva per stabilire se vi sia il rischio di mancato rispetto della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (si veda paragrafo 2.3.5).

È interessante notare che la NADEF sottolinei il ruolo della regola sulla spesa per la forte riduzione degli investimenti pubblici. Viene quindi ritenuta importante una revisione della regola che escluda determinate categorie di investimento, in particolare nel contesto delle discussioni sulla riforma delle regole di bilancio della UE.

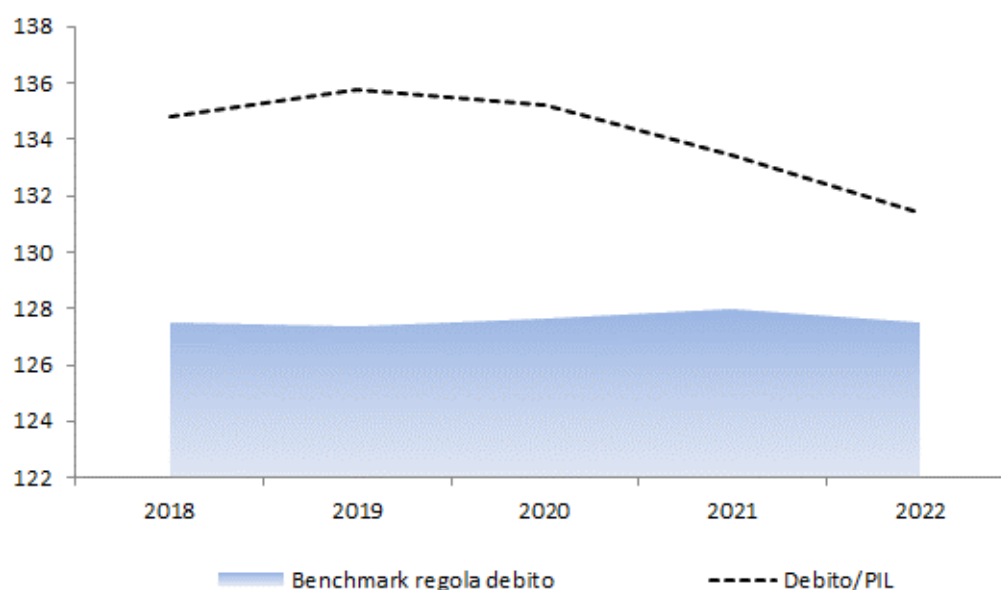
2.3.4 La regola sulla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL

L'andamento del rapporto programmatico del debito sul PIL descritto nella NADEF mostra un aumento nel 2019 (dal 134,8 al 135,7 per cento), una graduale riduzione nel 2020 (al 135,2 per cento), per poi scendere più rapidamente nel successivo biennio (al 133,4 per cento nel 2021 e al 131,4 nel 2022). Nonostante la discesa del debito, la regola numerica di riduzione non viene mai rispettata nel periodo di programmazione coperto dalla NADEF, né con il criterio *backward looking* fino al 2022 (fig. 2.8), né con quello *forward looking* fino al 2020, né con il criterio di correzione per il ciclo.

Come già sottolineato in precedenti rapporti, il rispetto della regola con la metodologia *forward looking* in un dato anno equivale al rispetto della regola con la metodologia *backward looking* due anni dopo quello di riferimento. Ad esempio, il rispetto della regola con il criterio *backward looking* nel 2022 implicherebbe il suo rispetto nel 2020 con il criterio *forward looking*. Ciò significa anche che non è possibile valutare allo stato delle informazioni attuali il rispetto della regola con il criterio *forward looking* nel biennio 2021-22 perché necessiterebbe di proiezioni del rapporto del debito sul PIL per il biennio 2023-24.

Il *gap* tra l'andamento del rapporto del debito sul PIL e il *benchmark backward looking* è previsto aumentare da 7,4 a 8,4 nel 2019 per poi scendere gradualmente a 7,5 nel 2020 e, in maniera più accentuata, a 5,4 nel 2021 e a 3,9 nel 2022.

Fig. 2.8 – Rispetto della regola di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL
(punti percentuali di PIL)



Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2019, Nota tecnico-illustrativa allegata al DDL di bilancio per il 2020 per la regola *backward looking*.

2.3.5 La valutazione della Commissione europea sul rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita

Dopo la pubblicazione del DPB 2020, la Commissione europea ha chiesto al Ministro dell'Economia e delle finanze, il 22 ottobre scorso, chiarimenti circa la manovra per il 2020, rilevando che⁵⁰:

- 1) il quadro programmatico del DPB evidenzia il rischio di una deviazione significativa nel 2020, sia in termini annuali, sia in termini biennali;
- 2) il criterio di riduzione del debito non sarà rispettato nel 2020;
- 3) si prende atto della richiesta del Governo di una deviazione temporanea rispetto al sentiero di convergenza verso l'OMT per l'anno prossimo, motivata da eventi eccezionali (contrasto dei rischi sismici e idrogeologici), pari a circa due decimi di punto.

Il Ministro nella sua risposta sottolinea che l'intonazione della politica di bilancio è sostanzialmente neutra nel 2020, alla luce della necessità di riavviare la crescita economica e di iniziare la transizione verso un modello di crescita inclusivo e sostenibile per l'ambiente. Il

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_it.pdf

percorso di aggiustamento strutturale verso l'OMT riprenderà nel 2021, con una correzione annua pari a due decimi sia nel 2021, sia nel 2022⁵¹. Il Governo è inoltre impegnato a realizzare riforme strutturali, ad esempio nei settori della giustizia e dei servizi pubblici.

È importante notare che le previsioni di autunno della Commissione europea, pubblicate il 7 novembre scorso⁵², scontano uno scenario macroeconomico più sfavorevole rispetto al DPB, con un disavanzo che si attesterebbe sullo stesso livello del DPB nel 2019, sarebbe appena superiore nel 2020 – al 2,3 per cento del PIL – per ampliarsi maggiormente nel 2021 e raggiungere il 2,7 per cento del PIL. Per quanto riguarda il 2020, la differenza rispetto al DPB è dovuta alla previsione di entrate complessive inferiori, a causa di un livello del PIL nominale atteso dalla Commissione più basso, e di un minor extra gettito atteso derivante dal pacchetto di misure anti-evasione e frode fiscale⁵³. Per quanto riguarda il 2021, si ricorda che la differenza con le previsioni del Governo è sostanzialmente imputabile alla diversa metodologia di stima della Commissione europea, che non include nei conti il gettito connesso alle clausole di salvaguardia. Con tali previsioni di disavanzo, e scontando una crescita del PIL nominale inferiore nel periodo 2019-2021, il rapporto tra il debito e il PIL risulta più elevato e in crescita nel triennio, non mostrando quindi l'inversione di tendenza attesa dal Governo a partire dal 2020.

Le previsioni della Commissione europea mostrano differenze rispetto al DPB relativamente al PIL nominale a causa di diverse stime per quanto riguarda sia la crescita reale del prodotto, sia la crescita del deflatore. La Commissione europea prevede una crescita reale del PIL che risulta sempre inferiore all'unità, passando dallo 0,1 per cento atteso per il 2019, allo 0,4 per cento del 2020 e allo 0,7 per cento del 2021 (a fronte dello stesso 0,1 per cento del 2019, di uno 0,6 per cento nel 2020 e dell'1,0 per cento nel 2021 nelle previsioni del DPB). Per quanto riguarda la crescita del deflatore del PIL, essa si attesterebbe rispettivamente allo 0,6 per cento nel 2019, allo 0,9 nel 2020 e all'1,1 nel 2021 (a fronte rispettivamente di 0,9 per cento, 1,3 per cento e 1,7 per cento nelle previsioni del DPB). Oltre a un diverso profilo temporale del PIL nominale e del disavanzo, le previsioni della Commissione europea sul debito scontano anche un aggiustamento *stock-flussi* meno favorevole di quello sottostante le previsioni del Governo⁵⁴.

Nella valutazione sul DPB 2020 pubblicata il 20 novembre scorso⁵⁵, la Commissione europea conferma una stima di disavanzo pari al 2,3 per cento del PIL per il 2020. Il maggiore disavanzo nominale nel 2020 previsto dalla Commissione e una differente

⁵¹ La lettera è accompagnata da due allegati tecnici che forniscono dettagli sulle misure anti evasione e frode fiscale.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/minister_gualtieri_-_letter_to_ec_23_10_2019_1.pdf

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_1_relazione_tecnica_misure_anti_evasione_e_frodi_23_10_2019_0.pdf

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_misure_contrasto_evasione_e_frodi_23_10_2019_0.pdf

⁵² https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2019/autumn/ecfin_forecast_autumn_2019_it_en.pdf

⁵³ La Commissione incorpora nelle proprie stime un extra gettito pari soltanto ai due terzi della previsione del DPB, la quale è pari a due decimi di PIL.

⁵⁴ Commissione europea (2019), "Commission Staff Working Document Analysis of the Draft Budgetary Plan of Italy", SWD (2019) 920 final.

⁵⁵ Commissione europea (2019), "Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy", C (2019) 9110 final.

valutazione di alcune misure *one-off*, fanno sì che nelle stime della Commissione il deterioramento del saldo strutturale sia pari a tre decimi di punto l'anno prossimo, rispetto al decimo di punto previsto nel DBP.

Per quanto riguarda la valutazione del rispetto delle regole del PSC, in base alle proprie stime, la Commissione europea, con riferimento alla regola della spesa, rileva il rischio di deviazione significativa nel 2019, sia in termini annuali, sia in termini biennali. Per quanto riguarda il saldo strutturale, vi è il rischio di deviazione, sebbene non significativa, in termini annuali e di deviazione significativa in termini biennali. La valutazione complessiva del rispetto della parte preventiva del PSC condotta dalla Commissione europea conferma il rischio di deviazione significativa nel 2019, anche tenendo conto della richiesta di flessibilità per il 2019 pari allo 0,18 per cento del PIL.

Per il 2020, la Commissione europea evidenzia il rischio di deviazione significativa sia con riferimento al saldo strutturale, sia con riferimento al criterio della spesa, in termini annuali e biennali. La deviazione dalla parte preventiva del PSC viene confermata dalla valutazione complessiva, anche se si tenesse conto della richiesta del governo di flessibilità pari a 0,2 punti percentuali di PIL per l'anno prossimo.

Per quanto riguarda la regola numerica di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL, secondo la Commissione essa non sarà rispettata né quest'anno, né nel 2020.

Nel complesso, la Commissione europea ritiene che il DPB 2020 sia a rischio di mancato rispetto del PSC e pertanto invita il Governo ad adottare le misure necessarie, nell'ambito delle procedure di bilancio nazionali, affinché le regole stesse siano effettivamente rispettate.

3 CONSIDERAZIONI SU ALCUNE DELLE PRINCIPALI MISURE DELLA MANOVRA DI BILANCIO

3.1 Le misure riguardanti la tassazione dei redditi

3.1.1 Le modifiche della tassazione sulle imprese

La manovra di bilancio per il 2020 determina complessivamente, in termini di cassa, un maggiore prelievo sui redditi di impresa in regime ordinario, pari a 1,9 miliardi nel 2020. Negli anni successivi, gli effetti delle diverse misure sostanzialmente si compensano e a partire dal 2023 producono una riduzione del gettito di 1,2 miliardi (tab. 3.1).

In generale, si ripropone uno schema di intervento simile a quello utilizzato negli ultimi anni. Da una parte, il maggiore gettito è determinato da misure di natura straordinaria; dall'altra parte, a sostegno delle imprese vengono prorogati ed estesi gli incentivi agli investimenti, come la maggiorazione degli ammortamenti e il credito di imposta, introdotti la prima volta con la legge di bilancio per il 2016; infine, per la terza volta in un anno, viene modificato il regime di tassazione Ires. In particolare, già a partire dal 2019, viene abrogata l'aliquota di imposta agevolata per la quota di utili di esercizio accantonata, introdotta con la legge di bilancio per il 2019 e poi ampiamente modificata con il DL 34/2019 dello scorso aprile, e viene invece reintrodotta il regime dell'ACE, in vigore dal 2011, che mantiene quindi la sua continuità temporale.

Per quanto riguarda le misure di incremento del gettito, complessivamente pari a circa 2,9 miliardi, si tratta di interventi di natura prevalentemente straordinaria, con effetti

Tab. 3.1 – Le misure riguardanti la tassazione delle imprese
(milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023
Abrogazione della agevolazione sugli utili non distribuiti	1.730	1.549	2.037	2.228
Incentivo generale per la patrimonializzazione delle imprese	-2.056	-1.260	-1.260	-1.260
Proroga del superammortamento	0	-178	-315	-259
Proroga dell'iperammortamento	0	-388	-811	-778
Credito di imposta per i progetti ambientali	0	-140	-280	-420
Credito di imposta per la formazione	0	-150	0	0
Credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali e attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno e del "credito di imposta Sisma"	-704	-75	0	0
Differimenti nella deduzione di componenti negative Ires	1.644	0	0	-436
Rivalutazione dei beni e del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni e Incremento dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze immobiliari	860	487	479	-136
Deducibilità Imu dal reddito di impresa	0	54	30	-442
Ammortamento beni per i concessionari autostradali	341	170	170	170
Imposta sui servizi digitali	108	108	108	108
Totale	1.923	177	159	-1.224

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riepilogativi allegati al DDL di bilancio per il 2020.

finanziari nel 2020, che da una parte tendono a posporre la perdita di gettito di misure già in vigore che si concentrano prevalentemente sul settore finanziario (circa 1,6 miliardi), e dall'altra parte cercano di anticipare il gettito futuro incentivando con una imposta sostitutiva la rideterminazione del valore di alcune partecipazioni e la rivalutazione dei beni di impresa (0,9 miliardi). In base alle stime riportate nella Relazione tecnica, già a partire dal 2023, da queste misure deriverà una perdita di gettito di circa 0,6 miliardi, e ulteriori perdite sono previste negli anni successivi a seguito della rateizzazione degli importi nuovamente deducibili.

Per gli enti creditizi e finanziari viene previsto il differimento della deducibilità ai fini Ires e IRAP: a) dal 2019 al 2022 dello *stock* di svalutazioni e perdite su crediti; b) dal 2019 al 2028 delle rettifiche di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivanti dalla rilevazione del fondo a copertura delle perdite attese conseguenti al primo anno di applicazione dell'*International Financial Reporting Standard* (IFRS); c) dal 2019 al quinquennio 2025-29 della deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle svalutazioni su crediti che hanno dato luogo in passato all'iscrizione in bilancio di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta (*deferred tax assets*).

Per tutte le imprese che non adottano i principi contabili internazionali viene prevista la possibilità di effettuare la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni in bilancio dal 2018, con il pagamento di un'imposta sostitutiva, con aliquota del 12 per cento (invece del 16 per cento) per i beni ammortizzabili e del 10 per cento (invece del 12 per cento) per i beni non ammortizzabili e di una imposta del 10 per cento per l'affrancamento del saldo attivo della rivalutazione. Per il versamento dell'imposta sostitutiva è prevista la rateizzazione in tre anni e la rivalutazione avrà effetti a fini fiscali solo dopo tre anni, con minore gettito a partire dal 2023. Per le imprese semplici e per gli imprenditori individuali viene prorogata la facoltà di rideterminare i valori delle partecipazioni in società non quotate e dei terreni (sia agricoli sia edificabili) posseduti, sulla base di una perizia giurata di stima. Il maggior valore deve essere quindi assoggettato all'imposta sostitutiva dell'11 per cento che può essere rateizzata su un arco temporale di tre anni in luogo della aliquota ordinaria sulle plusvalenze. L'aliquota dell'11 per cento, già prevista per le partecipazioni qualificate, viene estesa a quelle non qualificate che erano invece assoggettate alla aliquota del 10 per cento. La rivalutazione di queste attività era stata introdotta una prima volta con la legge finanziaria per il 2002 e i termini sono stati da allora riaperti ogni anno. Secondo la Relazione tecnica i contribuenti hanno manifestato tassi di adesione elevati negli ultimi quattro esercizi, confermando la convenienza per le imprese. Infine, viene elevata, dal 20 al 26 per cento, l'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze immobiliari realizzate in caso di cessioni a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni.

Dal lato delle minori entrate, nell'ambito delle misure per la crescita, il DDL di bilancio prevede la proroga per il 2020 degli interventi a sostegno degli investimenti delle imprese (super e iperammortamento) con effetti finanziari nel 2021 e negli anni successivi fino al 2027 (0,7 miliardi nel 2021, 1,4 nel 2022 e nel 2023)⁵⁶.

La proroga del superammortamento prevede la maggiorazione del 30 per cento delle quote di ammortamento dei beni strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto) acquistati nel 2020 o per i quali sia stato versato nello stesso periodo un acconto almeno del 20 per cento e il saldo avvenga entro il 30 giugno 2021 (0,2 miliardi nel 2021 e 0,3 dal 2022). Anche nel 2020 il superammortamento risulta depotenziato rispetto alla sua versione originaria introdotta nel

⁵⁶ Alla fine di questo paragrafo si fornisce una stima degli effetti del super e dell'iperammortamento sull'onere tributario delle società nel 2017.

2015, essendo stata ridotta dal 40 al 30 per cento la maggiorazione ed essendo esclusa dalla agevolazione la quota di investimenti che supera i 2,5 milioni (si ricorda che nel 2019, la proroga era stata prevista con il DL 34/2019 dello scorso aprile e si applica quindi solo per 8 mesi).

La conferma del cosiddetto iperammortamento per il 2020 (0,4 miliardi nel 2020 e 0,8 dal 2022) prevede la maggiorazione delle quote di ammortamento, fino al 170 per cento, per i beni che rientrano nella categoria dei beni Industria 4.0 a elevato contenuto tecnologico e, del 40 per cento, per l'acquisto di *software*. Per i primi la maggiorazione è decrescente al crescere del costo dell'investimento fino al limite di 20 milioni, oltre il quale l'agevolazione si annulla (nella sua prima versione, nel periodo 2016-18, la maggiorazione era fissa al 150 per cento). In questo caso l'agevolazione si estende agli investimenti effettuati fino a dicembre 2021 se è stato versato un acconto non inferiore al 20 per cento entro il 2020. Inoltre, per questi stessi beni viene riconosciuto per tre anni un credito di imposta aggiuntivo del 10 per cento sul valore degli investimenti effettuati a partire dal 1° gennaio 2017 e che facciano parte di un progetto con specifici obiettivi ambientali. In questo caso, la Relazione tecnica stima una platea di circa 7.000 imprese interessate e un valore complessivo del credito di 0,4 miliardi da ripartire in tre anni con effetti di cassa pari a 0,1 miliardi nel 2021, 0,3 nel 2022 e 0,4 nel 2023. Tra le misure di incentivo vi è anche la proroga per il 2020 del credito di imposta, già previsto per gli anni 2016-19 dalla legge di stabilità per il 2016, per gli investimenti in macchinari, impianti e attrezzature destinati a strutture produttive nuove o già esistenti e l'innalzamento della aliquota, dal 25 al 50 per cento, del credito di imposta per le spese di ricerca e sviluppo entrambi destinati alle aree del Mezzogiorno (0,7 miliardi).

Il DDL di bilancio, a partire dal 2019, reintroduce per le imprese il regime ACE e contestualmente prevede l'abrogazione dell'aliquota agevolata per la quota di utili di esercizio accantonata a riserva disponibile introdotta con il DL 34/2019. Sebbene la normativa per il 2019 sia stata modificata per tre volte, sul piano sostanziale il regime dell'ACE rimane in vigore senza soluzione di continuità. L'unica differenza è che l'aliquota nozionale utilizzata per quantificare il rendimento figurativo del capitale viene ridotta dall'1,5 all'1,3 per cento.

Il regime ACE è stato introdotto nel 2011 e consente di dedurre dal reddito delle imprese un importo che corrisponde al rendimento figurativo degli incrementi di patrimonio per effetto sia degli apporti di nuovo capitale sia di accantonamento di utili a riserva. L'aliquota nozionale è variata nel tempo anche per tenere conto dell'effettivo andamento dei rendimenti dei titoli di Stato.

Il regime agevolato che viene abrogato dal DDL di bilancio e che è entrato in vigore nel 2019 prevedeva un sistema duale per il trattamento dei profitti di impresa con una aliquota agevolata per la quota di utili di esercizio accantonata a riserve disponibili. In particolare, si prevedeva una riduzione dell'aliquota ordinaria di 1,5 punti percentuali nel 2019, 2,5 punti nel 2020, 3 punti nel 2021 e di 3,5 punti a partire dal 2022. A regime per le società di capitali l'aliquota agevolata sarebbe stata pari al 20,5 per cento e per le imprese soggette a Irpef (inclusi i redditi in regime di trasparenza fiscale) sarebbe variata dal 19,5 al 39,5 per cento (l'aliquota Irpef dal 23 al 43 per cento meno 3,5 punti percentuali) in base alla loro aliquota marginale. Con questa norma veniva a sua volta abrogata l'agevolazione che era stata introdotta dalla legge di bilancio per il 2019, che prevedeva per gli utili non distribuiti una aliquota ridotta di 9 punti percentuali rispetto a quella ordinaria (15 per cento per le società di capitali e dal 14 al 34 per cento per le imprese soggette a Irpef) sulla quota parte del reddito imponibile corrispondente alla somma delle quote di ammortamento degli investimenti incrementali in beni strumentali e del costo del personale corrispondente all'aumento di occupazione nell'impresa in ciascun anno. Pertanto all'impresa era garantito un risparmio di imposta in ciascun anno proporzionato al proprio tasso di investimento e di incremento occupazionale.

Sul piano finanziario, nelle stime ufficiali l'effetto netto del complesso delle misure è una perdita di gettito di 0,3 miliardi nel 2020 e un incremento di 0,3 miliardi nel 2021, di 0,8 nel 2022 e di 1,0 nel 2023. A tale proposito si può osservare che l'aumento di gettito atteso dal 2021 appare sovrastimato in quanto la Relazione tecnica non tiene conto del profilo tendenzialmente crescente della deduzione ACE legata alla variazione del patrimonio rispetto al 2010. Se si ipotizza un incremento annuo della deduzione ACE effettiva (al netto della capienza fiscale delle imprese) pari al 7 per cento (prudenzialmente si applica il minore tra i tassi di incremento rilevati nei dati fiscali del 2016 e del 2017, pari rispettivamente al 7 e a più del 20 per cento), la sovrastima del gettito dal 2021 al 2023 ammonterebbe, rispettivamente a 0,1, 0,2 e 0,3 miliardi.

Va ricordato che, mentre il regime ACE riguarda tutte le imprese, la norma abrogata non si applicava agli intermediari finanziari e alle banche che rimanevano assoggettate a un'aliquota Ires del 27,5 per cento (prevedendo un aumento dell'addizionale Ires per sterilizzare la riduzione dell'aliquota ordinaria). La reintroduzione dell'ACE quindi neutralizza gli effetti negativi sul comparto delle società finanziarie determinati dalla aliquota agevolata abrogata.

Inoltre, in generale, frequenti modifiche normative producono un regime di incertezza per l'attività di impresa con effetti negativi in termini di scelte di finanziamento e di investimento, realizzate sulla base di regimi di tassazione talvolta mai entrati effettivamente in vigore.

Dal lato delle maggiori entrate, altre misure riguardano le modifiche alla deducibilità degli ammortamenti per i beni gratuitamente devolvibili dei concessionari autostradali (0,2 miliardi) e la entrata in vigore dal 2020 dell'imposta sui servizi digitali (0,1 miliardi). Su quest'ultima imposta si veda il paragrafo 3.1.3.

Considerazioni generali sulla reintroduzione del regime ACE e gli associati effetti redistributivi

Le modifiche apportate al regime di tassazione delle imprese dalla fine del 2018 ad aprile 2019 (l'agevolazione degli utili reinvestiti prevista nella legge di bilancio per il 2019, sostituita dal regime attualmente vigente, introdotto con il DL 34/2019, che prevede un'aliquota agevolata per la quota di utili accantonata a riserva) hanno comportato rispetto al regime ACE, a sostanziale parità di gettito, importanti effetti sul piano sia della struttura dell'imposta e degli incentivi sia della distribuzione del gettito.

Effetti sulla struttura del prelievo e sugli incentivi. – Con riferimento alla struttura del prelievo e agli incentivi, le tre diverse agevolazioni definiscono diversi obiettivi. L'obiettivo dell'ACE è di rendere neutrali le scelte di finanziamento rispetto alla tassazione e favorire l'equilibrio finanziario delle imprese. L'agevolazione sugli utili reinvestiti, prevista con la legge di bilancio per il 2019 e abrogata dal decreto legge di

aprile, aveva spostato l'attenzione sugli incentivi a investire. Il regime vigente, infine, definisce più genericamente un sistema duale di tassazione che discrimina a favore degli utili non distribuiti rispetto a quelli distribuiti.

Si può osservare che nel disegno dell'imposta sui profitti delle imprese il finanziamento con debito sconta normalmente un trattamento fiscale più favorevole (che si amplifica al crescere della aliquota di imposta) per la deducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile, determinando una asimmetria rispetto al finanziamento con capitale proprio. L'ACE, introdotta nel 2011, aveva proprio l'obiettivo di rendere neutrali le scelte di finanziamento sull'investimento marginale, prevedendo la deducibilità anche della remunerazione figurativa del capitale proprio e tassando quindi solo gli extra profitti.

La norma vigente invece determina una asimmetria nel trattamento fiscale delle fonti di finanziamento e, rispetto alla scelta delle fonti di finanziamento, crea un nuovo ordine di preferenza a favore dell'autofinanziamento con effetti potenziali sulle politiche dei dividendi/distribuzione dei profitti delle imprese, lasciando invece la convenienza tributaria del debito (anche se depotenziata dalle limitazioni alla deducibilità introdotte negli ultimi anni) rispetto ai nuovi apporti di capitale.

Effetti redistributivi. – La sostituzione del regime di agevolazione degli utili non distribuiti con l'ACE determina effetti complessivi e redistributivi sostanzialmente opposti a quelli rilevati nell'ambito della valutazione degli effetti del DL 34/2019. A questi effetti, tuttavia, si aggiungono quelli derivanti dalla riduzione della aliquota nozionale dell'ACE (dall'1,5 all'1,3 per cento) e dalla proroga delle maggiorazioni degli ammortamenti nel 2020.

Per l'analisi degli effetti redistributivi è stato utilizzato il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB⁵⁷, che fa riferimento alle società di capitali non finanziarie, integrato con un modulo di simulazione della tassazione degli intermediari finanziari e delle banche⁵⁸. Si sottolinea che si tratta di una analisi degli effetti di impatto che non tengono conto di ipotesi di tipo comportamentale⁵⁹. Gli effetti differenziali sull'onere tributario delle società sono stimati con riferimento sia alla legislazione del 2019 sia a quella del 2020 per tenere conto delle diversità dei regimi di tassazione nei due anni. La simulazione tiene conto oltre che dell'abrogazione dell'agevolazione sugli utili non

⁵⁷ Per una descrizione delle caratteristiche del modello si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "[MEDITA – A Corporate tax microsimulation model at PBO](#)".

⁵⁸ Nel definire l'aggregato delle imprese non finanziarie nel modello MEDITA dell'UPB non sono stati considerati i settori corrispondenti ai codici Ateco K e M che includono prevalentemente le *holding* che hanno caratteristiche strutturali non omogenee alle altre imprese. L'aggregato degli intermediari finanziari e delle banche comprende tutti i settori che sono assoggettati all'addizionale Ires del 3,5 per cento. Per quest'ultimo aggregato l'esercizio di simulazione è basato sui dati fiscali che, in assenza dei dati di bilancio, non permettono di effettuare tutte le analisi presentate per le imprese non finanziarie.

⁵⁹ L'esercizio di simulazione si basa su alcune ipotesi. In primo luogo, la popolazione delle imprese fa riferimento ai dati di bilancio del 2016 e del 2017, le annualità più recenti disponibili. Di conseguenza, le normative del 2019 e del 2020 vengono applicate a popolazione costante rispettivamente del 2016 e del 2017 per cogliere la dinamicità della base imponibile con riferimento all'ACE.

distribuiti e della reintroduzione dell'ACE con l'aliquota nozionale ridotta dall'1,5 al 1,3 per cento, anche della proroga del super e dell'iperammortamento.

Per il periodo di imposta 2019 nella valutazione degli effetti sul carico tributario della norma in esame rileva esclusivamente la sostituzione dell'aliquota agevolata sugli utili non distribuiti con l'ACE. La tabella 3.2 mostra che per il complesso delle società di capitali non finanziarie la reintroduzione dell'ACE produce un maggiore onere (di 0,3 per cento del gettito) rispetto al regime dell'aliquota agevolata sugli utili non distribuiti, per effetto della riduzione della aliquota nozionale dell'ACE; vi è tuttavia un ampliamento della platea delle società beneficiarie. La riduzione dell'imposta derivante dalla reintroduzione dell'ACE (includendo anche la riduzione della aliquota nozionale) è pari all'83,7 per cento di quella derivante dall'agevolazione sugli utili non distribuiti. Invece, per il solo settore finanziario, penalizzato dall'esclusione dall'applicazione del regime dell'aliquota agevolata sugli utili non distribuiti, la reintroduzione dell'ACE comporta, nonostante la riduzione di aliquota nozionale, un significativo risparmio di imposta determinato anche dal peso relativamente maggiore della deduzione ACE in questo comparto (6,7 per cento). Per queste società, che rappresentano circa l'1,5 per cento del totale delle società di capitali e il 15 per cento del gettito complessivo dell'Ires, il risparmio di imposta con l'ACE è stimabile essere pari a oltre tre volte quello delle società non finanziarie (più di quattro volte per le società singole e più di tre volte per quelle nel consolidato fiscale).

Tab. 3.2 – Effetti sull'onere tributario delle società di capitali della abrogazione della aliquota agevolata e dell'introduzione dell'ACE nel 2019
(variazione percentuale del gettito; migliaia di euro di volume di affari)

	Effetto netto totale (a+b)	Abrogazione aliquota agevolata (a)	ACE (1,5)	ACE (1,3)	Totale ACE (b)	ACE/Utili non distribuiti (b/a)
<i>Società non finanziarie</i>						
Singole	0,2	2,0	-2,1	0,3	-1,8	88,3
Fino a 100	-1,4	1,5	-3,3	0,4	-2,9	188,9
Da 100 a 250	-1,1	1,8	-3,2	0,4	-2,8	161,0
Da 250 a 1.000	-0,5	1,8	-2,6	0,3	-2,3	127,2
Da 1.000 a 2.000	-0,1	1,9	-2,3	0,3	-2,0	105,8
Da 2.000 a 5.000	0,3	2,0	-1,9	0,2	-1,7	85,8
Da 5.000 a 10.000	0,4	2,1	-1,9	0,2	-1,7	79,6
Da 10.000 a 50.000	0,6	2,1	-1,7	0,2	-1,5	71,3
Da 50.000 a 250.000	0,6	2,2	-1,8	0,2	-1,6	71,7
Oltre 250.000	0,3	2,1	-2,0	0,3	-1,8	85,3
Consolidato fiscale	0,8	2,5	-2,0	0,2	-1,7	68,8
Totale	0,3	2,1	-2,0	0,3	-1,8	83,7
<i>Intermediari finanziari e banche</i>						
Singole	-7,9	0,0	-8,7	0,9	-7,9	
Consolidato fiscale	-6,5	0,0	-7,3	0,8	-6,5	
Totale	-6,7	0,0	-7,5	0,9	-6,7	

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

Restringendo il campo alle sole società non finanziarie singole ed escludendo i settori relativi ai servizi della pubblica amministrazione, l'impatto di questi interventi può essere valutato rispetto alla dimensione di impresa⁶⁰. Complessivamente, queste imprese scontano un lieve incremento del gettito (0,2 per cento) per effetto di un beneficio medio dell'ACE che è pari all'88,3 per cento di quello della aliquota agevolata. Tuttavia, l'effetto è molto diverso a seconda della dimensione di impresa. Le società singole più piccole ottengono dall'insieme delle misure adottate una riduzione netta del gettito pari all'1,4 per cento grazie a un beneficio ACE ampiamente superiore a quello della aliquota agevolata (circa il 189 per cento). Il beneficio si riduce al crescere della dimensione e si trasforma in una maggiore imposta netta per le imprese medie e grandi (tra lo 0,3 e lo 0,6 per cento del gettito) (tab. 3.2).

Considerando la variazione di aliquota implicita, per il complesso delle società non finanziarie si stima in media un aumento della aliquota di 0,1 punti percentuali e per quelle del settore finanziario una riduzione di 1,7 punti. Per le imprese non finanziarie singole il profilo delle aliquote corrisponde a quello del gettito: vi è una flessione delle aliquote implicite medie per le imprese più piccole (0,3 punti) e un lieve aggravio (0,1 punti) per quelle medie e grandi (tab. 3.3).

Per la valutazione dell'impatto sul 2020 occorre tenere conto, oltre agli effetti già menzionati: 1) della maggiore convenienza rispetto al 2019 dell'aliquota agevolata sugli utili non distribuiti, che sarebbe passata dal 22,5 al 21,5 nel 2020; 2) della dinamica della deduzione ACE che aumenta per gli incrementi di patrimonio tra il 2019 e il 2020; 3) della proroga al 2020 del super e dell'iperammortamento.

Dalle simulazioni emerge che per il totale delle società non finanziarie si registra un significativo aggravio di imposta pari all'1,1 per cento del gettito (tab. 3.4). L'aggravio derivante dall'abolizione dell'aliquota agevolata, amplificato dalla riduzione della aliquota nozionale dell'ACE, è solo in parte compensato dai benefici della proroga del super e dell'iperammortamento.

Il complesso delle misure considerate nella simulazione determinano in media un aggravio di imposta superiore per le società non finanziarie medio-grandi (intorno all'1,3 per cento del gettito), nonostante siano quelle che ricevono maggiori benefici dalla proroga del super e dell'iperammortamento (tra lo 0,7 e lo 0,8 per cento del gettito). Simmetricamente, le società di minori dimensioni godono del beneficio maggiore (tra lo 0,4 e lo 0,8 per cento del gettito) essenzialmente per effetto dell'impatto positivo dell'ACE (dell'ordine del 3 per cento del gettito). Infine, le società del settore finanziario,

⁶⁰ In generale, le misure producono effetti che dipendono dalla effettiva capienza fiscale delle imprese rispetto ai loro benefici potenziali (circa l'80 per cento delle imprese considerate è capiente, con percentuali in media più elevate per le imprese che si collocano nelle classi di volume d'affari medie) e si caratterizzano per una naturale elevata concentrazione delle variazioni di gettito complessivo sulle imprese più grandi.

Tab. 3.3 – Effetti sull’onere tributario delle società di capitali della abrogazione della aliquota agevolata e dell’introduzione dell’ACE nel 2019
(variazione percentuale dell’aliquota implicita; migliaia di euro di volume di affari)

	Effetto netto totale (a+b)	Abrogazione aliquota agevolata (a)	ACE (1,5)	ACE (1,3)	Totale ACE (b)
<i>Società non finanziarie</i>					
Singole	0,1	0,5	-0,5	0,1	-0,4
Fino a 100	-0,3	0,4	-0,8	0,1	-0,7
Da 100 a 250	-0,3	0,4	-0,8	0,1	-0,7
Da 250 a 1.000	-0,1	0,4	-0,6	0,1	-0,6
Da 1.000 a 2.000	0,0	0,4	-0,5	0,1	-0,5
Da 2.000 a 5.000	0,1	0,5	-0,5	0,1	-0,4
Da 5.000 a 10.000	0,1	0,5	-0,5	0,1	-0,4
Da 10.000 a 50.000	0,1	0,5	-0,4	0,1	-0,4
Da 50.000 a 250.000	0,1	0,5	-0,4	0,1	-0,4
Oltre 250.000	0,1	0,5	-0,5	0,1	-0,4
Consolidato fiscale	0,2	0,6	-0,5	0,1	-0,4
Totale	0,1	0,5	-0,5	0,1	-0,4
<i>Intermediari finanziari e banche</i>					
Singole	-2,1	0,0	-2,3	0,2	-2,1
Consolidato fiscale	-1,6	0,0	-1,8	0,2	-1,6
Totale	-1,7	0,0	-1,9	0,2	-1,7

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell’UPB.

Tab. 3.4 – Effetti della manovra di bilancio sull’onere tributario delle società di capitali nel 2020
(variazione percentuale del gettito; migliaia di euro di volume di affari)

	Effetto netto totale (a+b+c)	Abrogazione aliquota agevolata (a)	ACE (1,5)	ACE (1,3)	Totale ACE (b)	Maggiorazione ammortamento (c)	ACE/Utili non distribuiti (b/a)
<i>Società non finanziarie</i>							
Singole	0,8	3,4	-2,2	0,3	-1,9	-0,6	57,1
Fino a 100	-0,8	2,0	-3,0	0,3	-2,7	-0,1	131,7
Da 100 a 250	-0,4	3,2	-3,9	0,5	-3,4	-0,2	105,6
Da 250 a 1.000	0,1	3,2	-3,0	0,4	-2,7	-0,4	84,3
Da 1.000 a 2.000	0,4	3,2	-2,5	0,3	-2,2	-0,6	67,7
Da 2.000 a 5.000	0,8	3,4	-2,1	0,3	-1,9	-0,8	55,1
Da 5.000 a 10.000	0,9	3,4	-2,0	0,3	-1,7	-0,8	49,9
Da 10.000 a 50.000	1,2	3,6	-1,9	0,2	-1,6	-0,8	44,7
Da 50.000 a 250.000	1,3	3,6	-1,9	0,2	-1,6	-0,7	45,3
Oltre 250.000	0,7	3,4	-2,5	0,3	-2,2	-0,6	63,9
Consolidato fiscale	2,0	4,4	-2,2	0,3	-2,0	-0,4	44,6
Totale	1,1	3,6	-2,2	0,3	-2,0	-0,6	54,1
<i>Intermediari finanziari e banche</i>							
Singole	-7,5	0,0	-8,3	0,9	-7,4	-0,2	
Consolidato fiscale	-6,4	0,0	-7,2	0,8	-6,4	0,0	
Totale	-6,7	0,0	-7,4	0,8	-6,6	0,0	

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell’UPB.

che come ricordato erano escluse dal regime agevolato sugli utili non distribuiti, beneficiano integralmente della reintroduzione dell'ACE sebbene mitigata dalla minore aliquota nozionale sul capitale (6,7 per cento del gettito).

In termini di aliquota implicita, si stima un aumento della aliquota media di 0,3 punti percentuali per le società non finanziarie e una riduzione di 1,7 per quelle del settore finanziario. Con riferimento alle società non finanziarie singole, soltanto le imprese più piccole beneficiano di una flessione dell'aliquota implicita (di 0,2 punti percentuali) (tab. 3.5).

Una prima valutazione dell'impatto della maggiorazione degli ammortamenti sulle società di capitali non finanziarie nel periodo 2015-17

Le misure di maggiorazione degli ammortamenti sui beni strumentali (superammortamenti) e quelle più alte sui beni di investimento a elevato contenuto tecnologico per favorire i processi di trasformazione della Industria 4.0 (iperammortamento) sono state introdotte, rispettivamente, con la legge di stabilità per il 2016 e la legge di bilancio per il 2017 e sono state prorogate ogni anno rimodulando e ampliando il beneficio sulla base della tipologia di beni, da ultimo con la legge di bilancio

Tab. 3.5 – Effetti della manovra di bilancio sull'onere tributario delle società di capitali nel 2020
(variazione percentuale dell'aliquota implicita; migliaia di euro di volume di affari)

	Effetto netto totale (a+b+c)	Abrogazione aliquota agevolata (a)	ACE (1,5)	ACE (1,3)	Totale ACE (b)	Maggiorazione ammortamento (c)
<i>Società non finanziarie</i>						
Singole	0,2	0,8	-0,5	0,1	-0,5	-0,2
Fino a 100	-0,2	0,5	-0,7	0,1	-0,6	0,0
Da 100 a 250	-0,1	0,8	-0,9	0,1	-0,8	0,0
Da 250 a 1.000	0,0	0,8	-0,7	0,1	-0,6	-0,1
Da 1.000 a 2.000	0,1	0,8	-0,6	0,1	-0,5	-0,1
Da 2.000 a 5.000	0,2	0,8	-0,5	0,1	-0,4	-0,2
Da 5.000 a 10.000	0,2	0,8	-0,5	0,1	-0,4	-0,2
Da 10.000 a 50.000	0,3	0,9	-0,4	0,1	-0,4	-0,2
Da 50.000 a 250.000	0,3	0,9	-0,5	0,1	-0,4	-0,2
Oltre 250.000	0,2	0,8	-0,6	0,1	-0,5	-0,1
Consolidato fiscale	0,5	1,1	-0,5	0,1	-0,5	-0,1
Totale	0,3	0,9	-0,5	0,1	-0,5	-0,1
<i>Intermediari finanziari e banche</i>						
Singole	-2,0	0,0	-2,2	0,2	-1,9	0,0
Consolidato fiscale	-1,6	0,0	-1,8	0,2	-1,6	0,0
Totale	-1,7	0,0	-1,9	0,2	-1,7	0,0

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

per il 2020. La tabella 3.6 riepiloga le misure in vigore dal 2015 e include anche quest'ultima proroga. L'introduzione di queste misure, che si configurano come agevolazioni ai fini dell'Irpef per le imprese individuali in contabilità ordinaria e per le società di persone e dell'Ires per le società di capitale, si collocava in una fase particolare della congiuntura economica iniziata con la crisi economica del 2008 e caratterizzata da una dinamica degli investimenti delle imprese particolarmente debole.

In questo paragrafo, alla luce della proroga disposta con il DDL di bilancio per il 2020, si forniscono, innanzitutto, alcune considerazioni generali sulle caratteristiche di queste misure di agevolazione. Successivamente, si delineano le caratteristiche delle società che hanno beneficiato delle agevolazioni nel passato e se ne quantifica l'impatto nel 2017, ultimo dato per il quale sono disponibili i dati fiscali, tenendo conto delle maggiorazioni degli ammortamenti vigenti nel periodo 2015-17. Le quantificazioni sono state realizzate con il modello MEDITA dell'UPB sulle società non finanziarie che consente, a partire dai dati di bilancio e quelli fiscali del triennio 2015-17, di simulare

Tab. 3.6 – Le misure di maggiorazione degli ammortamenti

	Coefficiente di maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione	Investimenti agevolati	Periodo di acquisto del bene
Legge di stabilità 2016	1,4	Beni materiali strumentali nuovi	15.10.2015-31.12.2016
Legge di bilancio 2017	1,4	Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali)	15.10.2016-31.12.2017 (fino al 30.6.2018 se acconto del 20 per cento nel 2017)
	2,5	Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Industria 4.0)	
	1,4	Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione tecnologica)	
Legge di bilancio 2018	1,3	Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali)	fino al 31.12.2018 (fino al 31.12.2019 se acconto del 20 per cento nel 2018)
	2,5	Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Industria 4.0)	
	1,4	Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione tecnologica)	
Legge di bilancio 2019 e DL 34/2019	1,3	Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali) fino a 2,5 milioni	1.5.2019-31.12.2019 (fino al 31.12.2020 se acconto del 20 per cento nel 2019)
	2,7 investimenti fino a 2,5 milioni; 2 da 10 a 2,5 milioni; 1,5 tra 10-20 milioni	Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Industria 4.0)	
	1,4	Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione tecnologica)	
Legge di bilancio 2020	1,3	Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali) fino a 2,5 milioni di euro	1.5.2019-31.12.2019 (fino al 31.12.2020 se acconto del 20 per cento nel 2019)
	2,7 investimenti fino a 2,5 milioni; 2 da 10 a 2,5 milioni; 1,5 tra 10-20 milioni	Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Industria 4.0)	
	1,4	Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione tecnologica)	

l'effettivo beneficio derivante dalle agevolazioni.

Per le sue caratteristiche, le maggiorazioni degli ammortamenti a fini fiscali introdotte nel nostro sistema rappresentano un sussidio agli investimenti più che un incentivo in senso proprio. Le maggiorazioni infatti sono estese a tutti i nuovi investimenti effettuati in un certo periodo di tempo senza distinguere tra la componente tendenziale di sostituzione dei beni strumentali già installati e la loro componente incrementale, implicando pertanto un effetto “peso morto” per la parte degli investimenti già programmati dalle imprese e che sarebbero stati comunque realizzati anche in assenza dell'agevolazione. Inoltre, l'incentivo delle imprese ad anticipare gli investimenti pianificati, determinato dalla temporaneità della agevolazione, è stato depotenziato dalle molteplici proroghe della maggiorazione che è diventata quindi un elemento di natura strutturale nelle decisioni di investimento delle imprese.

Dal lato delle imprese, si ricorda che l'agevolazione è usufruibile condizionatamente alla presenza di un utile imponibile e limitatamente alla sua entità e che la parte non utilizzata può essere riportata negli anni successivi; pertanto l'efficacia economica e fiscale dell'incentivo dipende, tra le altre cose, da questa capienza fiscale che definisce l'effettiva possibilità, nel medio periodo, di trasformare le maggiori deduzioni in un risparmio di imposta. Si tratta quindi di una agevolazione, per sua natura, efficace per le imprese in buona salute economica e finanziaria e con una prospettiva di redditività nel medio periodo. Inoltre, la relazione tra la dimensione annuale del beneficio e la vita utile del bene (maggiore il coefficiente di ammortamento maggiore la quota annua dell'investimento agevolata) determina la diversa convenienza a seconda della composizione dei beni strumentali nell'impresa.

Dal lato del bilancio dello Stato, la perdita di gettito conseguente al riconoscimento dell'agevolazione potrebbe manifestarsi anche in modo più marcato in una fase più favorevole del ciclo – riducendo l'elasticità del gettito rispetto all'andamento dei profitti delle imprese – ed estendersi anche oltre la vita utile dei beni agevolati per il riporto in avanti delle deduzioni non utilizzate.

Il quadro generale delle società agevolate. – Utilizzando il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB è possibile analizzare, per il comparto delle società di capitali non finanziarie (circa 867.000 società, pari al 75 per cento del complesso delle imprese che nelle dichiarazioni dei redditi per il 2017 risultavano potenzialmente beneficiarie dell'agevolazione), l'effettivo utilizzo di questa agevolazione nel periodo 2015-17.

Nel 2015 (la maggiorazione degli ammortamenti era applicabile sugli acquisti effettuati da metà ottobre alla fine dell'anno) hanno beneficiato del superammortamento circa 77.600 società; nel 2016 e nel 2017, tenendo conto anche dei beneficiari dell'iperammortamento per i beni materiali e immateriali, a queste società se ne sono aggiunte, rispettivamente, altre 126.500 e 48.200. Complessivamente nel 2017 le società beneficiarie sono risultate pari a circa 252.300. Esse rappresentano circa il 29,1

per cento del totale delle società considerate nel modello, ma la loro base imponibile Ires è pari a circa il 70 per cento di quella totale. Complessivamente la deduzione teorica (ossia quella potenziale, indipendentemente dalla capienza dell'utile) relativa alla maggiorazione degli ammortamenti fiscali corrisponde al 5,1 e al 7,1 per cento rispettivamente della base imponibile (al lordo della deducibilità delle perdite e dell'ACE) complessiva e di quella delle sole società agevolate. La quota di società che hanno utilizzato gli incentivi per l'Industria 4.0 è relativamente piccola nonostante la dimensione elevata del coefficiente di maggiorazione dell'ammortamento (2,5). Sebbene l'ammontare di questa agevolazione rappresenti circa il 12,3 per cento del totale, solo lo 0,9 per cento del totale delle società ha beneficiato dell'agevolazione sui beni materiali e il 2 per cento di quella sui beni materiali immateriali (tab. 3.7).

Differenze significative si osservano nella distribuzione delle società beneficiarie e dei benefici a livello settoriale e dimensionale.

Con riferimento ai settori, la distribuzione delle società beneficiarie, come quella del beneficio, è fortemente legata al diverso peso del perimetro degli investimenti agevolabili. Del complesso degli investimenti effettuati dalle società (escluso il settore dalle Amministrazioni pubbliche) solo il 32,4 per cento, in media, rientra nella tipologia agevolabile degli impianti e macchinari, con differenze settoriali importanti che dipendono dalle caratteristiche di produzione: più del 70 per cento degli investimenti è agevolabile in molti settori dell'Industria manifatturiera; appena il 20 per cento nel settore dei Servizi. Di

Tab. 3.7 – La maggiorazione dell'ammortamento fiscale: società agevolate e deduzione teorica nel 2017
(valori percentuali)

	Totale società			Società agevolate			Quota di società agevolate				Deduzione teorica (% sul totale)			
	Quota di imprese (1)	Quota di valore aggiunto	Quota di imposta	Quota di imprese (2)	Quota di valore aggiunto	Quota di imposta	Totale	Super	Iper materiali	Iper immater.	Totale	Super	Iper materiali	Iper immater.
Agricoltura	1,97	0,87	0,35	0,83	0,39	0,24	12,32	11,68	0,20	0,67	0,36	0,35	0,31	0,72
Estrattiva	0,19	0,39	0,17	0,20	0,23	0,18	30,14	26,41	2,19	3,55	0,40	0,39	0,38	0,64
Industria	14,34	37,27	38,09	4,15	44,02	46,34	49,02	45,02	3,56	4,18	41,40	37,35	85,29	41,30
Utilities	1,86	6,40	7,09	1,60	6,23	7,53	25,08	22,98	0,87	1,95	3,98	4,09	2,58	4,42
Costruzioni	14,48	5,16	5,74	1,58	4,23	4,52	23,28	21,83	0,39	1,38	3,52	3,57	1,71	5,91
Servizi	65,70	49,41	48,24	0,34	44,49	40,88	26,74	24,93	0,49	1,75	49,35	53,23	9,29	45,77
Altri servizi	1,45	0,51	0,33	1,29	0,41	0,30	25,95	24,41	0,53	1,53	0,99	1,03	0,43	1,23
Micro	85,98	13,40	20,27	71,68	8,49	11,49	24,28	22,80	0,45	1,42	8,46	8,34	7,56	12,68
Piccole	10,55	17,75	20,55	20,15	15,20	18,94	55,59	50,29	2,95	5,39	15,33	14,18	20,83	28,75
Medie	2,77	19,79	21,84	6,40	20,14	24,46	67,19	60,23	5,63	7,14	19,20	17,90	25,96	33,29
Grandi	0,59	19,28	18,08	1,48	21,01	21,23	73,50	68,03	9,05	6,33	17,93	17,32	25,83	15,45
Grandi (> 250 milioni)	0,11	29,77	19,26	0,30	35,16	23,88	75,18	71,76	11,56	5,23	39,07	42,26	19,82	9,83
Non esportatrici	98,77	95,13	94,52	97,74	94,10	92,88	28,81	26,79	0,88	1,99	95,26	95,70	90,50	95,20
Esportatrici	1,23	4,87	5,48	2,26	5,90	7,12	53,71	48,89	3,85	5,05	4,74	3,47	1,94	1,24
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	29,12	27,06	0,92	2,03	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

(1) Il modello MEDITA include 866.700 società. – (2) Le società agevolate nel 2017 (anche per maggiorazioni di ammortamenti usufruite nel 2015 e nel 2016) sono pari complessivamente a 252.300.

conseguenza, la quota delle società beneficiarie è molto più elevata rispetto alla media nell'Industria (49 per cento) e risulta più contenuta nel settore dell'Agricoltura e delle Costruzioni (rispettivamente il 12,3 e il 23,3 per cento). La deduzione teorica del superammortamento è concentrata nel settore dei Servizi (53,2 per cento) e dell'Industria manifatturiera (37,3 per cento). Quest'ultimo settore è peraltro quello che beneficia di oltre l'85 per cento della deduzione complessiva per gli investimenti Industria 4.0.

Queste differenze settoriali potrebbero subire modifiche dal 2018 per la progressiva eliminazione dei mezzi di trasporto dai beni agevolabili con il superammortamento. Nei settori come i Servizi e le Costruzioni, la quota di questi beni è più elevata e quindi potrebbe ridursi sia il numero dei beneficiari sia l'importo del beneficio da superammortamento.

Considerando le sole società esportatrici (circa 1,2 per cento delle società considerate nel modello), quasi il 54 per cento sfrutta l'agevolazione con un importo medio pari al 4,7 per cento del beneficio complessivo.

Con riferimento alla dimensione d'impresa, la quota dei beneficiari aumenta all'aumentare del valore della produzione: si passa dal 24,3 per cento delle micro imprese (con valore della produzione inferiore a 2 milioni) al 73,5 delle grandi imprese (con volume della produzione superiore ai 50 milioni) e al 75,2 di quelle grandissime (con volume della produzione superiore a 250 milioni). Di conseguenza, il beneficio teorico risulta molto concentrato: meno dell'1 per cento delle società sconta quasi il 60 per cento della deduzione teorica.

La distribuzione dei beneficiari secondo alcuni indicatori di bilancio. – Le società che hanno investito nei beni agevolati presentano indicatori di bilancio (utile di esercizio, ROE, dinamica dell'occupazione) mediamente migliori di quelli delle imprese che non lo hanno fatto.

In particolare, presentano un utile d'esercizio l'83,9 per cento delle società agevolate, contro il 59,9 per cento di quelle non agevolate (tab. 3.8). La migliore performance delle società agevolate è rilevabile anche se si considera la distribuzione delle società agevolate e non agevolate tra settori di attività e dimensione aziendale.

Differenziali significativi a favore delle società agevolate e, soprattutto di quelle che hanno investito anche nei beni Industria 4.0, si osservano anche per l'indicatore di redditività del patrimonio netto (ROE) che misura il ritorno economico dell'investimento. Tale indicatore risulta in media pari al 12,1 per cento e al 13,7 per cento rispettivamente per le imprese con il superammortamento e per quelle che hanno anche utilizzato l'iperammortamento, contro il 7,9 di quelle non agevolate.

Tab. 3.8 – Società agevolate: indicatori di bilancio nel 2017
(valori percentuali)

	Società in utile		R.O.E.			Variazione dipendenti 2017/2016		
	Non agevolate	Agevolate	Non agevolate	Agevolate super e i per	Agevolate super	Non agevolate	Agevolate super e i per	Agevolate super
Agricoltura	42,6	60,4	1,4	6,7	4,0	2,5	5,6	5,6
Estrattiva	48,6	81,6	2,0	7,8	4,6	-3,4	-3,5	2,1
Industria	64,0	89,0	7,1	14,7	12,3	0,8	4,2	3,2
Utilities	54,1	81,9	7,5	13,0	10,0	2,7	0,9	3,7
Costruzioni	54,5	89,5	9,5	14,0	13,3	1,8	6,9	2,5
Servizi	61,6	81,4	8,1	13,0	12,0	4,2	6,6	5,4
Altri servizi	50,5	72,9	9,3	13,5	13,5	4,1	10,3	1,0
Micro	58,2	81,1	7,9	13,5	11,9	2,9	6,7	4,1
Piccole	81,5	91,3	8,5	14,8	13,0	3,5	6,3	5,5
Medie	79,6	92,2	7,4	12,8	11,6	3,5	5,2	5,3
Grandi	77,5	92,2	7,2	12,8	10,5	4,4	4,0	4,6
Grandi (> 250 mln)	78,2	92,4	11,1	10,2	9,3	1,1	4,8	2,2
Totale	59,9	83,9	7,9	13,7	12,1	3,2	5,2	4,3

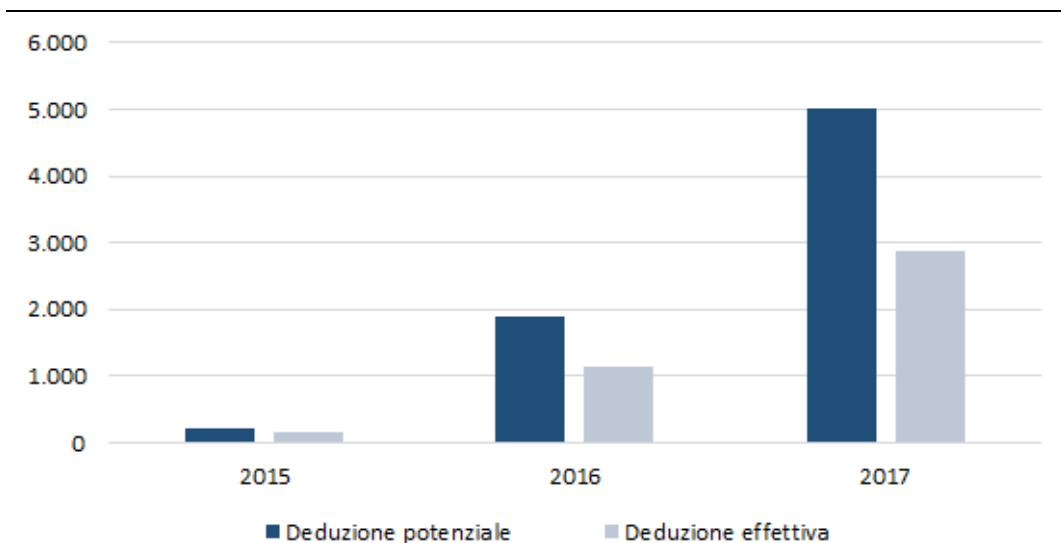
Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

Per quanto riguarda la dinamica dell'occupazione, sebbene non sia possibile individuare una relazione di causalità, si può sottolineare che le società agevolate, e in particolare quelle che hanno investito nei beni Industria 4.0, hanno visto aumentare in misura maggiore delle altre il numero dei loro dipendenti (rispettivamente 4,3 e 5,2 per cento contro il 3,2).

Le aliquote implicite e il risparmio di imposta. – Il modello di microsimulazione MEDITA, consentendo di stimare la capienza fiscale delle singole società (ossia di un utile tale da poter consentire lo scomputo dell'agevolazione), permette di quantificare l'effettivo risparmio di imposta di cui queste hanno beneficiato. La figura 3.1 mostra, in termini aggregati, la differenza tra la deduzione teorica e quella effettiva nei primi tre anni di applicazione delle agevolazioni. Il rapporto tra la deduzione effettiva e quella teorica è diminuito dal 72,8 per cento del 2015 al 57,3 nel 2017. In quest'ultimo anno, infatti, le società agevolate hanno effettivamente beneficiato di 2,8 miliardi a fronte di una deduzione teorica complessiva di quasi 5 miliardi. Tuttavia, per le società che non riescono a beneficiare dell'agevolazione a causa della incapienza dell'utile o di presenza di una perdita d'esercizio, la minore deduzione effettiva di cui si è beneficiato nel triennio 2015-17 potrà tradursi in un risparmio di imposta futuro in presenza di redditi positivi. Per queste società il minore risparmio di imposta causato dall'incapienza fiscale accumulato in questi tre anni supera i 2,8 miliardi e il risparmio di imposta futuro, considerata la vigente aliquota Ires del 24 per cento, potrebbe essere di 0,6 miliardi.

Restringendo l'analisi alle sole società singole (escludendo quindi le imprese che hanno optato per il consolidato fiscale che in generale hanno una capienza fiscale relativamente bassa), il rapporto tra deduzione effettiva e deduzione teorica risulta

Fig. 3.1 – Deduzione potenziale ed effettiva per la maggiorazione dell'ammortamento fiscale
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

elevato nel 2017 e si attesta all'88,7 per cento per le imprese con il super e l'iperammortamento e al 76,9 per cento per quelle con il solo superammortamento (tab. 3.9). Considerando la capienza fiscale nei diversi settori si può osservare che in media il settore dell'Industria manifatturiera e quello delle *Utilities* riescono a sfruttare l'elevato ammontare del beneficio teorico grazie all'alto coefficiente di capienza delle loro imprese (rispettivamente, 89,4 e 92,9 per cento). Il coefficiente di capienza risulta invece più omogeneo rispetto alla dimensione delle imprese agevolate. Si può inoltre osservare che in media per le società che hanno sfruttato l'iperammortamento per i beni Industria 4.0 la percentuale di capienza è più elevata per tutti i settori e per tutte le dimensioni di impresa.

Per la singola impresa, il risparmio di imposta annuo per ogni euro investito dipende, oltre che dalla capienza fiscale, dal tasso di ammortamento (maggiore è il tasso più alto è il risparmio) e quindi dalla composizione dei beni di impresa e dall'ammontare degli ammortamenti in rapporto alla dimensione della base imponibile. Tutte queste componenti vengono sintetizzate nella variazione della aliquota di imposta implicita per effetto della agevolazione. In media, l'aliquota di imposta si riduce di quasi un punto percentuale per le società che hanno beneficiato del solo superammortamento e di 1,5 punti percentuali per quelle che hanno usufruito anche dell'iperammortamento. Rispetto ai diversi settori la riduzione media della aliquota implicita risulta particolarmente elevata nel settore dell'Agricoltura e in quello degli Altri servizi. Soprattutto nel primo settore il coefficiente di capienza è più basso della media e l'effetto sull'aliquota è determinato dalla elevata percentuale delle quote di

Tab. 3.9 – Società singole agevolate: capienza fiscale, variazione aliquote implicite, MOL e ACE nel 2017
(valori percentuali)

	Capienza		Variazione aliquota d'imposta		MOL pre agevolazione		MOL post agevolazione		Società con ACE	
	Agevolate super e iper	Agevolate super	Agevolate super e iper	Agevolate super	Non agevolate	Agevolate	Non agevolate	Agevolate	Non agevolate	Agevolate
Agricoltura	58,5	49,2	3,2	1,0	5,6	6,6	5,6	6,7	34,0	46,1
Estrattiva	84,9	65,0	1,6	1,8	12,6	16,9	12,6	17,4	24,1	48,6
Industria	89,4	88,6	1,6	0,8	6,0	11,4	6,0	11,7	40,7	59,0
Utilities	92,9	77,7	1,3	0,8	8,5	9,8	8,5	9,9	41,4	59,2
Costruzioni	89,1	80,9	1,4	1,0	5,2	11,1	5,2	11,4	38,2	64,3
Servizi	86,7	68,7	1,2	0,9	8,6	9,9	8,6	10,0	43,8	58,6
Altri servizi	89,3	74,8	4,7	3,1	9,7	18,3	9,7	19,2	36,1	53,8
Micro	81,5	76,3	1,7	0,9	9,7	14,7	9,7	15,0	41,7	60,0
Piccole	88,5	81,7	1,9	1,0	8,7	12,2	8,7	12,4	49,3	57,8
Medie	89,8	80,9	1,5	0,8	6,9	10,5	6,9	10,7	41,7	53,7
Grandi	94,8	78,6	1,1	0,7	6,0	9,6	6,0	9,8	38,6	56,0
Grandi (> 250 milioni)	85,0	65,0	1,5	1,2	4,6	7,7	4,6	7,8	42,7	56,7
Totale	88,7	76,9	1,5	0,9	7,7	10,6	7,7	10,8	42,1	59,2

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

ammortamento rispetto alla dimensione della base imponibile del settore. Considerando la dimensione di impresa, la riduzione della aliquota di imposta è superiore alla media per le imprese più grandi che hanno utilizzato solo il superammortamento e per quelle più piccole che hanno anche investito nei beni Industria 4.0 (tab. 3.9).

Si può infine osservare, a conferma del fatto che l'agevolazione è stata utilizzata prevalentemente da imprese "in salute", che quelle che hanno investito nei beni agevolati hanno mediamente un indicatore di liquidità (MOL) più elevato rispetto a quelle che non hanno investito. La maggiorazione degli ammortamenti ha aumentato il valore di riferimento del MOL dello 0,2 per cento in media (dal 10,6 al 10,8), incrementando ulteriormente la capacità di autofinanziamento e quindi di investimento di queste società. Incrementi superiori alla media sono riscontrati nei settori degli Altri servizi (0,9 per cento), Estrattivo (0,5 per cento) e dell'Industria (0,3 per cento). Si può inoltre evidenziare la quota elevata delle società che presentano la deduzione ACE tra quelle beneficiarie dell'agevolazione sugli ammortamenti e quindi un loro maggiore grado di patrimonializzazione rispetto alla media delle altre imprese.

3.1.2 Le modifiche della tassazione sui lavoratori autonomi e le imprese individuali

Il DDL di bilancio introduce alcune modifiche ai regimi sostitutivi previsti per le imprese individuali e i lavoratori autonomi dalla legge di bilancio per il 2019. In primo luogo, si

prevede l'abrogazione del regime sostitutivo (applicazione di un'aliquota fissa del 20 per cento al posto dell'imposizione progressiva Irpef) per i lavoratori autonomi e le imprese individuali con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro che sarebbe entrato in vigore dal 2020. In secondo luogo, si introducono alcune modifiche al regime forfettario (applicazione di un'aliquota fissa del 15 per cento al posto di quella progressiva Irpef) applicabile per ricavi inferiori a 65.000 euro che riguardano prevalentemente le condizioni di accesso. Tali modifiche reintroducono alcune limitazioni previste dal regime forfettario vigente prima degli interventi disposti dalla legge di bilancio dello scorso anno (tab. 3.10). In particolare, si reintroduce una restrizione all'accesso al sistema forfettario per i soggetti che nell'anno precedente sono risultati titolari di reddito da lavoro dipendente, pensione e assimilati superiore a 30.000 euro annui⁶¹. Viene inoltre reintrodotta una condizione di accesso legata alle spese per personale, abrogata nella legge di bilancio per il 2019, che non devono superare 20.000 euro. Tale condizione risulta tuttavia meno restrittiva rispetto a quanto previsto nel regime forfettario originario (L. 190/2014), che limitava l'accesso al regime agevolato ai soli lavoratori autonomi con spesa per il personale inferiore a 5.000 euro. Infine, viene previsto che il reddito calcolato secondo quanto stabilito dal regime forfettario abbia rilevanza nella determinazione del reddito di riferimento per il calcolo delle detrazioni ai fini Irpef.

In base alle stime ufficiali contenute nella Relazione tecnica, l'abrogazione dell'imposta sostitutiva del 20 per cento comporterebbe un incremento di gettito a regime di circa 860 milioni. Sui circa 5,5 miliardi di reddito imponibile dei soggetti che avrebbero avuto

Tab. 3.10 – Cause di esclusione dal regime forfettario

	Regime ante 2019	Regime 2019	Nuovo regime
Ammontare dei ricavi	Ricavi inferiori a soglie differenziate per settore	Ricavi inferiori a 65.000 euro	
Redditi da lavoro dipendente	< 20.000 o inferiori al reddito da lavoro autonomo	Nessuna limitazione	< 30.000 euro
Spese per il personale	< 5.000 euro	Nessuna limitazione	< 20.000 euro
Costo lordo dei beni strumentali	< 20.000 euro	Nessuna limitazione	
Altre principali esclusioni	Percettori di altri redditi da partecipazione Controllanti di società di capitali che esercitano attività economiche direttamente o indirettamente riconducibili a quella principale I soggetti che, in via esclusiva o prevalente, effettuano cessioni di fabbricati I soggetti non residenti nella UE		

⁶¹ Nella formulazione originaria del regime forfettario (L. 190/2014) l'accesso era limitato ai soggetti con reddito prevalente da lavoro autonomo o con reddito da lavoro dipendente inferiore a 20.000 euro. Nella legge di bilancio per il 2019 tale limitazione era stata rimossa.

accesso al regime sostitutivo, infatti, si pagheranno a regime circa 1,6 miliardi di Irpef e relative addizionali, in luogo dei circa 1,1 miliardi di imposta sostitutiva, e circa 0,3 miliardi di maggiore IVA e IRAP.

Secondo quanto stimato con il modello di microsimulazione dell'UPB in occasione dell'Audizione relativa alla legge di bilancio per il 2019⁶², i contribuenti aderenti al regime sostitutivo avrebbero goduto di una riduzione di aliquota di circa 10 punti percentuali. Inoltre i soggetti che sarebbero stati beneficiati dal regime sostitutivo avrebbero avuto un reddito complessivo medio di circa 49.000 euro, pari a più del doppio di quello medio dei lavoratori dipendenti. Entrambi questi aspetti – un differenziale di carico fiscale molto ampio a parità di reddito tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti e il fatto che la misura andasse a favorire soggetti con redditi relativamente elevati – appaiono in contrasto con lo spirito originario sottostante l'introduzione dei primi regimi forfettari di semplificazione della gestione amministrativa e di riduzione del carico fiscale esclusivamente per le micro imprese.

Per quanto riguarda il secondo insieme di misure, ossia la reintroduzione delle limitazioni all'accesso al regime forfettario, l'obiettivo sembrerebbe quello di ridurre le distorsioni all'equità orizzontale del prelievo (diverso trattamento fiscale a parità di reddito), escludendo dal regime agevolato i lavoratori autonomi titolari di reddito da lavoro dipendente o pensione superiori a 30.000 euro. Sono questi soggetti, infatti, i beneficiari del maggiore risparmio di imposta per effetto dell'adesione al regime forfettario: per essi il risparmio di imposta Irpef dovuto allo scorporo del reddito da lavoro autonomo dall'imponibile sottoposto ad aliquota progressiva è maggiore in quanto è pari all'aliquota marginale applicabile dai 30.000 euro in su (dal 38 per cento al 43 per cento), con una riduzione dell'aliquota del prelievo superiore a 23 punti percentuali.

L'esclusione dal regime forfettario di questi soggetti comporterebbe, secondo la Relazione tecnica, un incremento di gettito a regime di circa 350 milioni per effetto di una maggiore Irpef e relative addizionali locali per circa 526 milioni (il 44 per cento circa del relativo reddito imponibile, pari a circa 1,2 miliardi), di una maggiore IRAP per 5,9 milioni e minori imposta sostitutiva e IVA per, rispettivamente, 177 e 4,3 milioni.

La esclusione dal regime forfettario delle imprese individuali e dei lavoratori autonomi con spese per il personale superiori a 20.000 euro ha effetti complessivi sul gettito più ridotti, pari a circa 30 milioni complessivi a regime.

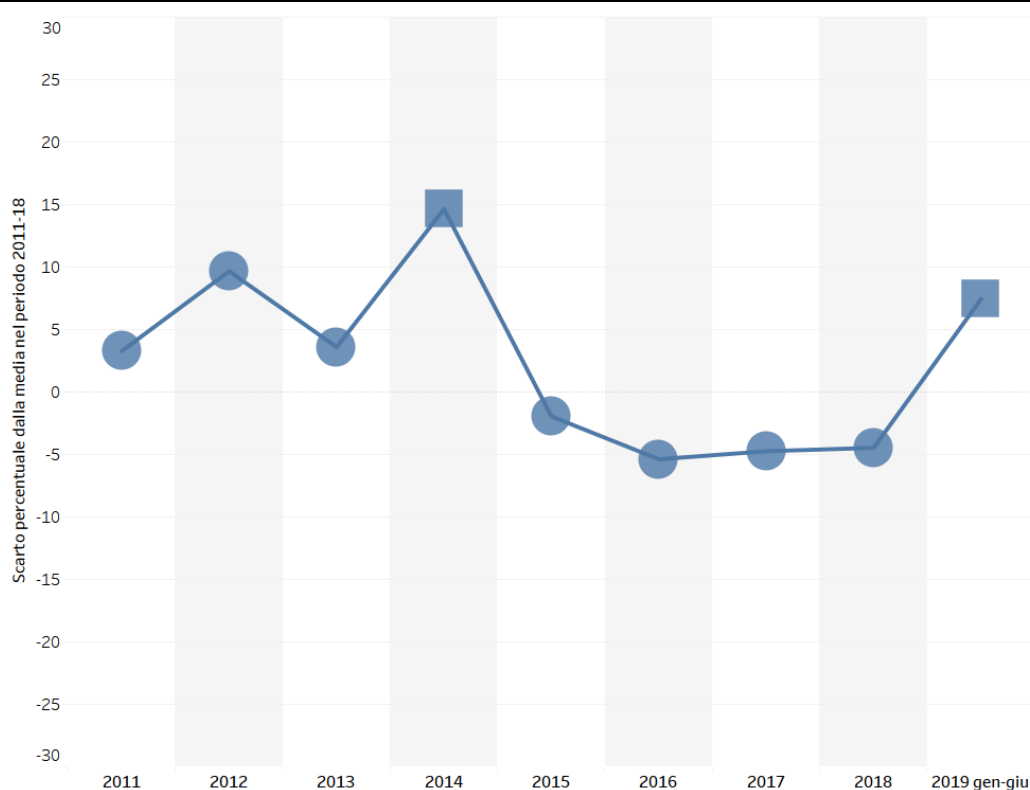
Le misure contenute nel DDL di bilancio modificano il nuovo regime forfettario introdotto nel 2019 la cui portata non può allo stato attuale essere ancora pienamente

⁶² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", 12 novembre.

valutata. È infatti necessario attendere che siano disponibili i dati fiscali del 2019. Per ora è tuttavia possibile fare alcune considerazioni sulle registrazioni di nuove partite IVA.

La figura 3.2 mostra lo scarto percentuale tra le nuove registrazioni di partite IVA per i lavoratori autonomi avvenute in ciascun anno rispetto a quelle nel periodo 2011-18. Nei primi sei mesi del 2019 si è effettivamente registrato un incremento delle nuove partite IVA rispetto alla dinamica del corrispondente periodo degli anni precedenti. In particolare, dalla figura emerge un maggiore flusso di iscrizioni di circa il 7,7 per cento. Nei quattro anni precedenti (2015-18) il medesimo tasso di iscrizione delle partite IVA è risultato inferiore al dato medio, mentre un incremento rilevante si è riscontrato nel 2014, concentrato nel mese di dicembre, a ridosso dell'introduzione della prima versione del regime forfettario. Saranno tuttavia necessarie ulteriori analisi sui dati di consuntivo per verificare se le nuove partite IVA abbiano effettivamente usufruito del regime forfettario esteso.

Fig. 3.2 – Scarto percentuale delle iscrizioni di nuove partite IVA per ciascun anno nel periodo 2011-18 e per il primo semestre 2019 (1)



Fonte: MEF – Dipartimento delle Finanze, Osservatorio sulle partite IVA.

(1) Per ogni anno si riporta lo scarto annuale dalla media del periodo dal 2011 al 2018 escludendo il 2014, l'anno di picco delle iscrizioni. Per il 2019 si fa riferimento alle iscrizioni del primo semestre e quindi si considera lo scarto del semestre sulla media dei semestri del periodo 2011-18.

È inoltre opportuno realizzare una valutazione *ex post* dell'efficacia dell'introduzione del regime forfettario con riferimento agli incentivi all'attività economica dovuti alla sensibile riduzione delle aliquote marginali per il segmento dei contribuenti coinvolto nella misura.

3.1.3 La web tax

La legge di bilancio per il 2019 ha introdotto in Italia l'imposta sui servizi digitali, che ricalca, nelle more di una soluzione di lungo periodo a livello internazionale, lo schema di tassazione dei servizi digitali ipotizzato nella proposta della Commissione europea del marzo 2018. Tale imposta tuttavia non è mai stata attuata per la mancata emanazione del decreto ministeriale che avrebbe dovuto stabilire alcuni elementi fondamentali per il suo funzionamento. La norma del DDL di bilancio interviene proprio sulla definizione di questi elementi: i soggetti passivi, la base imponibile, dichiarazione, periodicità del prelievo, esclusioni e obblighi per residenti.

I soggetti passivi dell'imposta sono coloro che nell'esercizio di attività d'impresa realizzano ricavi da servizi digitali ma soltanto se al di sopra di determinate soglie dimensionali: ammontare complessivo dei ricavi mondiali almeno pari a 750 milioni di euro e ricavi in Italia da servizi digitali almeno pari a 5,5 milioni. La base imponibile è costituita dai corrispettivi dell'erogazione di servizi specificamente individuati: servizi digitali di pubblicità, di intermediazione tra gli utenti e di trasmissione dei dati. In generale, si tratta di basi imponibili sulle quali si riesce a evitare il pagamento delle imposte dirette in Italia per l'assenza di una stabile organizzazione e/o perché è possibile veicarle in paesi, come l'Irlanda, che garantiscono la minimizzazione del prelievo per le grandi multinazionali digitali (residenti prevalentemente negli Stati Uniti e in Cina).

L'aliquota d'imposta del 3 per cento si applica sulla quota di ricavi dell'impresa per i servizi digitali sopra ricordati che può essere ricondotta agli utenti localizzati in Italia, a prescindere dalla quota di vendite che fa riferimento effettivamente al nostro Paese. Il presupposto di questo meccanismo è legato all'importanza degli utenti stessi nella formazione del valore aggiunto attraverso la fornitura gratuita dei propri dati personali.

Nonostante altri paesi si stiano muovendo nella stessa direzione, solo la Francia ha introdotto un'imposta molto simile; nel Regno Unito e in Spagna le proposte non sono ancora state approvate.

In assenza di decisioni coordinate a livello internazionale, l'applicazione di questa tipologia di imposta a livello unilaterale comporta, nonostante i chiarimenti della norma in esame, alcuni problemi applicativi di rilievo. Si può osservare che potrebbe risultare non agevole, in assenza di un riconoscimento della potestà impositiva, imporre a imprese non residenti nella UE e senza stabile organizzazione gli obblighi di dichiarazione e di archiviazione dei dati necessari all'applicazione del prelievo. L'efficacia del nuovo tributo dipenderà dall'effettiva collaborazione delle multinazionali

interessate. In questi termini, la norma comporta oneri di adempimento per le imprese e costi di accertamento e di riscossione per l'Amministrazione. Azioni unilaterali come quella dell'Italia costituiscono comunque un importante incentivo verso decisioni coordinate a livello internazionale.

3.2 Gli interventi sulle *tax expenditures*

Le spese fiscali, ossia il costo in termini di minore gettito di misure che riconoscono ai contribuenti una qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero che costituiscono regime di favore, sono da tempo oggetto di particolare attenzione sia nella legislazione sia nel dibattito politico. Nell'ambito della prima sono state previste diverse iniziative di analisi e monitoraggio delle spese fiscali, al fine di un loro riassetto e una loro razionalizzazione, per aumentare la trasparenza delle politiche di prelievo e di spesa e per minimizzare le distorsioni del sistema tributario, in linea con quanto indicato in diverse raccomandazioni provenienti sia dalla Commissione europea sia dall'OCSE. Nell'ambito del secondo, invece, il riordino delle spese fiscali è spesso menzionato come possibile fonte di copertura finanziaria di nuovi provvedimenti. Il Riquadro 3.1 fornisce una sintesi delle quantificazioni delle *tax expenditures* contenute nell'ultimo Rapporto annuale sulle spese fiscali.

Come nelle manovre di bilancio degli scorsi anni, anche nella manovra per il triennio 2020-22 non vi è traccia di un riassetto o di una razionalizzazione delle spese fiscali. Al contrario, la manovra prevede il rinnovo mediante proroga di diverse spese fiscali (si pensi, a titolo esemplificativo, a quelle sulle ristrutturazioni edilizie e sulla riqualificazione energetica), aumenta l'entità di certe altre rispetto alla legislazione vigente (ad esempio nel caso della cedolare secca agevolata sulle locazioni nei comuni ad alta densità abitativa), ne introduce di nuove (come nel caso del *bonus* facciate). La manovra contiene tuttavia un timido e iniziale tentativo di ridurre le spese fiscali connesse con l'Irpef limitando le detrazioni di alcune spese oltre un certo livello di reddito con effetti di recupero di gettito limitatissimi.

Nei due successivi paragrafi si forniscono alcune considerazioni qualitative e quantitative su quest'ultima misura e sulla modifica apportata alla cedolare secca agevolata sulle locazioni nei comuni ad alta densità abitativa.

3.2.1 La rimodulazione delle detrazioni Irpef al 19 per cento

Il DDL bilancio interviene sul versante della riduzione delle spese fiscali limitando o escludendo, per i contribuenti con reddito elevato, la detraibilità della maggior parte delle spese detraibili al 19 per cento (quelle previste dall'art. 15 del Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR))⁶³. In particolare, la norma prevede la non detraibilità di tali spese per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 240.000 euro e una detraibilità soltanto parziale – secondo un coefficiente che decresce linearmente rispetto al reddito – per i contribuenti con reddito tra 120.000 e 240.000 euro.

⁶³ Il DDL di bilancio limita anche le spese detraibili al 26 per cento per le erogazioni liberali in favore di Onlus.

Le spese detraibili al 19 per cento interessate dalla norma sono: le spese sanitarie, con l'esclusione di quelle sostenute per patologie gravi (ovvero quelle che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria)⁶⁴; i premi per assicurazioni; le spese funebri; le spese per frequenza di corsi di istruzione universitaria; le spese per la frequenza di scuole dell'infanzia del primo ciclo di istruzione e della scuola secondaria di secondo grado; altre spese, tra le quali, quelle per attività sportive dei ragazzi, per gli addetti all'assistenza personale, per la locazione di studenti fuori sede, le spese veterinarie, alcune erogazioni liberali e altre voci minori.

Non sono invece previste limitazioni alle altre tipologie di detrazioni, quali, ad esempio, quelle per gli interessi passivi sui mutui (acquisto abitazione principale, mutui agrari), per ristrutturazioni edilizie e per l'efficientamento energetico.

Per il complesso dei contribuenti le spese interessate dalla misura (ossia gli importi sui quali calcolare la detrazione del 19 per cento) ammontano a 23,5 miliardi; a queste corrispondono detrazioni (risparmi di imposta) di circa 4,5 miliardi, l'11,4 per cento del totale delle *tax expenditures* relative all'Irpef, pari a 41,5 miliardi nel 2020⁶⁵ (fig. 3.3). Le spese sanitarie costituiscono oltre i due terzi del totale considerato (16,7 miliardi, per un ammontare di detrazioni di circa 3 miliardi) mentre le altre voci hanno importi più limitati: le spese per istruzione universitaria ammontano a circa 1,9 miliardi, quelle per assicurazioni a circa 1,5 miliardi, le spese funebri e quelle per istruzione scolastica ammontano rispettivamente a 763 e 556 milioni. Le voci rimanenti, che singolarmente non raggiungono i 500 milioni, sono quantificabili nel complesso in circa 2 miliardi.

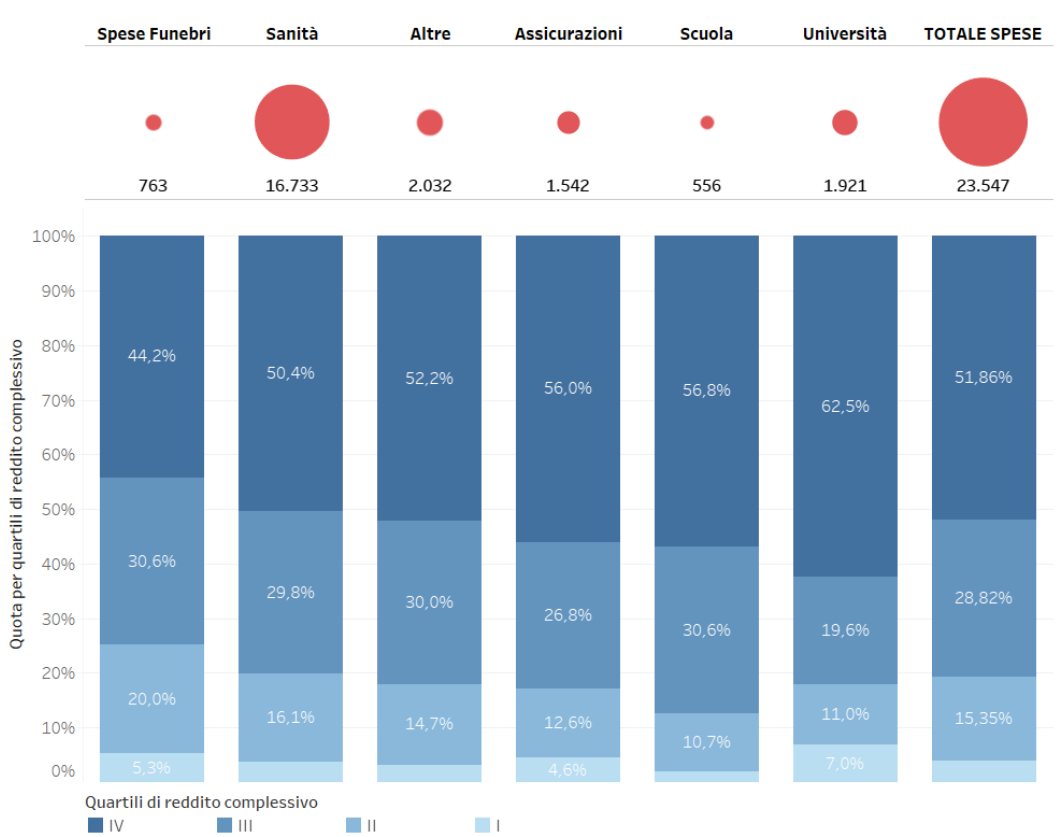
Come si evince dalla parte inferiore della figura 3.3, in cui le spese sono ripartite con l'ausilio del modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB per quartili di reddito complessivo, il beneficio fiscale relativo alla detraibilità degli oneri in oggetto risulta prevalentemente concentrato sui contribuenti a reddito più elevato: più del 50 per cento delle spese è effettuato dal 25 per cento dei contribuenti più ricchi, mentre solo il 20 per cento delle stesse è realizzato dal 50 per cento dei contribuenti più poveri. La sperequazione maggiore si riscontra per le spese per istruzione universitaria (il 62,5 per cento della spesa è effettuata dal 25 per cento dei contribuenti più ricchi, a fronte del 18 per cento del 50 per cento dei contribuenti più poveri); le spese funebri sono invece quelle distribuite in modo più omogeneo.

Il criterio di selettività adottato dalla norma coinvolge una platea di contribuenti a reddito elevato estremamente ridotta da cui consegue che, nonostante la forte concentrazione delle spese nella parte alta della distribuzione del reddito ora evidenziata, l'intervento finisce per non incidere significativamente sull'entità complessiva delle detrazioni. Infatti, come si evince dalla tabella 3.11, elaborata sempre

⁶⁴ Sono inoltre escluse le spese necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione, per le quali è prevista la deduzione dal reddito (TUIR, art. 10, comma 1 lettera b).

⁶⁵ Tali importi sono quantificati sulla base delle risultanze del "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019" allegato allo Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022 (pag. 805 e seguenti) disponibile sul sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01125972.pdf>. Nei 41,5 miliardi di *tax expenditures* dell'Irpef non sono considerate le detrazioni per familiari a carico e per i redditi da lavoro che si ritengono essere elementi strutturali dell'imposta. Si veda il Riquadro 3.1.

Fig. 3.3 – Distribuzione per quartili di reddito complessivo delle spese detraibili al 19 per cento interessate dalla norma



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

Tab. 3.11 – Quantificazione degli effetti finanziari della limitazione della detraibilità

Classi di reddito	Contribuenti (migliaia)	Contribuenti (%)	Contribuenti con detrazione (migliaia)	Quota contrib. con detrazione (%)	Detrazione media (euro)	Totale detrazioni (milioni)	Totale detrazioni (%)	Contribuenti penalizzati (migliaia)	Svantaggio medio (euro)	Incremento gettito (milioni)
Fino a 120	41.054	99,3	19.802	48,2	219	4.342	97,1	0		0,0
da 120 a 240	248	0,6	208	84,0	481	100	2,2	205	-156	32,0
>240	58	0,1	50	85,8	635	32	0,7	50	-634	31,8
Totale generale	41.360	100,0	20.060	48,5	223	4.474	100,0	255	-250	63,8

Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

sulla base del modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB, i soggetti con reddito superiore a 240.000 euro costituiscono soltanto lo 0,1 per cento del totale dei contribuenti (58.000 individui), mentre quelli con reddito compreso tra 120.000 e 240.000 euro, per i quali è prevista una detraibilità parziale, sono lo 0,6 per cento (248.000 individui). Ne deriva che la quota complessiva delle detrazioni coinvolte nella riforma ammonta a solo il 2,9 per cento del totale, nonostante che la quota di contribuenti in queste fasce di reddito che usufruiscono delle detrazioni sia quasi doppia

Riquadro 3.1 – Le *tax expenditures* nel Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019⁶⁶

Al fine di promuovere il riordino e la razionalizzazione dei molteplici provvedimenti agevolativi di natura fiscale in favore di specifici gruppi di contribuenti, a partire dal 2011 nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato è presente una ricognizione annuale delle spese fiscali vigenti. Dal 2016 il monitoraggio è affidato a una apposita Commissione, istituita presso il MEF, che è giunta alla pubblicazione del suo quarto rapporto. Il rapporto contiene una quantificazione triennale delle *tax expenditures*⁶⁷.

L'individuazione delle spese fiscali, come ampiamente documentato in letteratura⁶⁸, è condizionata da alcune assunzioni di base per identificare il modello di tassazione (*benchmark*) rispetto al quale i provvedimenti agevolativi rappresentano uno scostamento. Le valutazioni della Commissione sono basate sul cosiddetto *benchmark* legale, nel quale si prende a riferimento il sistema tributario vigente, piuttosto che un più generico modello teorico. Questo approccio tuttavia non esclude la presenza di elementi di soggettività nell'individuazione delle spese fiscali, in quanto alcune misure, identificate come *tax expenditures* dall'applicazione del *benchmark* legale, possono poi essere riconosciute come caratteristiche strutturali dell'imposta e, come tali, essere escluse dall'insieme delle spese fiscali, alla luce di un'analisi sul piano sostanziale. Rispetto alle valutazioni effettuate in precedenza basate su questo medesimo criterio, la Commissione ha ritenuto di considerare strutturali diverse agevolazioni di imposta precedentemente annoverate tra le spese fiscali. Si tratta, ad esempio, delle detrazioni per redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione (considerate un elemento definitorio della progressività dell'imposta), delle detrazioni per familiari a carico e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Sono inoltre considerate strutturali, e quindi non incluse tra le *tax expenditures*, le aliquote ridotte dell'IVA e, per quanto riguarda l'Ires, l'ACE (in un'ottica di tassazione duale) e la *participation exemption*. Complessivamente, la Commissione ha quindi ridotto il perimetro delle agevolazioni da considerare spese fiscali rispetto alle valutazioni precedenti, passando dai circa 160 miliardi riportati negli allegati allo stato di previsione dell'entrata fino al 2015 ai circa 54,5 miliardi per i tributi erariali e 22 miliardi per i tributi locali⁶⁹ del primo rapporto della Commissione nel 2016⁷⁰.

I rapporti della Commissione costituiscono la base per la realizzazione, come previsto dalla normativa, dei rapporti programmatici sulle spese fiscali allegati alla NADEF nei quali dovrebbero ogni anno essere individuati gli interventi "volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica". Nei rapporti programmatici, tuttavia, sono state espresse finora esclusivamente linee di indirizzo molto generali, di fatto mai attuate⁷¹.

⁶⁶ "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019" allegato allo Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022 (pag. 805 e seguenti) disponibile sul sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01125972.pdf>.

⁶⁷ Il Rapporto viene allegato allo Stato di previsione dell'entrata del bilancio di previsione dello Stato, così come prescritto dal D.Lgs. 160/2015.

⁶⁸ Per una rassegna si veda OECD (2010), "Tax expenditures in OECD countries".

⁶⁹ Nei Rapporti pubblicati dalla Commissione si specifica che gli importi complessivi delle *tax expenditures* vanno presi con cautela in quanto rappresentano una misura indicativa del peso delle diverse voci prese singolarmente. È invece possibile che l'effetto di gettito della rimozione contemporanea di più di una agevolazione sia diverso dalla somma degli effetti valutati singolarmente, per la presenza di eventuali interazioni tra gli interventi. Pertanto il totale riportato non può essere considerato come gettito aggiuntivo ottenibile dalla rimozione di tutte le agevolazioni.

⁷⁰ Ancora più ampio l'insieme individuato dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale nel 2011 che, sulla base di un *benchmark* teorico, individuava circa 720 voci di spese fiscali per oltre 254 miliardi (comprensivi dei tributi locali).

⁷¹ Nei rapporti allegati alle NADEF 2017 e 2018 si faceva riferimento a un riordino che consentisse l'ampiamiento della base imponibile per potenziare detrazioni a favore della famiglia e del lavoro, oltre che

Nelle valutazioni della Commissione tecnica per la valutazione, le spese fiscali erariali sono aumentate negli ultimi anni, piuttosto che diminuire, raggiungendo 61,1 miliardi nel 2019 (previsione rapporto 2018) e 62,5 miliardi nel 2020 (previsione rapporto 2019) rispetto ai 54,5 miliardi stimati per il 2016. A queste somme si aggiungono circa 27,7 miliardi di spese fiscali relative ai tributi locali. Dei circa 90,2 miliardi di spese fiscali totali attese per il 2020, circa 20,9 sono state introdotte negli ultimi cinque anni.

Nel complesso le spese fiscali rilevate per il triennio 2020-22 sono concentrate su un numero ristretto di provvedimenti: dal 2,4 per cento degli interventi di importo più rilevante (13 misure oltre il miliardo di euro) deriva oltre due terzi della perdita di gettito totale, mentre oltre il 46 per cento delle misure presenta un impatto inferiore ai cento milioni (tab. R3.1.1).

Tab. R3.1.1 – Le spese fiscali erariali rilevate nel Rapporto del 2019

	N. spese fiscali	N. spese fiscali %	Frequenze beneficiari (¹)	Ammontare 2020 (milioni di euro)	Ammont. 2020 %	Ammontare 2021 (milioni di euro)	Ammont. 2021 %	Ammontare 2022 (milioni di euro)	Ammont. 2022 %
<i>Per tributo</i>									
Irpef	141	26,5	111.564,1	-43.043,4	68,9	-44.392,5	69,0	-44.437,6	70,4
Ires	58	10,9	181,4	-594,9	1,0	-729,9	1,1	-759,4	1,2
Irpef/Ires	49	9,2	3.249,7	-3.983,0	6,4	-4.591,3	7,1	-4.290,7	6,8
Irpef/Ires/IRAP/Imu	6	1,1	13,1	-163,9	0,3	-18,4	0,0	-18,4	0,0
IVA	70	13,1	1.006,5	-1.574,5	2,5	-1.574,5	2,4	-1.574,5	2,5
Imposte di registro, di bollo e ipocastatali	71	13,3	457,7	-5.877,1	9,4	-5.877,1	9,1	-5.877,1	9,3
Imposte su donazioni e successioni	9	1,7	0,0	-12,7	0,0	-12,7	0,0	-12,7	0,0
Imposta sostitutiva	25	4,7	2.362,5	-1.809,2	2,9	-1.909,8	3,0	-2.374,2	3,8
Accisa	37	6,9	0,0	-3.177,0	5,1	-3.177,0	4,9	-3.177,0	5,0
Crediti d'imposta	46	8,6	3,1	-2.137,5	3,4	-1.933,7	3,0	-469,2	0,7
Altro	21	3,9	376,8	-104,3	0,2	-104,3	0,2	-104,3	0,2
Totale	533	100,0	119.214,8	-62.477,6	100,0	-64.321,2	100,0	-63.095,2	100,0
<i>Per classi di costo in termini di gettito</i>									
<10 milioni	159	29,8	667,4	-367,1	0,6	-460,3	0,7	-416,6	0,7
10-20 milioni	32	6,0	956,3	-408,3	0,7	-405,2	0,6	-418,1	0,7
20-50 milioni	28	5,3	2.118,6	-796,4	1,3	-791,4	1,2	-748,8	1,2
50-100 milioni	27	5,1	4.156,3	-1.820,6	2,9	-1.678,9	2,6	-1.485,7	2,4
100-300 milioni	29	5,4	10.774,9	-3.992,4	6,4	-5.196,0	8,1	-5.437,2	8,6
300 milioni - 1 miliardo	25	4,7	19.943,5	-12.912,2	20,7	-14.034,9	21,8	-13.194,9	20,9
>1 miliardo	13	2,4	80.597,6	-42.180,5	67,5	-41.754,5	64,9	-41.393,8	65,6
Effetti di trascurabile entità	27	5,1	0,2	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Non quantificabile	154	28,9	0,1	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Stima già compresa in altra misura	39	7,3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Totale	533	100,0	119.214,8	-62.477,6	100,0	-64.321,2	100,0	-63.095,1	100,0

Fonte: Rapporto sulle spese fiscali 2019.

(1) Nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione dovuto al fatto che ciascun individuo può beneficiare di più agevolazioni.

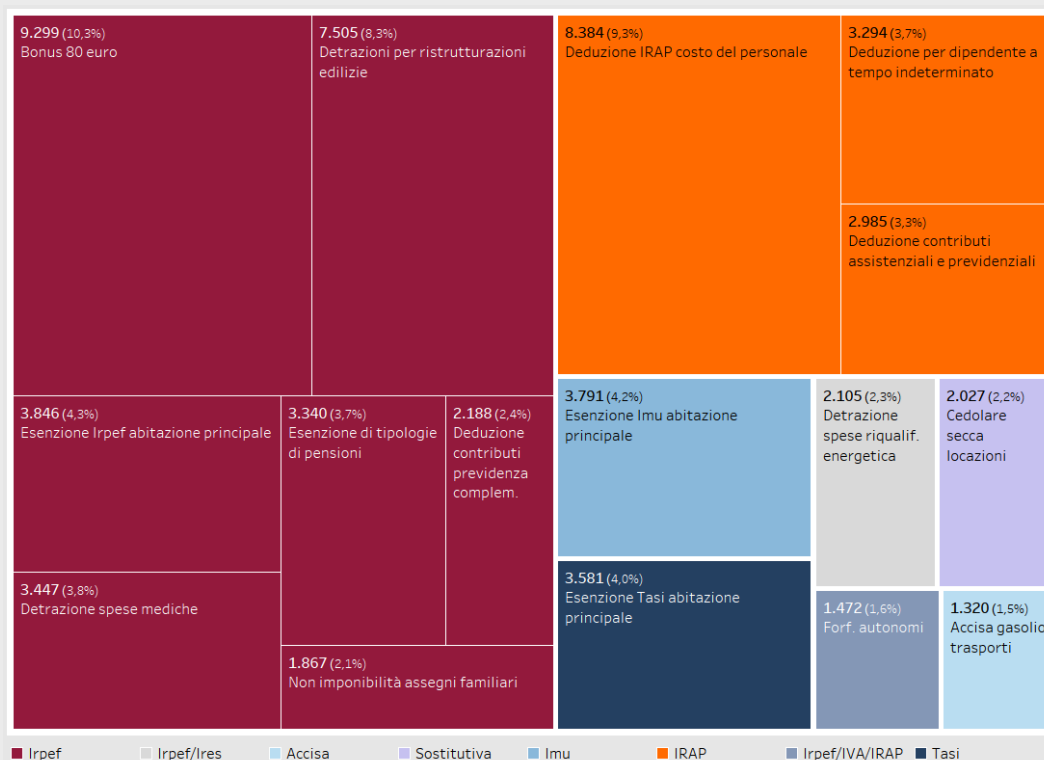
alla possibilità di attuare alternativamente un intervento orizzontale. Nel rapporto programmatico 2019 invece l'attenzione è focalizzata sulle spese fiscali dannose per l'ambiente, anche in questo caso tuttavia senza indicare specifici interventi.

Quasi la metà delle agevolazioni erariali e locali (41,5 miliardi, il 46 per cento del totale) riguarda l'Irpef (che comprende anche le spese fiscali più rilevanti, come il bonus 80 euro e le detrazioni per ristrutturazioni edilizie) (fig. R3.1.1). Le spese fiscali Irpef costituiscono circa il 26 per cento del relativo gettito di competenza⁷². Seguono quelle dell'IRAP, che pesano circa un quinto del totale delle spese fiscali, principalmente per effetto dell'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile, che vale circa 8,4 miliardi.

Per quanto riguarda la suddivisione delle spese fiscali erariali per missione, la tutela della casa e dell'assetto urbanistico risulta essere l'ambito con più agevolazioni, circa un terzo del totale (21,7 miliardi). Si tratta, in particolare, delle spese fiscali connesse con le ristrutturazioni edilizie e delle agevolazioni per la prima casa (esenzione Irpef, Imu e Tasi e detraibilità interessi dei mutui). Il secondo ambito più rilevante è quello delle politiche per il lavoro con un totale di 15,6 miliardi; rientrano in questa categoria, ad esempio, il bonus 80 euro, l'esenzione di diverse tipologie di pensione e la tassazione agevolata dei premi di produttività.

L'istituzione della Commissione e la realizzazione di rapporti annuali hanno indubbiamente apportato benefici in termini di chiarezza e di stabilità nella quantificazione delle spese fiscali. Un altro merito è quello di aver scelto di adottare il criterio del *benchmark* legale al posto di quello teorico, troppo vasto e poco utile ai fini di una razionalizzazione delle spese fiscali. Tale criterio va tuttavia applicato tenendo conto di profili aggiuntivi rispetto al puro dato normativo. Un esempio è rappresentato dalle agevolazioni sull'Imu e sulla Tasi riconosciute per le abitazioni principali, pari rispettivamente a 3,8 e 3,6 miliardi nel 2020. Tali quantificazioni, formalmente corrette (le due agevolazioni sono entrambe presenti in normativa), sono il risultato di ripetuti tentativi di sottoporre a tassazione l'abitazione principale e si sovrappongono tra loro. In particolare, la quantificazione di queste *tax expenditures* deriva dal fatto che prima l'Imu e poi la Tasi, due imposte simili che insistono sulla stessa base imponibile, sono state inizialmente applicate anche alle abitazioni principali.

Fig. R3.1.1 – Le spese fiscali eccedenti il miliardo di euro (effetti di gettito 2020)



Fonte: Rapporto sulle spese fiscali 2019.

⁷² Dichiarazioni Irpef per l'anno 2018.

Qualora venisse introdotta una nuova imposta su tali immobili, gravante sulla stessa base imponibile e con aliquote simili, o venissero riapplicate alle abitazioni principali l'Imu e la Tasi non si recupererebbe in termini di maggiore gettito la somma delle due spese fiscali (7,4 miliardi) ma solo una metà⁷³.

Per offrire al legislatore una informazione più completa sull'effettiva natura delle varie agevolazioni in essere, sarebbe inoltre opportuno corredare l'elenco delle spese fiscali di maggiori dimensioni con alcune indicazioni più dettagliate sugli effettivi beneficiari rispetto al solo dato della loro numerosità riportato nel rapporto. Sarebbe infatti di notevole interesse poter disporre, ad esempio, per le persone fisiche, di informazioni sulla tipologia di contribuente (dipendente, pensionato, autonomo) e sul livello del reddito e, per le persone giuridiche, sulla tipologia di impresa, sul macro-settore di appartenenza e sulla loro dimensione.

Infine, per comprendere meglio le effettive agevolazioni sui singoli tributi sarebbe necessario uno sforzo ulteriore per distinguere la perdita di gettito nel caso di misure che coinvolgono più imposte. Si consideri, ad esempio, che l'elenco riporta sotto un'unica voce l'impatto su Irpef, IVA e Irap del nuovo regime forfetario.

Appare inoltre ancora non soddisfacente l'esito dell'operazione di raccordo tra le spese fiscali e eventuali corrispondenti programmi di spesa, obiettivo esplicito delle attività della Commissione. Quest'ultima dovrebbe evidenziare quegli interventi che nella sostanza operano su entrambi i versanti, al fine di individuare possibili correttivi volti a razionalizzare, semplificare e rendere più trasparenti le misure. La Commissione ha di fatto applicato un criterio formale che identifica sovrapposizioni tra il versante della spesa e dell'entrata solo nei casi in cui la voce di spesa richiama esplicitamente l'agevolazione fiscale, circostanza che si verifica generalmente solo nel caso dei crediti di imposta. Non emergono in questo modo fenomeni di interazione dei due versanti come, ad esempio, la non imponibilità di alcuni rilevanti trasferimenti monetari. Si considerino, ad esempio, gli assegni familiari che costituiscono un caso precipuo di intervento con un'unica finalità (il sostegno delle famiglie con figli) che però, principalmente per semplicità di applicazione, esplica i suoi effetti sia sul versante della spesa (l'importo del trasferimento monetario) sia su quello del prelievo (l'ammontare dell'esenzione fiscale).

rispetto a quella per redditi inferiori a 120.000 euro (oltre 84 per cento, contro il 48) e che l'importo medio della detrazione sia molto più elevato (doppio se non triplo rispetto a quello dei contribuenti con reddito inferiore a 120.000 euro⁷⁴).

A regime il recupero di imposta derivante dalla norma sarà pari a 63,8 milioni, in linea con quanto indicato nella Relazione tecnica del DDL di bilancio, che corrisponde a circa l'1,5 per cento del complesso delle detrazioni per oneri e a circa lo 0,15 per cento del complesso delle *tax expenditures* direttamente riferibili all'Irpef. Il maggiore gettito sarà equamente distribuito tra i soggetti con redditi superiori a 240.000 (che perderanno l'intero importo della detrazione, pari in media a 635 euro) e quelli con redditi compresi tra 120.000 e 240.000 euro (che vedranno ridurre di circa un terzo l'importo medio finora usufruito delle detrazioni, da 481 a 325 euro).

⁷³ Con l'unificazione di Imu e Tasi prospettata nel DDL di bilancio cadrebbe anche la ragione formale della duplicazione.

⁷⁴ Mediamente il complesso delle detrazioni per oneri godute dai soggetti con reddito tra 120.000 e 240.000 è pari a 481 euro, che sale a circa 635 euro per la classe di contribuenti con più di 240.000 euro.

3.2.2 La riduzione dell'aliquota della cedolare secca sui contratti a canone concordato

La cosiddetta cedolare secca sulle locazioni è un regime agevolato che consente di tassare i redditi provenienti dall'affitto di abitazioni con un'imposta sostitutiva proporzionale (21 per cento) in luogo dell'imposta personale progressiva sul reddito e delle imposte di registro e di bollo. Tale regime è stato introdotto nell'ordinamento italiano nel 2011⁷⁵ con molteplici obiettivi: da un lato, favorire l'emersione di base imponibile⁷⁶ e, dall'altro, incentivare l'offerta di alloggi e aumentare l'accessibilità al mercato.

Nell'ambito di quest'ultimo obiettivo si colloca la specifica previsione di un'aliquota agevolata (inizialmente 19 per cento) per i contratti di locazione a canone concordato conclusi nei capoluoghi di provincia e nei comuni limitrofi, nei comuni con carenze di disponibilità abitative e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Cipe. Tali contratti sono definiti sulla base di accordi locali fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative ai sensi dell'articolo 2 comma 3 della L. 431/1998. L'entità di tale agevolazione è stata incrementata nel tempo. L'aliquota della cedolare è passata dal 19 per cento, originariamente previsto, al 15 per cento nel 2013⁷⁷ e, temporaneamente, per gli anni 2014-19, al 10 per cento⁷⁸. Con il DDL bilancio si rende permanente l'abbassamento dell'aliquota al 10 per cento.

In base alle stime elaborate dal Dipartimento delle finanze⁷⁹, nel 2013, unico anno per cui è disponibile questa valutazione, la cedolare secca è stata applicata su circa il 39 per cento dei 4,7 milioni di immobili locati a uso abitativo. Quelli assoggettati alla cedolare secca agevolata sono stati il 5 per cento.

Qualche considerazione generale sull'utilizzo della cedolare secca su un orizzonte temporale più ampio può essere fatta utilizzando le informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche. Il numero di contribuenti con reddito sottoposto a cedolare secca (sia quella ordinaria sia quella agevolata) è progressivamente aumentato nel tempo. Si è passati da circa 500.000 contribuenti del 2011 (l'1,2 per cento del totale dei contribuenti Irpef) a 2,4 milioni di contribuenti nel 2017 (il 5,6 per cento del totale), con un incremento medio di circa 320.000 nuovi contribuenti ogni anno. Una dinamica che mostra segni di rallentamento, ma che non sembra ancora essersi esaurita (nell'ultimo anno osservato il numero dei contribuenti

⁷⁵ La cedolare secca è stata introdotta con l'art. 3, c. 2 del D.Lgs. 23/2011.

⁷⁶ In origine, contestualmente all'introduzione del regime agevolato, erano previsti degli specifici meccanismi sanzionatori (nullità del contratto in caso di inadempienze fiscali), che sono tuttavia venuti meno in conseguenza di ricorsi legali. Si veda ad esempio la sentenza della Corte Costituzionale 50/2014.

⁷⁷ Modifica introdotta dall'art. 4, c. 1 del DL 102/2013.

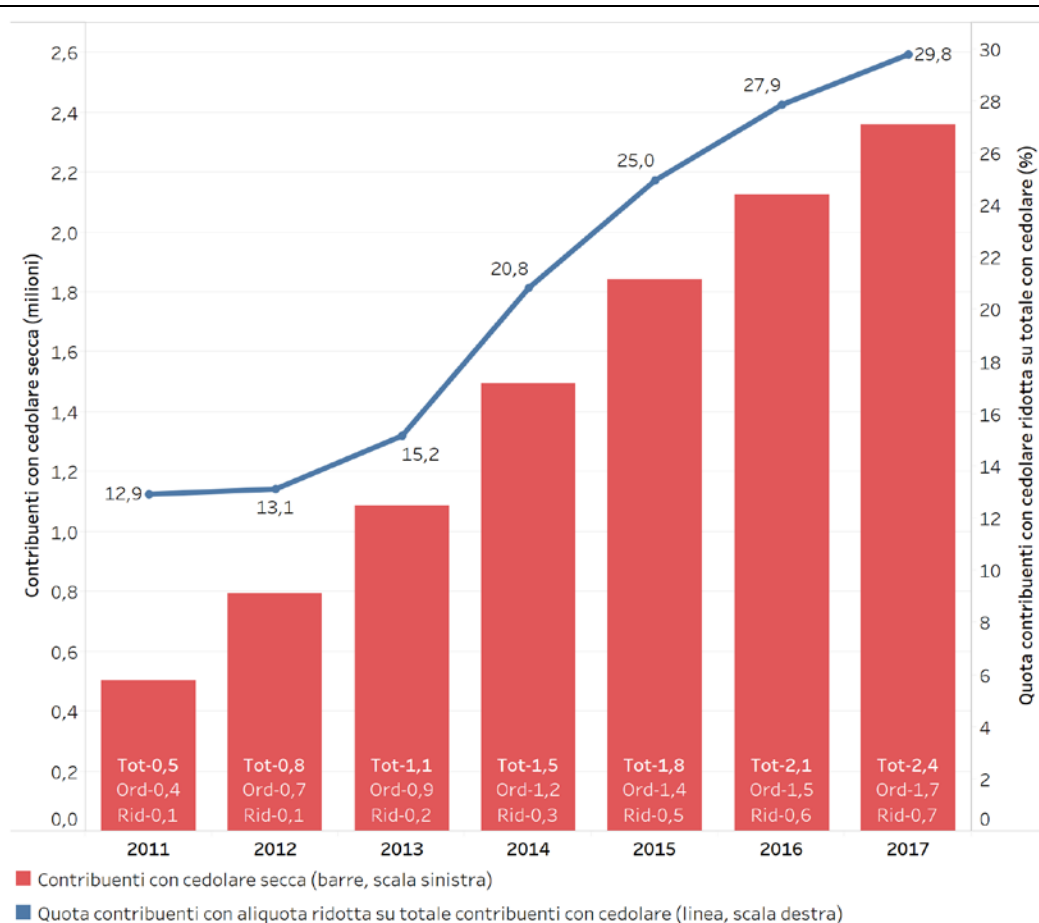
⁷⁸ L'applicazione dell'aliquota del 10 per cento è stata prevista per quattro anni (2014-17) dal DL 47/2014 (art. 9) e successivamente prorogata di altri due anni (2018-19) dalla legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017, art. 1, c. 16).

⁷⁹ Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle Entrate.

con cedolare aumenta di 250.000 unità) (fig. 3.4). Le locazioni sottoposte a cedolare secca agevolata, nei primi due anni di applicazione, in cui lo sconto rispetto a quella ordinaria era di soli due punti percentuali, hanno costituito circa il 13 per cento del totale di quelle sottoposte a cedolare. Nel 2013, con l'incremento dell'agevolazione, la quota di contratti concordati ha cominciato a crescere, raggiungendo il 15 per cento. Dal 2014, anno in cui il vantaggio fiscale è diventato di 11 punti, la quota delle cedolari agevolate ha subito un deciso incremento, fino a portarsi a quasi il 30 per cento nel 2017, con una dinamica che si è mantenuta elevata anche nell'ultimo anno di osservazione (+19 per cento circa).

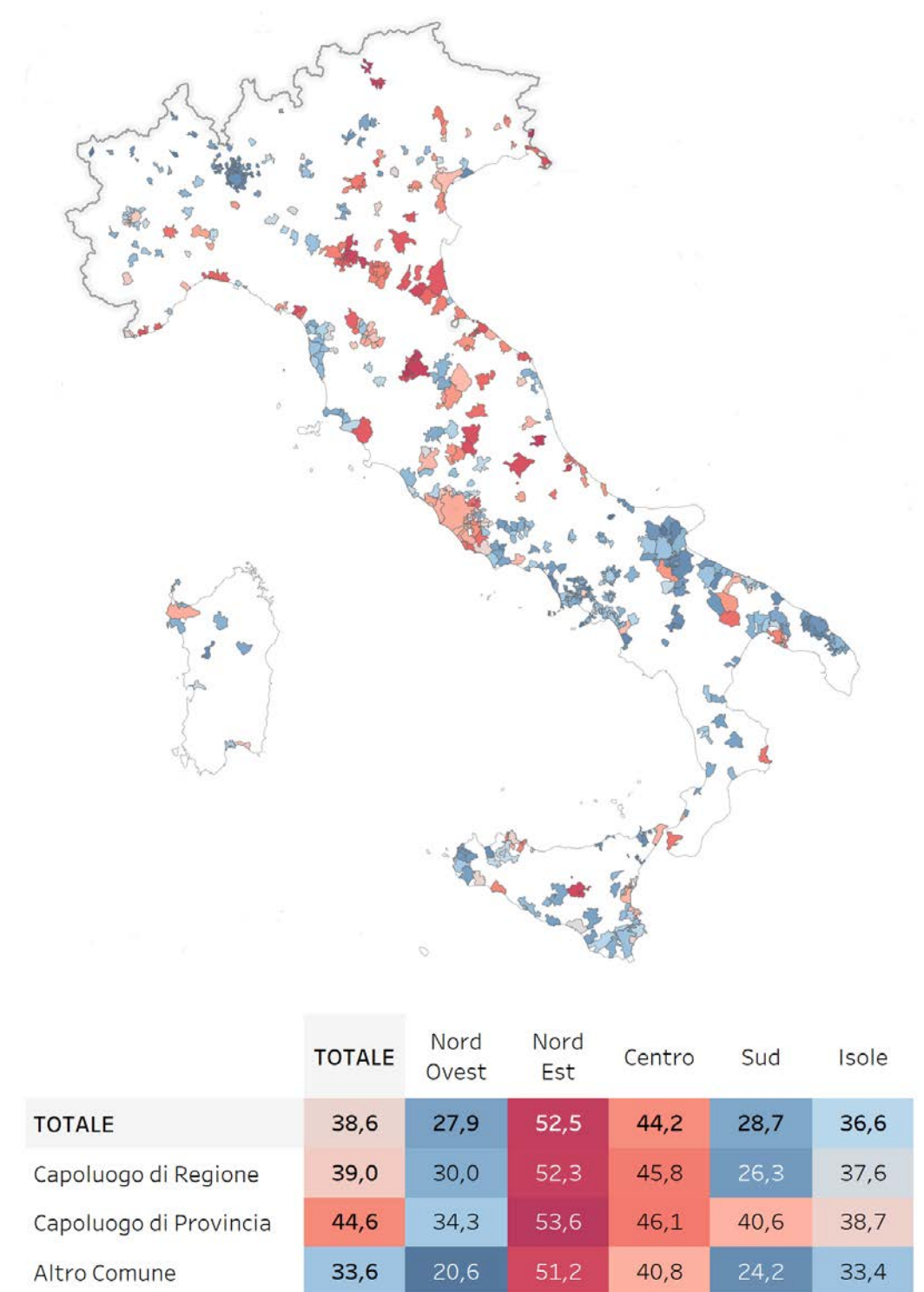
I dati inoltre evidenziano un'ampia variabilità territoriale della fruizione dell'aliquota ridotta, che in primo luogo sconta la limitazione ai comuni ad alta tensione abitativa, che nel complesso pesano oltre il 50 per cento della popolazione italiana. Nella figura 3.5 si analizza l'intensità della diffusione territoriale dell'agevolazione nel 2017 nei soli comuni in cui è applicabile. Nei comuni ad alta tensione abitativa la quota dei contribuenti con

Fig. 3.4 – La dinamica della cedolare secca: numero di contribuenti con cedolare secca e quota di contribuenti con cedolare ad aliquota ridotta sul totale dei contribuenti con cedolare



Fonte: elaborazioni sui dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

Fig. 3.5 – Distribuzione territoriale dell'incidenza della cedolare agevolata nel 2017: quota di contribuenti con cedolare ad aliquota ridotta sul totale dei contribuenti con cedolare nei Comuni ad alta tensione abitativa



Fonte: elaborazioni sui dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

cedolare ad aliquota ridotta sul totale dei contribuenti con cedolare secca è pari al 38,3 per cento⁸⁰. L'incidenza maggiore dell'agevolazione si riscontra nel Nord-Est (e, in particolare, nei comuni dell'Emilia-Romagna), in cui i contratti a canone concordato sono più della metà del totale. L'incidenza più bassa si osserva nel Nord-Ovest e nel Sud e in generale nei comuni non capoluogo, mentre tra i comuni capoluogo l'agevolazione sembra generalmente meno diffusa nei capoluoghi di regione, specialmente al Sud.

Il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019⁸¹ stima l'onere complessivo della cedolare secca sulle locazioni per il 2020 (sia quella ordinaria del 21 per cento che quella agevolata al 10 per cento) in circa 2 miliardi (il 4,8 per cento del totale delle spese fiscali in ambito Irpef), dovuto al minore gettito dell'Irpef progressiva e delle imposte di registro e bollo solo parzialmente compensato dal gettito della corrispondente imposta sostitutiva.

La Relazione tecnica del DDL bilancio valuta in 212 milioni il costo a regime dell'applicazione dell'aliquota ridotta al 10 per cento in luogo del 15 per cento previsto dalla legislazione vigente. Tale stima potrebbe risultare poco prudente perché basata su una base imponibile stabile nel tempo mentre, come si è visto in precedenza, essa ha registrato una dinamica sostenuta negli ultimi anni.

Nel resto del paragrafo si forniscono alcune considerazioni sull'efficacia della cedolare secca sulle locazioni rispetto agli obiettivi associati alla sua introduzione (emersione di base imponibile, incentivare l'offerta di alloggi, aumentare l'accessibilità al mercato).

L'introduzione della cedolare secca sembrerebbe aver prodotto un'emersione di base imponibile. Il Dipartimento delle finanze⁸² stima un recupero di evasione compreso tra 1 e 1,5 miliardi per l'anno 2013. La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva evidenzia una riduzione del *tax gap* sulle locazioni⁸³ dovuto a un "cambiamento nei comportamenti dei contribuenti, orientato verso una maggiore *compliance* fiscale" in corrispondenza dell'introduzione del regime cedolare.

D'altro canto, tuttavia, sempre il Dipartimento delle finanze rileva che il recupero di evasione non ha comportato un vantaggio netto per il bilancio dello Stato: "in termini di gettito, l'effetto positivo dell'introduzione della «cedolare secca» è più che compensato

⁸⁰ I dati a nostra disposizione consentono esclusivamente di fare riferimento alla residenza del contribuente che ha locato l'immobile e non alla collocazione fisica dell'immobile.

⁸¹ "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019" allegato allo Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022 (pag. 805 e seguenti) disponibile sul sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01125972.pdf>.

⁸² Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle Entrate.

⁸³ Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2018 e anno 2019, allegate, rispettivamente, alla NADEF 2018 e 2019. Le Relazioni rilevano che il *gap* in valore oscilla, nel periodo, 2011-17, tra un massimo di 1,8 miliardi di euro, registrato nel 2011, e un minimo di 0,7 miliardi nel 2017. La propensione al *gap* si è ridotta drasticamente, anche se non in modo continuativo, passando dal 21,6 per cento del 2011 al 7,9 del 2017. Infatti nel 2015 e nel 2016 vi sono stati dei picchi relativi pari, rispettivamente, al 14,7 e al 10,1 per cento.

dagli effetti negativi riconducibili alla riduzione delle aliquote Irpef, alla mancata applicazione delle addizionali locali e all'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro".

Per quanto riguarda gli altri due obiettivi, favorire l'accessibilità al mercato delle locazioni e calmierare gli affitti nelle aree a maggior tensione abitativa, l'efficacia andrebbe misurata in termini di minori canoni per le locazioni in regime concordato che beneficiano dell'agevolazione rispetto ai canoni nel mercato libero.

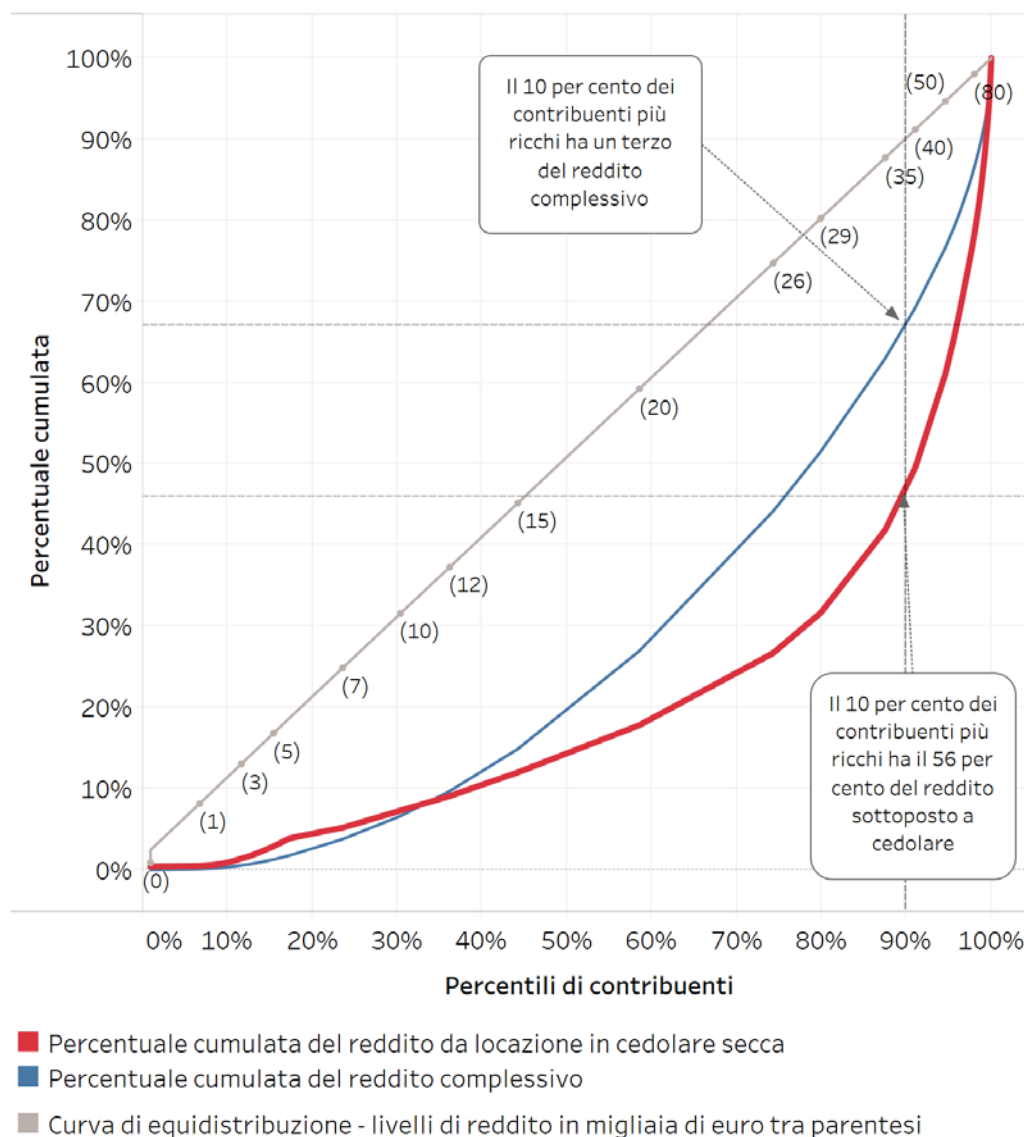
Un riversamento integrale sull'affittuario del risparmio di imposta dovuto all'applicazione della cedolare secca agevolata dovrebbe comportare una riduzione del 12,2 per cento del canone rispetto a quello di un analogo immobile tassato con cedolare ordinaria⁸⁴. Una valutazione al riguardo è complessa principalmente a causa dell'eterogeneità degli immobili, che rende difficoltoso un confronto dei livelli dei prezzi, e della frammentazione degli accordi a livello locale. Un primo tentativo di analisi, condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB alimentato con un campione rappresentativo delle dichiarazioni Irpef 2015, confronta all'interno dei singoli comuni il rapporto tra canone di locazione e rendita dei singoli immobili sottoposti al regime di cedolare secca ordinaria e agevolata. Il confronto tra i canoni e la rendita permette di controllare alcune fonti di eterogeneità tra i diversi immobili che potrebbero falsare il risultato. Una prima evidenza che emerge dall'analisi è che con una certa regolarità i canoni di mercato risultano effettivamente superiori rispetto a quelli che beneficiano dell'aliquota ridotta e che la loro differenza è effettivamente comparabile con quella derivante dal minore carico fiscale sul reddito da locazioni. I risultati sono comunque da interpretare con cautela poiché le due popolazioni di immobili sottoposte alle diverse aliquote cedolari potrebbero presentare, per fattori strutturali, differenti rapporti tra canone e rendita. Se, ad esempio, gli immobili in periferia (con rendite più aggiornate e dunque più elevate) fossero locati più frequentemente a canone concordato, il risultato potrebbe risultare distorto. Soprattutto per le grandi città sarebbe necessario procedere in modo più rigoroso sulla base di dati amministrativi raggruppati per microzone omogenee.

La misurazione dell'effettivo impatto della riduzione del prelievo sui canoni di locazione risulta inoltre cruciale per definire la reale incidenza dell'imposta e il corrispondente profilo distributivo dell'agevolazione. Qualora il risparmio di imposta connesso con l'introduzione della cedolare secca (sia ordinaria sia agevolata) fosse rimasto esclusivamente in capo al locatore (ossia non avesse causato una pressione verso il basso dei prezzi degli affitti), l'effetto distributivo dell'introduzione della cedolare secca sarebbe risultato fortemente regressivo. Dalla figura 3.6, che riporta la curva di concentrazione dell'imponibile della cedolare secca sui contribuenti ordinati per livello di reddito complessivo, si evince infatti come il ricorso alla cedolare secca sia stato

⁸⁴ Il coefficiente è ricavato come il canone lordo tassato ad aliquota ridotta corrispondente al canone netto tassato ad aliquota ordinaria. In formula: $1 - (1 - 0,21) / (1 - 0,1)$.

prevalentemente ad appannaggio dei contribuenti a reddito più elevato. Oltre la metà dell'imponibile della cedolare secca infatti è percepito dal 10 per cento dei contribuenti più ricchi. La cedolare secca potrebbe risultare tuttavia meno regressiva di quanto non possa apparire se si attribuisce tutto il beneficio ai proprietari, nel caso in cui parte del risparmio di imposta si fosse riversato sui canoni di locazione come sembrerebbe apparire con riferimento alla cedolare secca agevolata dall'analisi preliminare sopra descritta.

Fig. 3.6 – Curva di concentrazione dell'imponibile della cedolare secca



Fonte: elaborazioni sui dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

3.3 La plastic tax, il suo impatto macroeconomico e l'esperienza internazionale

Il DDL di bilancio introduce l'imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego nonché incentivi per le aziende produttrici di manufatti in plastica biodegradabile e compostabile. La finalità della misura, tesa a modificare il comportamento di produttori e consumatori, è la progressiva riduzione della produzione e del consumo di manufatti in plastica monouso.

L'imposta si applica a tutti i manufatti con singolo impiego che hanno, o sono destinati, ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari, ovvero gli imballaggi, che sono realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche, esclusi i prodotti compostabili e le siringhe. L'obbligazione nasce con la produzione o importazione di tali prodotti e diviene esigibile all'atto dell'immissione in consumo nel territorio nazionale, mentre non è applicabile ai prodotti esportati. Viene obbligato al pagamento dell'imposta il fabbricante o l'importatore del prodotto.

L'imposta viene fissata nella misura di un euro per chilo di materia plastica contenuta nell'involucro.

In base a quanto indicato nella Relazione tecnica che accompagna il DDL di bilancio, il gettito atteso dall'imposta, escludendo gli effetti sui tributi diretti e sull'IRAP, è pari a 1,1 miliardi di euro nel 2020 (nell'ipotesi di applicazione dell'imposta dal 1° aprile 2020) e a 2,2 negli anni successivi⁸⁵. La quantificazione del gettito non incorpora gli effetti di possibili riduzioni della produzione e del consumo di imballaggi in plastica dovuti al disincentivo prodotto dalla norma, risultando probabilmente sovrastimata almeno per gli anni successivi al 2021.

Alle imprese del settore è riconosciuto un credito d'imposta del 10 per cento delle spese sostenute nel 2020 per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di manufatti biodegradabili e compostabili, fino a un importo massimo di 20.000 euro per un costo complessivo a carico dello Stato di 30 milioni.

L'intervento non prevede una modulazione dell'imposta in base alla possibilità di riciclo delle diverse qualità di plastiche oppure in base al contenuto di plastica riciclata, come invece è contemplato dallo schema del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e da altre esperienze internazionali. Tuttavia, vengono escluse le plastiche biodegradabili e compostabili e quelle riutilizzabili, in modo da incentivarne la produzione rispetto a quelle monouso non biodegradabili o non compostabili.

⁸⁵ Il gettito dell'imposta sul consumo della plastica al netto degli effetti sulle imposte dirette e sull'IRAP è stimato pari a 1,1 miliardi di euro nel 2020, 1,8 nel 2021, 1,5 nel 2022 e 1,7 nel 2023.

In base ai dati Istat⁸⁶, che tuttavia si riferiscono al 2016, le imprese produttrici di imballaggi in plastica (inclusi quelli realizzati con materiali biodegradabili e compostabili non soggetti all'imposta proposta nel DDL di bilancio) sono 1.540 (lo 0,4 per cento delle imprese manifatturiere), distribuite su 1.780 unità locali; occupano 29.515 addetti, hanno un fatturato di 8,8 miliardi e un valore aggiunto di 2,1 miliardi (lo 0,28 per cento di quello nazionale). La produzione e il fatturato sono concentrati prevalentemente nel Nord-Ovest (rispettivamente, 47,7 e 43,2 per cento) e, in quest'area, soprattutto in Lombardia (34,7 e 31,7 per cento) e Piemonte (12,6 e 11,0 per cento). Nel Nord-Est il valore aggiunto e il fatturato di queste imprese si attestano al 30,3 e al 31,2 per cento, sospinti dall'Emilia Romagna (rispettivamente, 15,7 e 14,2 per cento) e dal Veneto (rispettivamente, 12,8 e 14,6 per cento). Nelle altre aree del Paese risulta rilevante, ma contenuto rispetto a quello delle precedenti regioni, il contributo della Toscana e della Campania.

Alcune considerazioni generali

La plastica ha attualmente bassi tassi di riciclo e elevati tassi di dispersione ambientale, per cui pone una sfida alla gestione dei rifiuti, all'uso efficiente delle risorse e all'ambiente⁸⁷. L'introduzione di un'imposta volta a limitare la produzione e il consumo di questo materiale acquisisce pertanto una notevole rilevanza.

In generale, l'obiettivo delle imposte ambientali è la riduzione dell'inquinamento (esternalità negativa) causato dal prodotto o settore tassato. In molti casi, almeno nel breve-medio termine, tale riduzione va in parallelo con la diminuzione dell'attività economica che lo causa. D'altra parte, se ben disegnate, le imposte ambientali possono rappresentare un impulso per l'ammodernamento tecnologico delle aziende del settore – oltre a ridurre o eliminare le esternalità negative – mentre la riduzione dell'inquinamento può rappresentare un'opportunità favorevole per altri settori economici, come ad esempio il turismo. Ai fini dell'introduzione di un'imposta ambientale sarebbe quindi importante valutare il complesso dei benefici, sia economici che ambientali, a fronte dei

⁸⁶ Istat (2019), "Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Gian Carlo Blangiardo nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", 11 novembre. Dati Frame territoriale SBS.

⁸⁷ Secondo Geyer, R., Jambeck, J. R. e Law, K. L. (2017), "Production, use, and fate of all plastics ever made", *Science Advances* 3(7) Research Article (<https://advances.sciencemag.org/content/3/7/e1700782.short>), dal 1950 al 2015 nel mondo sono state prodotte circa 8.300 milioni di tonnellate di plastica e sono stati generati circa 6.300 milioni di tonnellate di rifiuti plastici, di cui il 9 per cento è stato riciclato, il 12 per cento incenerito e il 79 per cento accumulato in discariche o disperso nell'ambiente. Se continua il trend attuale lo studio stima che nel 2050 circa 12 miliardi di tonnellate di rifiuti plastici si troveranno accumulati in discariche o dispersi nell'ambiente. Inoltre più dell'80 per cento dei rifiuti marini è costituito da rifiuti plastici e si stima che tra 4 e 12 milioni di tonnellate di rifiuti plastici generati sulla terra siano finiti in mare nel solo 2010.

costi associati alla misura anche in relazione alla minore attività delle imprese dei settori tassati⁸⁸.

L'impatto economico di un'imposta sulla plastica, come quella che si propone di introdurre, dipende in modo cruciale dall'elasticità di domanda e offerta del bene tassato. Maggiore è l'elasticità della domanda di un bene, maggiore sarà l'impatto economico negativo sulle imprese, ma al contempo più ampio sarà l'effetto ambientale positivo. Tale elasticità varia considerevolmente in funzione del contenuto di plastica del bene e della facilità di sostituzione dello stesso con altro bene privo o con un contenuto ridotto di plastica. Ad esempio, la domanda di bottiglie di acqua di plastica sembrerebbe inelastica in quanto, almeno al momento, non ci sono adeguati sostituti o sono molto costosi. Al contrario, l'elasticità della domanda delle buste di plastica sembrerebbe molto elevata, perché esistono varie alternative (nel settore della plastica biodegradabile e compostabile, della carta e delle buste riutilizzabili).

L'imposta sulla plastica dovrebbe avere l'effetto nel lungo periodo di cambiare il comportamento dei consumatori e dei produttori. Un'imposta sulla produzione, come quella prevista nel DDL di bilancio, ha una minore probabilità di modificare il comportamento dei consumatori, soprattutto in assenza di traslazione della stessa sui prezzi, ma è più semplice da gestire⁸⁹. Un'imposta sul consumo, invece, è più adatta a modificare il comportamento dei consumatori. In linea teorica, sarebbe preferibile uno schema con imposte sia sui produttori sia sui consumatori, per spingerli a utilizzare meno plastica e aumentare il riuso e il riciclo della stessa.

Entrando più in dettaglio sulla misura introdotta con il DDL di bilancio, alcune considerazioni possono essere espresse in merito al disegno dell'imposta e alla sua tempistica. In quanto al primo aspetto, tra la possibilità di individuare come base imponibile il valore del prodotto oppure la quantità, la scelta è ricaduta sul peso. Si dà pertanto maggiore rilievo ai prodotti a valle della catena di produzione. La scelta del peso come base imponibile rende più facile legare l'imposta agli effetti ambientali causati dai prodotti e rende il gettito più prevedibile per i prodotti con alta volatilità di prezzo.

Con riferimento alla tempistica della misura, qualche riflessione andrebbe fatta sull'opportunità di introdurre l'imposta in maniera più graduale, partendo da un livello più basso e progressivamente crescente nel tempo; ciò permetterebbe alle imprese del settore della plastica di adattarsi per tempo al nuovo schema di tassazione e, plausibilmente, di accogliere più favorevolmente la misura.

⁸⁸ Fundació ENT (2018), "Research paper on a European tax on plastics - Report", Zero Waste Europe <https://zerowasteurope.eu/downloads/research-paper-on-a-european-tax-on-plastics/>.

⁸⁹ New Economics Foundation (2018), "The price is right...or is it? - The case for taxing plastic", Zero Waste Europe - Rethink Plastic, <https://zerowasteurope.eu/downloads/the-price-is-right-or-is-it-the-case-for-taxing-plastics/>.

Infine, l'introduzione della nuova imposta andrebbe valutata in termini di compatibilità con altre misure già attuate, come la responsabilità estesa del produttore (ad esempio, il sistema CONAI in Italia, che è strutturato in modo leggermente diverso dalla norma nel DDL di bilancio).

Le imprese italiane che operano nel settore della plastica pagano un contributo al CONAI⁹⁰ per la raccolta e il riciclo come misura di responsabilità estesa del produttore. Tale contributo dal 2018 è diversificato e si riduce all'aumentare della selezionabilità e riciclabilità⁹¹ degli imballaggi post consumo. Nel 2019, il contributo è pari a un massimo di 369 euro a tonnellata di plastica; dal 2020, esso salirà a 546 euro a tonnellata. Il contributo si applica a tutti gli imballaggi in plastica, senza escludere gli imballaggi riutilizzabili e quelli compostabili, come prevede invece il DDL di bilancio.

Nel dettaglio, il CONAI, in linea con il pacchetto deciso in ambito UE sull'economia circolare⁹² che prevede la modulazione dei contributi ambientali in base ai differenti livelli di impatto ambientale per i sistemi di responsabilità estesa del produttore, ha ridefinito le fasce contributive per la plastica dal 2019 con il seguente schema: 1) Fascia A – imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito commercio e industria, 150 euro a tonnellata; 2) Fascia B1 – imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico con una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata, 208 euro a tonnellata; 3) Fascia B2 – altri imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico: 263 euro a tonnellata; 4) Fascia C – imballaggi non selezionabili o riciclabili allo stato delle tecnologie attuali: 369 euro a tonnellata.

Infine, per le imposte su beni importati o su prodotti finiti, l'applicazione dell'imposta appare complessa rendendo necessario avere un sistema di certificazioni in modo da poter individuare il contenuto di plastica, in particolare quello di plastica riciclata e biodegradabile.

L'impatto macroeconomico dell'imposta sulla plastica

Una valutazione degli effetti macroeconomici della tassa sugli imballaggi in plastica prevista dal DDL di bilancio può essere effettuata attraverso il modello econometrico

⁹⁰ CONAI (2019), "Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio - Relazione generale consuntiva 2018", disponibile al seguente link: http://www.conai.org/wp-content/uploads/2019/07/PGP_CONAI_2019_def.pdf. Il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), è un Consorzio privato istituito con il D.Lgs. 22/97 che opera senza fini di lucro al quale aderiscono circa 800.000 imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi. Il suo compito è quello di assicurare il raggiungimento degli obiettivi globali di riciclo e recupero degli imballaggi sull'intero territorio nazionale e, al contempo, garantire l'attuazione di mirate politiche di gestione, comprese quelle di prevenzione, attraverso l'eco-innovazione. È membro di EXPRA, l'Alleanza per la Responsabilità Estesa del Produttore, che è l'organizzazione di riferimento a livello europeo che rappresenta i sistemi no profit di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi.

⁹¹ In Italia, secondo il CONAI (2019), gli imballaggi in plastica immessi al consumo nel 2018 ammontano a 2,3 milioni di tonnellate, di cui il 44,5 per cento è stato avviato a riciclo e il 43 per cento è stato avviato a recupero energetico. Tra tutti gli imballaggi immessi al consumo in Italia nel 2018, quelli in plastica hanno uno dei più alti tassi di recupero ma il più basso tasso di riciclo.

⁹² Il pacchetto deciso in ambito UE sull'economia circolare, entrato in vigore il 4 luglio 2018 e da recepire entro il 5 luglio 2020, è costituito da quattro direttive, tra cui la n. 851/2018/UE e la n. 852/2018/UE, in materia di rifiuti, imballaggio e rifiuti di imballaggio, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici (Raee) e veicoli fuori uso e pile.

MeMo-It⁹³. L'impatto, sia sulle variabili reali sia su quelle nominali, è ottenuto confrontando il risultato di una simulazione, che include la specificazione della *plastic tax*, rispetto a uno scenario di base. La misura, come previsto nel DDL di bilancio, si configura come un'imposta sulle quantità prodotte e il maggior gettito atteso *ex-ante* è specificato nel modello attraverso una variazione delle imposte indirette (accise). Lo scenario della simulazione si basa sulle quantificazioni della Relazione tecnica del DDL di bilancio, che prevedono un gettito netto di circa 1 miliardo nel 2020 e di oltre 1,5 miliardi nella media del successivo biennio.

L'impatto sulla crescita del provvedimento è stimato in una flessione di un decimo di punto percentuale del PIL, in termini cumulati nel periodo 2020-22. La minore espansione del prodotto lordo risentirebbe in massima parte della più sostenuta dinamica dei deflatori dal lato della domanda: la variazione del deflatore dei consumi privati aumenterebbe, in termini cumulati, di poco meno di mezzo punto percentuale nel triennio. La più contenuta crescita reale sarebbe soprattutto dovuta a una dinamica più bassa della spesa per consumi privati (1 decimo di punto in meno, cumulativamente), conseguente alla perdita di potere d'acquisto delle famiglie, e sconterebbe anche un lieve contributo negativo delle esportazioni nette. L'incremento della dinamica dei deflatori si trasferirebbe gradualmente ai salari, comportando una perdita di competitività delle esportazioni, che si attenuerebbero in misura maggiore rispetto alle importazioni, in decelerazione per la minore domanda interna. Poiché l'articolato esclude dall'imposta i prodotti esportati va rilevato che nel modello MeMo-It i prezzi delle esportazioni non dipendono direttamente dalle accise, per cui gli effetti avversi sulla competitività sono di secondo ordine.

La simulazione incorpora una traslazione parziale delle maggiori accise sui prezzi finali: essa sarebbe pari a circa il 50 per cento nel primo anno dell'introduzione della tassa e salirebbe fino al 70 per cento nel terzo. La parte non traslata della tassa sarebbe pertanto compensata dal lato della produzione attraverso una contrazione dei margini di profitto del settore delle imprese nel suo complesso (in calo di circa 4 decimi di punto percentuale nel triennio). In sostanza la simulazione è coerente con un meccanismo di trasmissione dell'imposta in cui la maggior parte degli effetti si manifesti per il tramite dell'aumento dei prezzi. Questa dinamica è verosimile sugli orizzonti temporali considerati, in quanto è presumibile che nel breve termine la domanda dei beni interessati sia inelastica, per cui vi sarà incentivo a traslare gran parte del prelievo sui prezzi finali.

È opportuno evidenziare i limiti di questo esercizio. Da un lato, il modello non presenta il dettaglio settoriale richiesto per una più accurata valutazione del provvedimento in esame, che interessa uno specifico comparto produttivo; dall'altro, la variabile esogena utilizzata per simulare l'introduzione della tassa è aggregata, mentre potrebbe essere opportuno considerare le diverse tipologie di accise, separando questa sulla plastica da

⁹³ Si tratta del modello UPB-Istat, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con questo Istituto.

quelle su altri beni (prodotti energetici, tabacco, ecc.). Alla luce di tali considerazioni, gli impatti stimati, sia sulla crescita reale sia sui prezzi, devono essere considerati con cautela.

Lo stato attuale della normativa europea sui materiali plastici

È utile valutare la misura proposta nel DDL di bilancio nel contesto della UE. Nel 2015, nella UE sono stati generati circa 25 milioni di tonnellate di rifiuti plastici, di cui meno del 30 per cento è stato raccolto per essere riciclato e di cui gli imballaggi in plastica hanno costituito il 59 per cento⁹⁴.

Dal 2015 la UE ha adottato misure per ridurre il consumo di buste in plastica⁹⁵, uno dei primi passi verso l'obiettivo, confermato nel 2017⁹⁶, di riciclabilità di tutti gli imballaggi in plastica entro il 2030.

La politica europea per la riduzione dei rifiuti in plastica verrebbe ulteriormente rafforzata dalla proposta della Commissione europea⁹⁷, pubblicata a maggio 2018 ma non ancora approvata dal Consiglio della UE. Si tratta della previsione di una risorsa propria UE basata in parte sui rifiuti da imballaggio in plastica non riciclata, che si inserisce nella strategia europea per la plastica nell'economia circolare⁹⁸ e che ha come obiettivo di riciclo il 55 per cento dei rifiuti da imballaggi in plastica entro il 2025. Tale risorsa propria UE sarebbe alimentata da contributi nazionali determinati applicando un'aliquota di prelievo pari a 0,80 euro al chilo alla quantità di rifiuti da imballaggio in plastica non riciclati comunicati ogni anno a Eurostat dagli istituti statistici nazionali. Tale contributo dovrebbe generare un valore complessivo di circa 7 miliardi di euro per il bilancio della UE. La misura del DDL di bilancio dovrebbe in prospettiva alimentare il contributo dell'Italia a questa risorsa propria della UE, ma per farlo dovrebbe essere coerente con essa.

⁹⁴ Commissione europea (2018), "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM(2018)/028 final, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>.

⁹⁵ Direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32015L0720>.

⁹⁶ Commissione europea (2017), "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Programma di lavoro della Commissione per il 2018 - Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica", COM(2017) 650 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_it.pdf.

⁹⁷ Commissione europea (2018), "Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", COM(2018) 325 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d7369bdc-4ed9-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

⁹⁸ Commissione europea (2018), "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM(2018)/028 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>.

Più recentemente è stata adottata la direttiva europea 2019/904/UE⁹⁹, che gli Stati membri devono recepire entro luglio 2021, volta a prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente di specifici prodotti in plastica. In particolare, vengono vietati alcuni prodotti monouso, tra i quali posate, piatti, cannucce, bastoncini cotonati, agitatori per bevande. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure per ridurre il consumo di altri prodotti in plastica, sempre monouso. La direttiva fissa un obiettivo di riciclo per le bottiglie di plastica del 77 per cento nel 2025 e del 90 per cento nel 2029, prevedendo un contenuto di plastica riciclata di almeno il 25 per cento nel 2025 e di almeno il 30 per cento nel 2030. La norma nel DDL di bilancio non indica soglie obiettivo da raggiungere con l'introduzione dell'imposta sulla plastica; sarebbe auspicabile che venissero fissati specifici obiettivi e che essi siano coerenti con quelli indicati dalla normativa europea. Infine, il provvedimento introduce l'obbligo di indicare sull'imballaggio le informazioni sul corretto smaltimento e sull'incidenza ambientale dell'imballaggio stesso.

Va infine ricordato che a livello europeo è stata prevista una regolamentazione per bandire o limitare la quantità di determinate sostanze chimiche presenti nella plastica o per vietare certi prodotti di plastica oppure per imporre degli standard a determinati prodotti. Un esempio è il Regolamento (CE)1907/2006, il più completo a livello globale con riferimento alle sostanze chimiche.

L'esperienza internazionale

Secondo uno studio sulla prevenzione dei rifiuti plastici della *European Environment Agency*¹⁰⁰, delle 173 misure adottate nei paesi europei per prevenire i rifiuti plastici, 105 si applicano alle diverse fasi della produzione mentre le rimanenti sul consumo. Nel complesso sono individuabili 25 interventi di regolamentazione – costituiti principalmente da divieti sulle microplastiche e su alcuni tipi di plastiche monouso –, 37 misure basate su strumenti di mercato di cui la maggior parte si riferisce a buste di plastica monouso e 30 misure a carattere volontario di vario genere. Tuttavia, nel 2016 solo il 31 per cento dei rifiuti plastici è stato recuperato in Europa e solo il 6 per cento della domanda di plastica è stata soddisfatta con plastica riciclata.

Non è immediato confrontare le caratteristiche dell'imposta sulla plastica proposta dal DDL di bilancio con le misure che sono state introdotte negli altri paesi. Vi sono differenze in termini di estensione e tipologia di base imponibile e quindi un confronto sull'ammontare dell'imposta non è significativo. Nel resto del paragrafo si fornisce qualche elemento informativo sulle principali misure introdotte negli altri paesi

⁹⁹ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&from=EN>.

¹⁰⁰ European Environment Agency (2019), "Preventing plastic waste in Europe", EEA Report No 02/2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/preventing-plastic-waste-in-europe>.

raggruppate per tipologia; in alcuni casi si riscontrano similitudini con la misura proposta nel DDL di bilancio, che ricordiamo è un'imposta che si applica agli imballaggi che sono realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche, esclusi i prodotti compostabili e le siringhe.

Il Regno Unito è stato il primo paese in Europa a prevedere un'imposta generale sulla plastica monouso (è stata adottata nel 2018 ed entrerà in vigore nel 2022). Si applicherà agli imballaggi in plastica monouso che contengono meno del 30 per cento di componente riciclata. I costi amministrativi e di gestione per rivenditori e produttori sono stimati tra mezzo milione e un milione e mezzo di sterline. In Finlandia viene applicata un'imposta sugli imballaggi di bevande non alcoliche, imponendo a produttori e importatori di pagare un'imposta di 51 centesimi di euro al litro, se non aderiscono a un sistema di cauzione e restituzione o di responsabilità estesa del produttore. In Danimarca esiste un'imposta sugli imballaggi di qualunque materiale, il cui importo varia in base all'impatto ambientale del materiale usato. In Germania viene applicato un sistema di cauzione e restituzione (una cauzione di 50 centesimi di euro a contenitore che viene rimborsato alla restituzione).

Secondo un recente studio¹⁰¹ vari paesi europei già applicano imposte sugli imballaggi. Il Belgio dal 2004 ha introdotto un'imposta sugli imballaggi monouso di plastica per bevande di 9,86 euro a ettolitro. La Croazia dal 2005 ne applica una sugli imballaggi non solo di plastica per bevande pari a 0,0138 euro a unità. In Estonia nel 2017 l'imposta è di 2,5 euro al chilo; in Ungheria, nel 1995 l'importo è stato fissato a 5,78 euro al chilo; in Lettonia nello stesso anno è stata applicata un'imposta su imballaggi e stoviglie in PET di 1,56 euro al chilo. In Polonia, sempre nel 1995 l'imposta sugli imballaggi in plastica è stata fissata pari al 20 o al 10 per cento del prezzo in base al tipo di plastica usata. Al di fuori della UE, in Norvegia è stata applicata dal 1994 un'imposta su contenitori per bevande non riutilizzabili di 0,1308 euro a unità. In molti casi, le entrate raccolte sono accantonate in un fondo con fini prestabiliti.

In alcuni paesi, sempre nell'ambito della tassazione degli imballaggi, sono applicate imposte più elevate su alcuni tipi di plastica e sulle plastiche monouso. È il caso ad esempio del Belgio, della Danimarca, dell'Estonia, della Finlandia, della Lettonia, dell'Olanda e della Slovenia. Un esempio relativamente ambizioso è quello del Belgio in cui viene applicata un'imposta di 3,60 e 3 euro al chilo, rispettivamente, sulle posate e sulle buste di plastica monouso.

Esistono vari esempi di imposte sulle buste di plastica in Europa. La Danimarca ha introdotto nel 1994 la cosiddetta imposta verde sugli imballaggi e sulle buste di plastica. L'imposta ammonta a 22 corone (2,95 euro) al chilo e non si applica alle buste di plastica spesse e durature. I consumatori pagano tra le 2 corone (0,27 euro) e le 3,5 corone (0,47

¹⁰¹ Fundació ENT (2018), "Research paper on a European tax on plastics – Report", *Zero Waste Europe* <https://zerowasteurope.eu/downloads/research-paper-on-a-european-tax-on-plastics/>.

euro) a busta e i ricavi netti per i dettaglianti ammontano a 1 corona (0,13 euro) a busta in alcuni casi. L'imposta sulle buste di plastica ha dimezzato il consumo di buste da 800 a 400 milioni, il che ammonta a 80 buste l'anno a persona. A gennaio 2018 in Grecia è stata introdotta un'imposta di 0,03 euro più IVA sulle buste di plastica leggera, aumentata a 0,07 euro a busta da gennaio 2019. Le risorse raccolte vengono destinate per legge ad attività di produzione, distribuzione e promozione di buste riutilizzabili, biodegradabili e compostabili. Dall'implementazione della misura la riduzione delle buste di plastica leggera ha raggiunto l'80 per cento nei negozi della grande distribuzione e il 60 per cento negli altri. In Portogallo è stata applicata un'imposta sulle buste di plastica leggera di 0,10 euro a busta da febbraio 2015, con l'esclusione delle buste più sottili usate per gli alimenti. Dall'introduzione dell'imposta l'uso delle buste di plastica è diminuito di più del 90 per cento. Nel Regno Unito varie norme richiedono di pagare 0,05 sterline (0,06 euro) per ogni busta. In Inghilterra vengono acquistate dai clienti annualmente solo 19 buste a persona, rispetto alle 140 buste utilizzate in precedenza, con una riduzione dell'86 per cento dal 2015. In Scozia da quando la norma è entrata in vigore nel 2014 vi è stata una riduzione dell'80 per cento. In Galles dove l'imposta è stata introdotta nel 2011, è stata raggiunta una riduzione del 70 per cento nel 2014. Dal 2017 al 2018 l'Irlanda del Nord ha visto una riduzione di circa il 67 per cento.

All'imposizione sulle buste di plastica si affiancano veri e propri divieti al loro utilizzo. È il caso di 132 città negli USA, della città di Sao Paolo in Brasile nel 2007, di Parigi nel 2007. Divieti sono stati imposti a livello nazionale dalla Francia nel 2017 e dall'Australia. In Italia, da gennaio 2019, sono vietate le buste di plastica non biodegradabili, i bastoncini cotonati non biodegradabili e le microplastiche nei cosmetici.

In diversi paesi vengono applicate imposte sulle buste di plastica monouso, come in Francia (10 euro al chilo, circa 0,06 euro a busta), Irlanda (0,22 euro a busta), Portogallo (0,10 euro a busta), Regno Unito (0,05 sterline ovvero 0,06 euro a busta) e diverse città USA. L'imposta in Irlanda è stata inizialmente introdotta a 0,15 euro a busta nel 2002, per poi passare a 0,22 euro nel 2007 e a 0,44 euro nel 2009. Nel Regno Unito, dall'introduzione dell'imposta sulle buste di plastica, i maggiori rivenditori hanno distribuito 9 miliardi in meno di buste monouso, una riduzione dell'83 per cento. In Lettonia le imposte sulla plastica variano da un minimo di 0,70 euro al chilo per quelle oxo-degradabili a un massimo di 3,70 euro per le buste monouso che pesano meno di 0,3 grammi, con il polistirolo tassato a 1,56 euro al chilo. In Colorado invece esiste un credito d'imposta del 20 per cento per le spese fino a 10.000 dollari in nuove tecnologie di riciclo della plastica.

Convery *et al.* (2007)¹⁰² ha valutato gli effetti dell'introduzione nel 2002 dell'imposta sulle buste di plastica monouso in Irlanda. Secondo questo studio i costi amministrativi per l'introduzione e il

¹⁰² Convery, F., McDonnell, S. e Ferreira, S. (2007), "The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy", in *Environmental and Resource Economics*, vol. 38(1), pagg. 1-11 (<https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-006-9059-2>).

monitoraggio della misura sono stati pari a 1,2 milioni di euro nel primo anno e 350.000 euro negli anni successivi; le entrate sono state pari a 12 milioni di euro nel primo anno e poco sopra tale importo negli anni successivi e tutto il gettito è stato accantonato in un fondo usato per coprire i costi amministrativi e promuovere programmi ambientali. L'imposta ha ridotto il numero di buste consumate del 94 per cento. Il successo di questa misura è legato ad alcuni fattori. Innanzitutto, l'imposta, che aveva l'obiettivo di incentivare l'uso delle buste riutilizzabili, era stata ben accolta dai consumatori; secondo un sondaggio, l'imposta è stata posta a un livello maggiore di sei volte la massima disponibilità a pagare per una busta di plastica: solo l'8 per cento dei consumatori intervistati riteneva che valesse la pena pagare per una busta di plastica quando il suo prezzo eccedeva solo la metà dell'imposta introdotta. Inoltre, l'imposta ha ricevuto il sostegno di tutte le parti interessate, anche il settore produttivo, dopo aver negoziato che l'introduzione dell'imposta fosse accompagnata da una forte campagna informativa da parte del governo per spiegare i motivi per l'introduzione dell'imposta.

Un altro metodo per ridurre l'uso della plastica sono i sistemi di cauzione e restituzione, che incentivano la raccolta differenziata per il successivo riciclo. Questo schema viene applicato alle bottiglie di plastica in Australia, Canada, Cile, Danimarca, Estonia, Germania, Ungheria, Islanda, Israele, Lettonia, Messico, Olanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Spagna, Svezia, Turchia e USA. In Italia uno schema di cauzione e restituzione per le bottiglie di plastica è attivo in Piemonte.

Infine, in diversi altri paesi, oltre all'Italia, è stata introdotta la responsabilità estesa del produttore, con cui vengono tassati i materiali in fase di produzione per responsabilizzare i produttori sui rifiuti che andranno a creare.

3.4 Le misure di contrasto dell'evasione

Nell'ambito della manovra di bilancio risorse per 3 miliardi nel 2020, 3,7 nel 2021 e 3,5 nel 2022 provengono dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale e di incentivo all'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili introdotte con il decreto fiscale (DL 124/2019). Tali misure appaiono condivisibili dal punto di vista del merito e la loro valutazione finanziaria risulta sufficientemente prudentiale. A queste norme si aggiungono gli interventi previsti nel DDL di bilancio dai quali sono attese maggiori spese per 3 miliardi in ciascun anno del biennio 2021-22 – a fronte dei rimborsi che saranno riconosciuti a chi effettua pagamenti tracciabili – e maggiori entrate per 0,2 miliardi nel 2020, 1,3 nel 2021 e 1,1 nel 2022 sempre da norme volte a incentivare l'uso di mezzi di pagamento elettronici e da norme di contrasto dell'evasione fiscale.

Le misure, che non includono forme di condono fiscale, possono essere suddivise in quattro diverse tipologie con quattro finalità differenti: contrastare frodi in materia di IVA e accise in ambiti specifici; ostacolare le indebite compensazioni di imposta; ampliare e rendere più tempestive le informazioni a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza; incentivare l'uso di forme di pagamento alternative al contante.

Contrasto delle frodi. – Si tratta di misure volte a contrastare frodi in materia di IVA e accise in ambiti specifici quali quelli dei carburanti, di alcuni altri idrocarburi e dell'acquisto intracomunitario di veicoli. Sono per lo più norme che affrontano casistiche e problematiche rilevate dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza nel corso delle loro attività ispettive, che dovrebbero rendere più difficoltosa la realizzazione di alcuni tipi comuni di frode e aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto anche grazie a un ampliamento del patrimonio informativo.

Contrasto delle indebite compensazioni. – Da un lato, vengono previsti specifici divieti alle compensazioni, ad esempio, a fronte dell'accollo di debiti altrui o nel caso di titolari di partita IVA destinatari di provvedimenti di cessazione della stessa o di esclusione dalla banca dati dei soggetti che effettuano operazioni intracomunitarie. Dall'altro, vengono estesi alle compensazioni delle imposte dirette e dell'IRAP i presidi già introdotti in passato in ambito IVA e dai quali sono emersi effetti positivi rilevanti e si prevedono norme specifiche con riferimento agli appalti e ai subappalti per opere ad alto contenuto di manodopera.

In particolare, si prevede, che la compensazione di crediti superiori a 5.000 euro possa essere realizzata solo previa presentazione della dichiarazione annuale dalla quale emerge il credito e mediante la presentazione telematica del modello F24. Come nel caso dell'IVA, questa norma, oltre a produrre un effetto temporaneo nel primo anno di applicazione connesso con l'impossibilità di fare compensazioni oltre un certo importo prima della presentazione della dichiarazione annuale, avrà un effetto deterrenza a compensare crediti inesistenti data la presenza del controllo preventivo dell'effettiva sussistenza dello stesso.

Una specifica norma è inoltre introdotta con riferimento agli appalti e ai subappalti per opere e servizi ad alto contenuto di manodopera per contrastare sia l'utilizzo di crediti IVA inesistenti per compensare quanto dovuto ai fini delle ritenute da lavoro dipendente e dei connessi contributi previdenziali per il personale impiegato nell'opera (attraverso il meccanismo del *reverse charge*), sia la frequente omissione del versamento di questi tributi e contributi. L'applicazione di tale meccanismo sarà possibile solo dopo l'autorizzazione comunitaria. La norma prevede inoltre che sia il committente a effettuare il versamento delle ritenute da lavoro dipendente a carico dell'appaltatore o subappaltatore previa messa a disposizione delle informazioni di dettaglio e delle risorse economiche necessarie. L'appaltatore o il subappaltatore, a sua volta, seppure risulterà aggravato dalla norma per il dettaglio informativo che dovrà rendere disponibile al committente, potrà richiedere a quest'ultimo di utilizzare come provvista per il versamento delle imposte corrispettivi non ancora pagati. La norma va così anche incontro al problema dei ritardati pagamenti.

Ampliamento del patrimonio informativo. – Diverse norme del decreto fiscale sono finalizzate ad ampliare e a rendere più tempestive le informazioni a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza sia per la realizzazione dei controlli (fiscali ma anche, più in generale, di polizia economico-finanziaria), sia per rafforzare l'attività preventiva e migliorare il rapporto di collaborazione con il contribuente attraverso un maggiore ricorso a strumenti persuasivi (comunicazioni per la promozione della *compliance*) e alla predisposizione automatica di alcuni adempimenti fiscali (bozze dei registri IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche dell'IVA).

In questa tipologia di norme emerge quella del DDL di bilancio che prevede la possibilità per l'Agenzia delle entrate di integrare, previa pseudonimizzazione dei dati personali, le banche dati di cui già dispone con i dati dell'archivio dei rapporti finanziari allo scopo di individuare criteri di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a controllo e per incentivare l'adempimento spontaneo da parte del contribuente. L'integrazione delle banche dati con l'archivio dei rapporti finanziari consentirebbe la profilazione dei contribuenti e l'individuazione di probabilità di comportamenti anomali per poi esercitare azioni di tipo preventivo e repressivo. Permetterebbe inoltre di rilevare situazioni che sfuggono all'utilizzo dei dati della fatturazione elettronica e dell'invio telematico dei corrispettivi perché legate a fenomeni di evasione con consenso.

La portata innovativa della norma del DDL di bilancio risiede, in sintesi, nella possibilità per l'Agenzia delle entrate di passare da logiche deduttive a logiche induttive nella propria attività di controllo grazie a un'attività di *data mining*¹⁰³ svolta a monte della determinazione dei criteri di rischio. In particolare, la pseudonimizzazione dei dati dovrebbe consentire all'Amministrazione finanziaria, nel rispetto dei principi contenuti nel Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003), di incrociare e analizzare con tecniche di *data mining* il complesso dei dati contenuti nelle diverse banche dati disponibili (incluso l'archivio dei rapporti finanziari). Tale analisi preventiva condurrebbe poi, in base a logiche induttive piuttosto che deduttive, alla determinazione di criteri di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a

¹⁰³ Per *data mining* si intende l'insieme di tecniche e di metodologie che hanno per oggetto l'estrazione di informazioni utili da grandi quantità di dati attraverso metodi automatici o semi-automatici.

controllo o per incentivare l'adempimento spontaneo. Finora invece la determinazione di criteri di rischio sembrerebbe essere avvenuta a monte della consultazione delle banche dati – riducendone l'efficacia – quale condizione posta dal Garante per la protezione dei dati personali per l'utilizzo delle banche dati stesse. La pseudonimizzazione dei dati, plausibilmente, dovrebbe inoltre consentire l'ampliamento all'universo dei contribuenti (la totalità delle persone fisiche) delle sperimentazioni dell'incrocio delle banche dati già in corso presso l'Agenzia delle entrate con riferimento a società di persone e di capitali per alcuni periodi di imposta¹⁰⁴.

A questi elementi positivi derivanti dall'introduzione della norma vanno, tuttavia, contrapposti alcuni aspetti critici. L'efficacia della norma, alla quale sono associate maggiori entrate a regime pari a 460 milioni, dipende in modo cruciale: 1) dalla capacità dell'Agenzia delle entrate di sfruttare il potenziale informativo che avrà a disposizione e cioè di poter disporre delle adeguate competenze statistico-informatiche e di risorse umane professionalmente idonee a questo scopo; 2) dall'effettivo superamento delle problematiche connesse con il trattamento dei dati personali. In merito a quest'ultimo aspetto la norma del DDL di bilancio prevede l'inclusione¹⁰⁵ dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale tra quelle per le quali è prevista la limitazione dei diritti dell'interessato con riferimento ai dati utilizzati¹⁰⁶. Andrebbe approfondito se la norma così come proposta nel DDL di bilancio sia effettivamente sufficiente a consentire la limitazione dei diritti, ossia se siano previsti tutti gli elementi necessari richiesti dall'articolo 23 del Regolamento generale sulla protezione dei dati¹⁰⁷. Pertanto, sembra opportuno fugare ogni perplessità sulla effettiva possibilità della norma di determinare gli effetti auspicati di potenziamento dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate nel pieno rispetto dell'attuale normativa sulla protezione dei dati.

Incentivi all'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili. – Il decreto fiscale e il DDL di bilancio contengono diverse norme finalizzate a questo scopo.

Con riferimento al decreto fiscale, si tratta del potenziamento della lotteria degli scontrini in caso di pagamento con mezzi tracciabili, delle sanzioni in capo all'esercente in caso di rifiuto di accettazione del codice fiscale o mancata trasmissione dei dati delle singole operazioni per accedere alla lotteria, delle sanzioni in caso di non accettazione di pagamenti effettuati con mezzi diversi dal contante e del credito di imposta sulle

¹⁰⁴ Per informazioni sulle due sperimentazioni si rinvia ai Provvedimenti dell'Agenzia delle entrate del 31 agosto 2018 e dell'8 agosto 2019. Su ognuna delle sperimentazioni è stato fornito un parere da parte del Garante per la protezione dei dati personali, disponibili sul sito web ai seguenti indirizzi: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/6843736> e <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9106329>.

¹⁰⁵ Il comma 2 dell'art. 86 del DDL di bilancio prevede l'inclusione dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale nell'art. 2-undecies, primo comma, lettera a) del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003).

¹⁰⁶ Si tratta in particolare dei diritti previsti dagli artt. 15-22 del Regolamento generale sulla protezione dei dati: diritto di accesso, di rettifica e di cancellazione dei dati, di limitazione del trattamento, di portabilità dei dati, di opposizione.

¹⁰⁷ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

commissioni a carico degli esercenti sui pagamenti elettronici. Rientra in questa categoria anche la norma che abbassa il limite massimo di utilizzo del contante (da 3.000 a 2.000 euro da luglio 2020 e a 1.000 euro da gennaio 2022) in transazioni esterne al circuito degli intermediari bancari¹⁰⁸.

Inoltre, nel DDL di bilancio è previsto lo stanziamento in un apposito Fondo di 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022. Tali importi dovrebbero finanziare premi sotto forma di rimborsi in denaro nel caso di pagamenti con utilizzo di mezzi elettronici da parte di persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione. Un apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze da emanare entro il 30 aprile 2020 dovrà stabilire le condizioni e le modalità attuative, inclusi i criteri per l'attribuzione del premio, anche in relazione ai volumi e alla frequenza degli acquisti e al tipo di strumento di pagamento utilizzato. Infine, sempre nel DDL di bilancio la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall'Irpef nella misura del 19 per cento è condizionata al pagamento della spesa mediante versamento bancario o postale ovvero utilizzando altri strumenti di pagamento tracciabili.

Rispetto a questo complesso assai articolato di misure è possibile avanzare alcune considerazioni generali.

Con l'obbligo generalizzato di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, l'entrata in vigore della lotteria degli scontrini, il suo potenziamento nel caso di pagamenti tracciabili, la previsione di sanzioni in caso di comportamenti volti a eludere l'obbligo si prosegue nella direzione di contrastare l'evasione concentrando l'attenzione sullo stadio finale della catena degli scambi commerciali (i consumatori finali). Si contrasta in particolare la parte di evasione connessa con l'omissione della dichiarazione. La misura si affianca a una serie di strumenti già in essere da tempo (le comunicazioni trimestrali dell'IVA, le liquidazioni periodiche dell'imposta e l'obbligo di fatturazione elettronica) finora concentrati sulle transazioni *business to business*.

Tutti questi strumenti, che ampliano la disponibilità di informazioni e ne aumentano la tempestività, possono contribuire a migliorare la capacità di analisi e di controllo preventivo dell'Amministrazione, migliorare il rapporto tra fisco e contribuente e accrescere l'adempimento spontaneo; si fornisce inoltre un'ulteriore spinta alla digitalizzazione del Paese, riducendo i costi e rendendo più efficienti i processi aziendali. Essi potrebbero tuttavia incentivare forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui

¹⁰⁸ Nei paesi della UE è piuttosto diffusa la presenza di limiti massimi all'utilizzo del contante. Secondo Ecorys e CEPS (2017), "Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash", restrizioni sarebbero presenti in 16 Stati membri. Limiti esisterebbero anche in Perù, Turchia e, per alcuni tipi di transazioni, in Messico (Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), "Taxation and the shadow economy: how the tax system can stimulate and enforce the formalization of business activities", World Bank, Policy Research working paper n. 8391).

esiste un accordo tra acquirente e venditore), ampliando anziché riducendo l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Tale tipo di evasione, sicuramente più difficile da contrastare, non è ancora stata affrontata con determinazione.

In presenza di un'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, fenomeni di evasione con consenso potrebbero portare anche a una perdita di gettito. Ciò andrebbe contrastato dalla previsione di adeguati controlli, ad esempio, sulla stabilità e credibilità dei margini di ricavo.

Un meccanismo di contrasto di interessi che disincentivi l'evasione con consenso nello stadio finale della catena degli scambi non può che derivare dall'introduzione di corposi incentivi per l'utilizzo di mezzi di pagamento diversi dal contante e da un limite stringente all'impiego di quest'ultimo. Come accennato in precedenza, nella manovra di bilancio, oltre ad abbassare il limite all'utilizzo del contante, si stanziavano risorse rilevanti in un apposito fondo destinato a finanziare il riconoscimento di rimborsi in denaro nel caso di pagamenti con utilizzo di mezzi tracciabili. Il costo e l'efficacia dell'incentivo dipenderanno in maniera cruciale dal modo in cui verrà disegnato lo strumento oltre che da un'effettiva modifica dei comportamenti individuali. Va innanzitutto considerato che buona parte di tali rimborsi se non adeguatamente disegnati andrà a beneficiare individui che già utilizzano in misura rilevante forme di pagamento tracciabili senza produrre effetti in termini di riduzione dell'evasione. Per rendere lo strumento efficace sarebbe inoltre opportuno convogliare i rimborsi verso gli acquisti effettuati in settori merceologici in cui sono più presenti fenomeni evasivi. Infine, per incentivare l'accettazione di mezzi di pagamento tracciabili da parte dei venditori, il DDL di bilancio interviene con un apposito credito di imposta per compensare parte del costo delle commissioni a carico degli esercenti; è tuttavia auspicabile il raggiungimento di un consenso generale sulla necessità di ridurre questi costi soprattutto per le transazioni di importo molto limitato.

Ardizzi e Zangrandi (2018)¹⁰⁹ mettono in evidenza che in Italia la riduzione delle commissioni di interscambio (ossia quelle che la banca di un titolare di carta riceve dalla banca dell'esercente a seguito di un pagamento con carta) conseguente al Regolamento europeo del 2015¹¹⁰ ha incrementato il livello di accettazione delle carte di credito e debito presso i punti di vendita¹¹¹. Dalla stima, effettuata su un panel di circa 400 istituzioni finanziarie italiane nel periodo 2009-2017, emerge che tra il 30 e il 40 per cento dell'aumento del livello di accettazione di mezzi di pagamento elettronici avvenuta nei due anni successivi all'introduzione del Regolamento è dovuto alla riduzione delle commissioni. La previsione nella manovra di bilancio di un credito di

¹⁰⁹ Ardizzi G. e M. S. Zangrandi (2018), "The impact of the interchange fee regulation on merchants: evidence from Italy", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 434. Le commissioni di interscambio costituiscono una componente rilevante delle commissioni applicate agli esercenti.

¹¹⁰ Nel 2015 è stato introdotto l'*Interchange Fee Regulation* (IFR), un regolamento della UE che prevede un limite superiore alle commissioni pagate dalle banche degli esercenti sulle transazioni con carta (Regulation (EU) 2015/751 dell'aprile 2015).

¹¹¹ Gli autori evidenziano che misure simili erano già state introdotte in anni precedenti in Australia, negli Stati Uniti e in Spagna, con effetti positivi, per quest'ultimo paese, sull'accettazione dei mezzi di pagamento elettronici.

imposta sulle commissioni potrebbe dunque avere un effetto positivo per la diffusione di mezzi di pagamento tracciabili alternativi al contante.

Più in generale sarebbe necessario dare attuazione a un principio annunciato da tempo: il contribuente dovrebbe poter confidare sul fatto che, compatibilmente con l'esigenza di riduzione del disavanzo e del debito, una parte di quanto recuperato in termini di evasione fiscale venga redistribuita sotto forma di riduzione delle imposte per alleggerire il carico fiscale complessivo.

Nei paragrafi 3.4.1 e 3.4.2 si forniscono alcuni elementi quali-quantitativi sul diffuso utilizzo di contante da parte delle famiglie italiane e sull'evasione dei lavoratori autonomi.

L'esperienza internazionale nell'incentivazione di mezzi di pagamento tracciabili e nell'utilizzo di lotterie degli scontrini

Alcune delle misure previste dal DL fiscale e dal DDL di bilancio o formulazioni simili sono state in passato introdotte in altri paesi. La loro esperienza può fornire alcune evidenze sull'efficacia di tali misure nel contrastare l'evasione.

Misure di incentivo all'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili. – L'introduzione di tali misure, in genere rappresentate da rimborsi sotto varie forme (deduzioni dall'imponibile, sconti sul prezzo o sull'IVA pagata) di parte del valore degli acquisti, dovrebbe avere come obiettivo quello di incentivare il consumatore finale a richiedere ricevute fiscali e quindi di ridurre l'evasione con e senza consenso. Come fanno notare Awasthi e Engelschalk (2018)¹¹², esse dovrebbero costituire per il consumatore finale il corrispondente della possibilità per i venditori (e le imprese) di compensare i crediti IVA o scaricare in dichiarazione gran parte dei costi sostenuti. Per essere efficaci a contrastare l'evasione con consenso, tuttavia, le misure che vengono messe in atto devono prevedere incentivi considerevoli e quindi non va sottovalutato il rischio che i costi in termini di gettito perduto possano essere superiori alle nuove entrate attese.

L'idea di incentivare i consumatori ad assumere volontariamente un "ruolo di controllo" non è nuova. In Colombia e Argentina, ad esempio, è previsto un rimborso del valore di alcuni punti percentuali dell'IVA sugli acquisti effettuati con strumenti di pagamento elettronici¹¹³. Recentemente anche in Giappone, in concomitanza con un aumento della tassa sui consumi, è stato introdotto uno sconto per chi effettua pagamenti con carta¹¹⁴.

¹¹² Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), "Taxation and the shadow economy: how the tax system can stimulate and enforce the formalization of business activities", World Bank, Policy Research working paper n. 8391.

¹¹³ Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), op. cit..

¹¹⁴ Financial Times, "Japan launches cashback reward to offset tax rise", 1/10/2019.

Nel caso dello stato di San Paolo, in Brasile¹¹⁵, lo sconto IVA è garantito senza distinzione di mezzo di pagamento utilizzato a tutti coloro che forniscono il codice fiscale al momento dell'emissione della ricevuta¹¹⁶. In Portogallo vige un sistema simile a quello previsto a San Paolo ma limitatamente a quattro specifici settori dell'economia ad alta concentrazione di utilizzo del contante¹¹⁷. Un caso diverso, come si vedrà in seguito, è rappresentato dalla Repubblica di Corea.

Per quanto riguarda San Paolo, Naritomi (2019)¹¹⁸ analizza i risultati del complesso delle misure introdotte con il pacchetto noto come “Nota Fiscal Paulista”, di cui i rimborsi IVA sono lo strumento più rilevante¹¹⁹. Viene applicato il metodo delle differenze¹²⁰ a un panel di imprese che copre il periodo a cavallo dell'introduzione del pacchetto. Dai risultati emerge che il gettito fiscale netto generato dall'introduzione degli incentivi è aumentato in quattro anni del 9,3 per cento¹²¹. Tra i motivi del successo del pacchetto di misure vi è la semplicità degli strumenti: per accedere ai benefici fiscali è sufficiente fornire agli esercenti il codice fiscale; su questi ultimi ricade poi l'onere di riportare le informazioni sulle transazioni all'Amministrazione fiscale.

Sebbene per le agevolazioni IVA in Portogallo non siano presenti studi approfonditi come quello relativo alla “Nota Fiscal Paulista”, Awasthi e Engelschalk (2018) riportano che il gettito IVA nei quattro settori interessati dalla misura ha avuto un andamento più favorevole di quello degli altri settori non coinvolti dalle agevolazioni.

Un caso differente, ma esaminato con attenzione in letteratura, è quello del TIEP (*Tax Incentives for Electronically Traceable Payments*), introdotto nel 1999 nella Repubblica di Corea. Esso prevede deduzioni fiscali applicabili ai redditi da lavoro dei consumatori

¹¹⁵ Il PIL dello stato di San Paolo costituisce il 34 per cento del PIL del Brasile.

¹¹⁶ Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), *op. cit.*.

¹¹⁷ Riparazione di automobili e di motocicli, settore della ricezione e ristorazione e servizi per la persona. Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), *op. cit.*.

¹¹⁸ Naritomi, J. (2019), “Consumers as tax auditors”, *American Economic Review*, vol. 109(9), pagg. 3031-3072.

¹¹⁹ Oltre ai rimborsi IVA è prevista, tra le altre cose, una lotteria sugli scontrini che tuttavia ha, almeno in termini di costi, un ruolo secondario rispetto ai primi. La manovra è finanziata con il 33 per cento dell'IVA raccolta nell'ultimo stadio della filiera: il 30 per cento finanzia i rimborsi IVA e il rimanente 3 i premi per la lotteria. I rimborsi e i premi sono pari, rispettivamente, a circa l'1 e lo 0,1 per cento dell'importo pagato per il bene.

¹²⁰ Sono considerate imprese “trattate” quelle che operano nella vendita al dettaglio mentre il ruolo del gruppo di “controllo” è svolto dalle imprese che operano nella vendita all'ingrosso.

¹²¹ Naritomi (2019) sottolinea che l'espansione del gettito fiscale determinata dalla “Nota Fiscal Paulista” è anche derivata, in piccola parte, dal fatto che le imprese non hanno incrementato i costi proporzionalmente alla crescita delle entrate dichiarate. Dal punto di vista algebrico vi è un incremento netto di gettito fiscale quando $T_1(1 - ct) - T_0 > 0$, dove T_0 è il gettito precedente all'introduzione della norma, $T_1 = T_0(1 + g)$ è il gettito lordo successivo all'introduzione della norma, c è la quota di gettito impiegato per pagare i rimborsi fiscali e t è il *take-up*, cioè la quota di transazioni sulle quali viene effettivamente richiesto il rimborso. La condizione può essere espressa in termini di tasso di crescita del gettito come

$$g > \frac{ct}{1 - ct}$$

finali a fronte di acquisti effettuati con mezzi di pagamento tracciabili¹²². Nel 2013 erano deducibili dal reddito il 15 per cento degli acquisti effettuati con carte di credito e il 30 per cento di quelli realizzati con carte di debito, carte prepagate e in contanti con ricevuta elettronica. La deduzione era ammessa per la parte della spesa complessiva eccedente una soglia minima proporzionale al reddito da lavoro imponibile ed entro un limite massimo determinato dal minimo tra una somma fissa e una quota del reddito da lavoro imponibile.

Sung, Awasthi e Lee (2017)¹²³ sostengono che il TIEP abbia incrementato la quota di percettori di reddito di impresa che paga imposte sul reddito e che, sebbene abbia ridotto il carico tributario sugli acquirenti percettori di reddito da lavoro, abbia avuto un effetto netto positivo sulle entrate tributarie. Con un esercizio di microsimulazione controfattuale gli autori mostrano infatti che sebbene il TIEP sia stato relativamente costoso (1,7 miliardi di dollari, pari a circa lo 0,1 per cento del PIL coreano), ha comportato un guadagno netto per le casse dello stato in termini di imposta personale sul reddito da lavoro pari a 1,3 miliardi di dollari nel 2014, senza contare gli effetti sul gettito IVA e su quello dell'imposta sui redditi delle società. Dalla simulazione emerge inoltre che sebbene le deduzioni determinino un risparmio di imposta maggiore per i percettori di redditi da lavoro nella parte più alta della distribuzione del reddito, l'emersione di base imponibile ha portato un modesto miglioramento nei livelli di disuguaglianza misurati dall'indice di Gini. Infine, con il TIEP la Repubblica di Corea si è avvicinata a essere una *cashless economy*. In particolare, dal 2005 la Repubblica di Corea risulta essere il paese con il più alto valore di transazioni effettuate per mezzo di carte di debito e credito rispetto al PIL tra gli Stati membri del *Committee of payments and market infrastructures* della Banca dei regolamenti internazionali.

Due degli elementi chiave dell'architettura del TIEP che ne hanno consentito un corretto funzionamento e ne hanno determinato la relativa efficacia sono stati il quadro giuridico e la semplicità con cui vi si interfacciano gli operatori economici. In Corea, le compagnie che emettono le carte sono tenute a trasmettere regolarmente al *National Tax Service* i dati delle transazioni effettuate e le inviano abitualmente anche ai contribuenti. A sua volta il *National Tax Service* fornisce ai cittadini un modulo precompilato con i dati delle transazioni, incluse quelle effettuate in contanti ma accompagnate da ricevuta elettronica, con il quale è possibile chiedere lo sconto fiscale. Un ruolo rilevante è giocato dai datori di lavoro che agiscono da sostituto di imposta. Un altro elemento che ha probabilmente influenzato il funzionamento del TIEP risiede nel fatto che il Governo coreano ha fortemente sostenuto la necessità di ridurre le commissioni sulle carte di credito alla luce dell'aumento delle vendite effettuate con questo mezzo di pagamento e dei profitti delle compagnie emittenti.

¹²² Alcuni tipi di spesa, come quelle sanitarie, sono esclusi in parte dal TIEP per evitare il rischio di una doppia deduzione fiscale.

¹²³ Sung, M. J., Awasthi, R. e H. C. Lee (2017), "Can tax incentives for electronic payments curtail the shadow economy? Korea's attempt to reduce underreporting in retail businesses", *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 32, n. 2, pagg. 85-134.

Lotterie sugli scontrini. – Le lotterie sugli scontrini rappresentano uno strumento di contrasto dell’evasione alternativo e generalmente più economico rispetto a misure come quelle viste in precedenza¹²⁴, ma che attribuisce ugualmente al consumatore finale un “ruolo di controllo”. Esperimenti di questo tipo sono stati introdotti, e in alcuni casi sono ancora vigenti, in Taiwan, Malta, Repubblica Popolare Cinese, Repubblica di Corea, Polonia, Georgia, Portogallo, Portorico, Repubblica Slovacca e nello stato di San Paolo in Brasile¹²⁵. Nel seguito ne vengono descritti alcuni.

Uno dei casi maggiormente analizzati è quello della Repubblica Popolare Cinese, nella quale, nel 1998, nella città di Haikou, è stata introdotta una sperimentazione di lotteria degli scontrini per incentivare l’emersione volontaria del sommerso e contrastare in questo modo l’asimmetria informativa tra Governo e contribuenti. L’area di sperimentazione è stata via via allargata e alla fine del 2002 la lotteria era attiva nell’area amministrata da circa il 12 per cento delle agenzie fiscali del paese, incluse le grandi città di Pechino e Shanghai¹²⁶. Con l’introduzione della lotteria, le ricevute fiscali, emesse da un particolare dispositivo che associa a ognuna di esse un numero identificativo univoco, hanno assunto anche il carattere di biglietti della lotteria. Wang (2010) stima l’effetto dell’introduzione della lotteria sulle entrate dell’imposta sulle vendite utilizzando la metodologia dell’esperimento naturale¹²⁷. I risultati mostrano come la lotteria abbia portato a un aumento di almeno il 17 per cento delle entrate dell’imposta sulle vendite nelle aree interessate alla sperimentazione. Inoltre, viene evidenziata l’importanza di un’adeguata calibrazione del rapporto tra premi della lotteria ed entrate della tassa sulle vendite, al fine di rendere consistente l’incentivo per i consumatori¹²⁸.

In Portogallo, oltre ai rimborsi IVA sugli acquisti tracciati con codice fiscale visti in precedenza, è stata introdotta una lotteria degli scontrini, che interessa, a differenza dei rimborsi, tutti i settori dell’economia. Sebbene per il Portogallo non vi siano studi approfonditi come quelli relativi al caso cinese, secondo Fookan, Hemmelgarn e Herrmann (2014)¹²⁹ vi è stata un’adesione significativa. Wilks, Cruz e Sousa (2019)¹³⁰ sottolineano, sempre con riferimento al Portogallo, la maggiore efficacia nel contrastare

¹²⁴ Il valore dei premi deve comunque essere sufficientemente alto da incentivare i consumatori a partecipare volontariamente alla lotteria.

¹²⁵ Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), *op. cit.*

¹²⁶ Wang, J. (2010), “The incentive to declare taxes and tax revenue: the lottery receipt experiment in China”, *Review of Development Economics*, vol. 14(3), pagg. 611-624.

¹²⁷ L’autore, sfruttando il fatto che la lotteria è stata introdotta inizialmente in via sperimentale solo in alcuni distretti del paese, predispone un panel che contiene per gli anni che vanno dal 1998 al 2003 dati relativi a 17 distretti in cui la norma è stata introdotta e 20 distretti con caratteristiche simili in cui però la norma non è stata introdotta.

¹²⁸ Wang (2010) riporta una stima del *China Taxation Bureau* del 2002 secondo cui le spese per premi sono state il 3 per cento delle entrate aggiuntive prodotte dalla lotteria.

¹²⁹ Fookan, J., Hemmelgarn, T. e B. Herrmann (2015), “Improving VAT compliance – random awards for tax compliance”, *Taxation Papers* n. 51, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

¹³⁰ Wilks, D. C., Cruz, J. e P. Sousa (2019), “‘Please give me an invoice’, VAT evasion and the Portuguese tax lottery”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 39, n. 5/6, pagg. 412-426.

l'evasione fiscale dei rimborsi in denaro basati sul valore delle ricevute fiscali rispetto ai premi della lotteria. In particolare, analizzando le risposte a un questionario a risposta multipla somministrato a 942 individui, gli autori riscontrano come i motivi per cui vengono richieste le ricevute fiscali in Portogallo sembrano dipendere più da ragioni etiche (60,2 per cento degli intervistati) e dalla presenza di rimborsi IVA (52 per cento) che dalla presenza della lotteria dei corrispettivi (6,4 per cento).

Nel caso dello stato di San Paolo in Brasile, Naritomi (2019)¹³¹ riporta, come già menzionato in precedenza, che il gettito fiscale netto è aumentato a seguito dell'introduzione della "Nota Fiscal Paulista", di cui la lotteria è una componente¹³². Tra i motivi del successo della lotteria vi è senza dubbio la semplicità della procedura per essere ammessi all'estrazione dei premi (registrazione su un portale internet). Come per i rimborsi IVA, ricade sugli esercenti l'onere di comunicare le informazioni sulle transazioni all'amministrazione fiscale. Tra il 2007, anno di introduzione della lotteria, e il 2011 si è registrato sul portale il 40 per cento della popolazione sopra i 14 anni.

Per Malta e la Repubblica Slovacca, Fookan, Hemmelgarn e Herrmann (2014) rilevano che a seguito dell'introduzione della lotteria degli scontrini vi è stato, rispettivamente, un numero crescente di ricevute presentate per la lotteria tra il 2007 e il 2013 e un rilevante aumento di vendite nei settori della piccola distribuzione, dove generalmente è più comune l'evasione.

3.4.1 Un approfondimento sull'utilizzo del contante

Il contante continua a essere il mezzo di pagamento di gran lunga predominante presso i punti di vendita in Italia e in alcuni altri paesi europei. È utilizzato soprattutto per acquisti di piccoli importi e per beni e servizi riferibili a settori in cui è rilevante la quota di valore aggiunto sommersa e quindi, plausibilmente, elevata la probabilità di evasione. È rilevabile una relazione positiva di qualche rilievo a livello territoriale, tra il valore delle transazioni regolate in contanti e l'incidenza della stima dell'economia non osservata sul valore aggiunto, con alcune regioni, soprattutto meridionali, che si caratterizzano per un elevato uso del contante e una rilevante economia non osservata. L'affiancamento di misure che limitano l'utilizzo del contante e che incentivano i pagamenti tracciabili a strumenti già esistenti o potenziabili di contrasto dell'evasione, in generale più efficaci allo scopo, può rendere più complicato evadere e fornire un ulteriore contributo a combattere il fenomeno. Nel paragrafo si forniscono alcune evidenze a supporto di quanto appena espresso.

¹³¹ Naritomi, J., (2019), *op. cit.*

¹³² Il costo della lotteria è pari a poco meno del 10 per cento di quello complessivo della "Nota Fiscal Paulista".

Le informazioni e le statistiche di tipo micro disponibili sui comportamenti delle famiglie relativamente all'utilizzo del contante o altre forme di pagamento tracciabili nei loro acquisti sono poco diffuse e spesso incomplete in termini di fenomeni rilevati. Qualche considerazione generale può tuttavia essere tratta dai dati rilevati dall'Indagine *Study on the use of cash by households* condotta nel 2016 dalla BCE con riferimento ai paesi dell'area dell'euro¹³³. In particolare, l'indagine aveva come obiettivo la raccolta di dati sull'utilizzo dei diversi mezzi di pagamento da parte dei cittadini dei paesi dell'area dell'euro nei punti di vendita (POS) e nei rapporti tra individui¹³⁴. Occorre tenere presente che l'Indagine, riguardando un numero non elevatissimo di soggetti e facendo riferimento agli acquisti che gli intervistati hanno effettuato in una specifica giornata (tre giornate per Malta e Cipro), potrebbe non cogliere a pieno i comportamenti individuali con riferimento ad acquisti meno frequenti (ad esempio, beni durevoli e strutture ricettive).

Le elaborazioni di questo paragrafo sono state realizzate utilizzando il dataset disponibile sul sito della BCE che, tuttavia, non include i dati relativi a Germania e Paesi Bassi perché derivanti da indagini equivalenti condotte dalle rispettive banche centrali. Di questi paesi si utilizzano pertanto le informazioni riportate nell'analisi contenuta in Esselink e Hernández (2017).

In termini di numero di transazioni l'uso del contante è particolarmente elevato (almeno l'80 per cento) nei paesi dell'Europa meridionale (Malta, Cipro, Grecia, Spagna, Italia e Portogallo), in Austria, Slovenia e Germania (tab. 3.12)¹³⁵. I paesi che ne fanno meno utilizzo sono invece i Paesi Bassi, l'Estonia e la Finlandia (fino al 53 per cento). In termini di valore delle transazioni rimangono ai primi posti per uso del contante Grecia, Malta e Cipro (sopra il 72 per cento) e agli ultimi Paesi Bassi, Francia, Lussemburgo, Belgio, Estonia e Finlandia (fino a 33 per cento). Tale andamento non è tuttavia legato a un diverso grado di possesso di carte di pagamento o di accesso a mezzi di pagamento elettronici (fig. 3.7). In 12 dei 19 paesi dell'area dell'euro la diffusione delle carte di pagamento è superiore al 90 per cento; in 6 paesi è compresa tra l'80 e il 90 per cento (tra questi vi è l'Italia con l'89 per cento); Cipro raggiunge solo il 66 per cento; la media dell'area dell'euro di attesta al 93 per cento.

¹³³ Per una dettagliata descrizione dell'Indagine si veda Esselink, H. e Hernández, L. (2017), "The use of cash by households in the euro area", Occasional Paper Series n. 201. A ogni intervistato (in totale 65.281 individui) è stato richiesto di registrare su un diario, con riferimento a una singola giornata (tre giorni per Malta e Cipro), i propri acquisti e gli approvvigionamenti di denaro. A un sottoinsieme degli intervistati (28.099 individui) è stato inoltre richiesto di rispondere a un apposito questionario. Nel diario dovevano essere riportati gli importi delle transazioni, il luogo di acquisto, il mezzo di pagamento utilizzato, l'ammontare di denaro disponibile a inizio giornata, gli eventuali ulteriori importi che sono divenuti disponibili successivamente nell'arco della giornata (prelievi, ricevimento di denaro da altri individui, ecc.) e la percezione individuale sulla possibilità di accettazione da parte del venditore di mezzi di pagamento alternativi al contante. L'Indagine contiene inoltre alcune caratteristiche socio-demografiche degli intervistati. Il questionario, tra le altre cose, era mirato a raccogliere informazioni sugli atteggiamenti che possono influenzare il comportamento di pagamento degli intervistati, come la preferenza di pagamento, la convenienza percepita con riferimento a particolari strumenti di pagamento, il comportamento percepito di pagamento e di prelievo, il grado di accesso degli intervistati a strumenti di pagamento elettronici, l'uso di denaro contante come riserva di valore. L'Indagine è stata condotta in tutti i paesi dell'area dell'euro tranne Germania e Paesi Bassi. Per questi due paesi sono stati utilizzati i dati raccolti in indagini condotte dalle rispettive banche centrali con caratteristiche simili a quella della BCE.

¹³⁴ In questo paragrafo ci si concentra sui punti vendita e quindi sono escluse sia le transazioni tra individui come, ad esempio, le donazioni caritatevoli, il conferimento di denaro a parenti e amici e il pagamento di servizi a casa (baby-sitter), sia gli acquisti via internet.

¹³⁵ Per un più ampio confronto internazionale si veda Esselink, H. e Hernández, L. (2017), "The use of cash by households in the euro area", Occasional Paper Series n. 201.

In termini di caratteristiche socio-demografiche dall'Indagine emerge che i contanti sono utilizzati più frequentemente dagli uomini e dai consumatori con un'età superiore ai 40 anni, mentre non emergono differenze sostanziali in relazione a diversi livelli di istruzione.

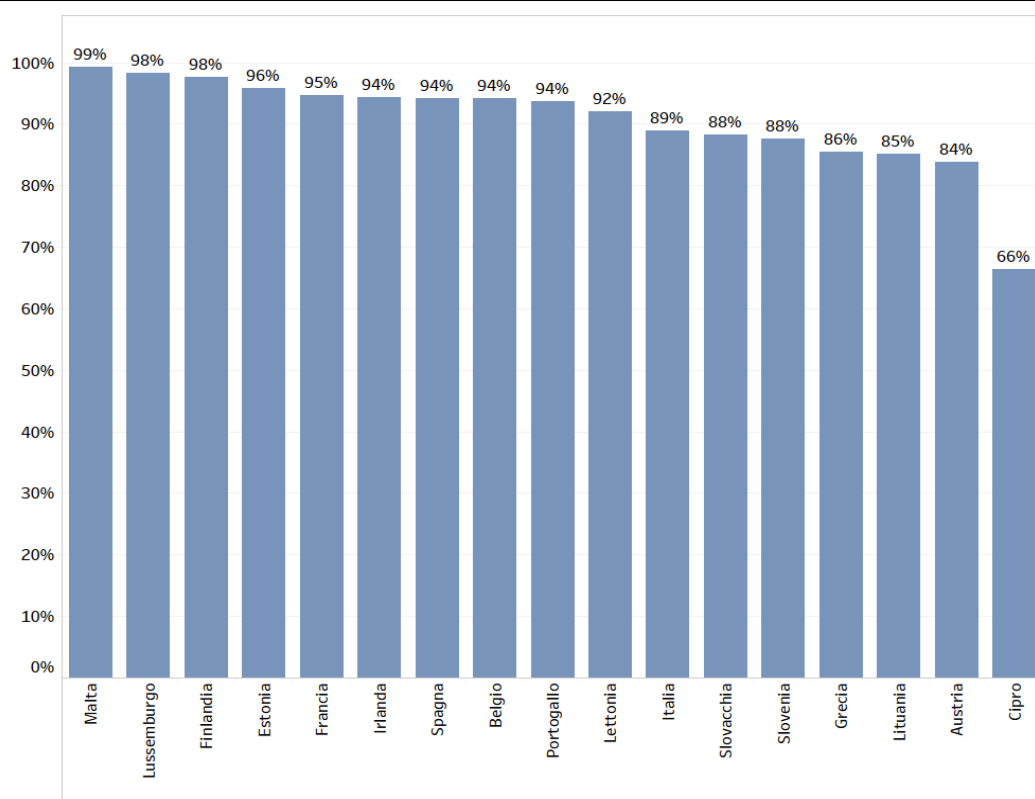
La scelta dello strumento di pagamento presso il punto di vendita è ampiamente influenzata dall'importo della transazione. Nell'area dell'euro il contante è lo strumento prevalente per acquisti fino a 45 euro, che rappresentano il 92 per cento del totale degli acquisti al punto vendita. L'utilizzo delle carte risulta prevalente per il restante 8 per cento degli acquisti. È rilevante l'uso del contante (circa il 35 per cento) anche per importi superiori a 100 euro (fig. 3.8).

Tab. 3.12 – Quota di utilizzo del contante nell'area dell'euro

	Volume	Valore
Austria	85%	67%
Belgio	62%	31%
Cipro	88%	72%
Estonia	48%	31%
Finlandia	53%	33%
Francia	68%	28%
Germania	80%	55%
Grecia	88%	75%
Irlanda	79%	49%
Italia	86%	68%
Lettonia	71%	54%
Lituania	75%	62%
Lussemburgo	64%	29%
Malta	91%	74%
Paesi Bassi	45%	27%
Portogallo	81%	52%
Slovacchia	77%	66%
Slovenia	80%	68%
Spagna	87%	68%

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine *"Study on the use of cash by households"* della BCE. Le statistiche relative alla Germania e ai Paesi Bassi sono quelle riportate in Esselink, H. e Hernández, L. (2017), *"The use of cash by households in the euro area"*, Occasional Paper Series n. 201.

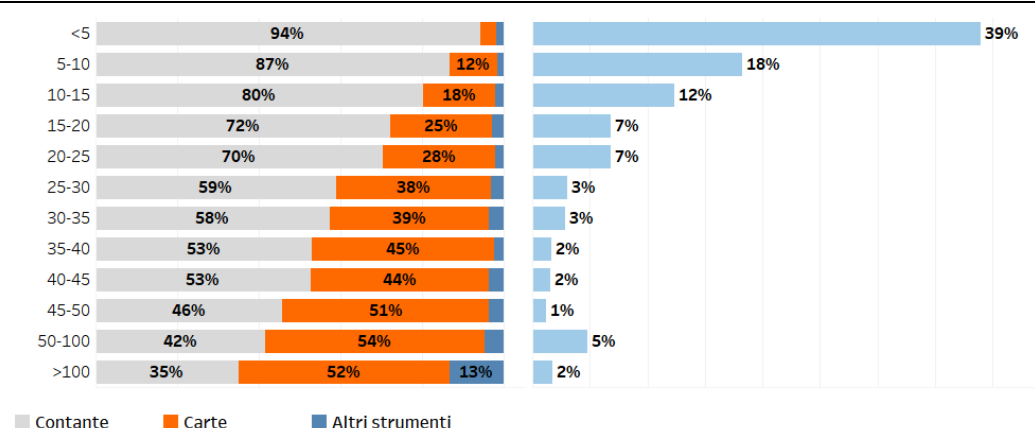
Fig. 3.7 – Disponibilità di carte di debito o carte di credito nei paesi dell'area dell'euro (1)
(percentuale di individui)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

(1) Nel grafico non sono riportate le statistiche relative alla Germania e ai Paesi Bassi perché i dati elementari derivano da indagini equivalenti condotte dalle rispettive banche centrali non riportati nel dataset BCE.

Fig. 3.8 – Transazioni nei paesi dell'area dell'euro presso i punti di vendita per valore e per metodo di pagamento (1) (2)



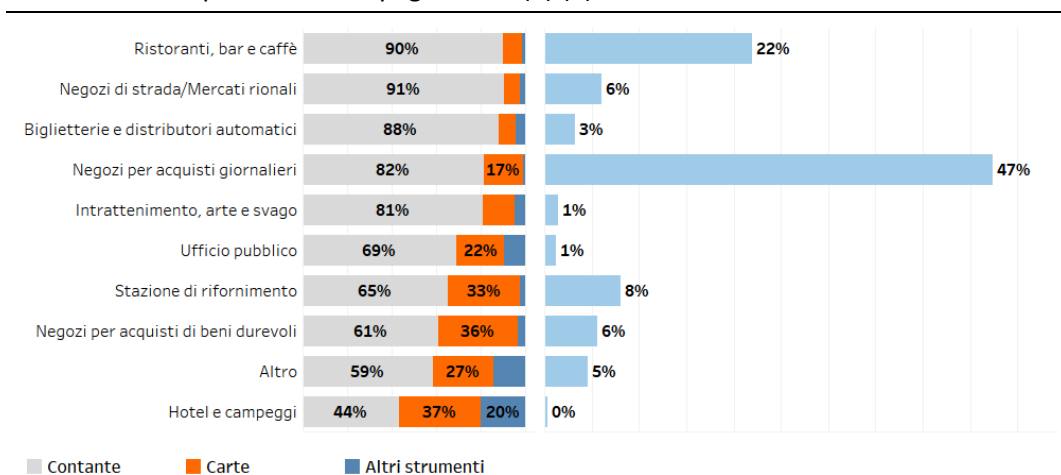
Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

(1) Nel grafico non si considerano le transazioni rilevate in Germania e nei Paesi Bassi perché i dati elementari di questi paesi derivano da indagini equivalenti condotte dalle rispettive banche centrali e non sono riportati nel dataset BCE. – (2) Gli istogrammi sul lato destro indicano la quota delle transazioni di uno specifico importo sul totale delle transazioni.

Spostando l'attenzione sui luoghi di acquisto, la quota di mercato dei pagamenti in contanti supera il 50 per cento in tutti i settori, ad eccezione di quello ricettivo (hotel, pensioni e campeggi) (fig. 3.9). La percentuale di utilizzo del contante è particolarmente rilevante presso i venditori ambulanti, i ristoranti e i bar (circa 90 per cento), i distributori automatici (88 per cento), nei negozi di articoli quotidiani, come supermercato o panetterie (82 per cento) e nel settore dell'intrattenimento e della ricreazione (81 per cento). Le carte di credito e di debito, il secondo mezzo di pagamento più diffuso, sono utilizzate in maniera relativamente più diffusa nel settore ricettivo (37 per cento), nei negozi di beni durevoli (36 per cento) e nelle stazioni di servizio (33 per cento). In queste ultime il 65 per cento dei pagamenti è effettuato in contanti, soprattutto perché vi si acquistano anche sigarette, giornali, fiori e snack, che sono generalmente pagamenti più frequenti e di valore inferiore.

Concentrandosi sull'Italia, nella quale il contante è utilizzato per quasi l'86 per cento delle transazioni nei punti vendita e per un ammontare pari al 68 per cento, si confermano in larga parte i risultati rilevati per il confronto internazionale¹³⁶. Vale tuttavia la pena soffermarsi su alcune caratteristiche peculiari e sulle differenze regionali che emergono nell'analisi.

Fig. 3.9 – Transazioni nei paesi dell'area dell'euro presso i punti di vendita per luogo e per metodo di pagamento (1) (2)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

(1) Nel grafico non si considerano le transazioni rilevate in Germania e nei Paesi Bassi perché i dati elementari di questi paesi derivano da indagini equivalenti condotte dalle rispettive banche centrali e non sono riportati nel dataset BCE. – (2) Gli istogrammi sul lato destro indicano la quota delle transazioni in uno specifico settore sul totale delle transazioni.

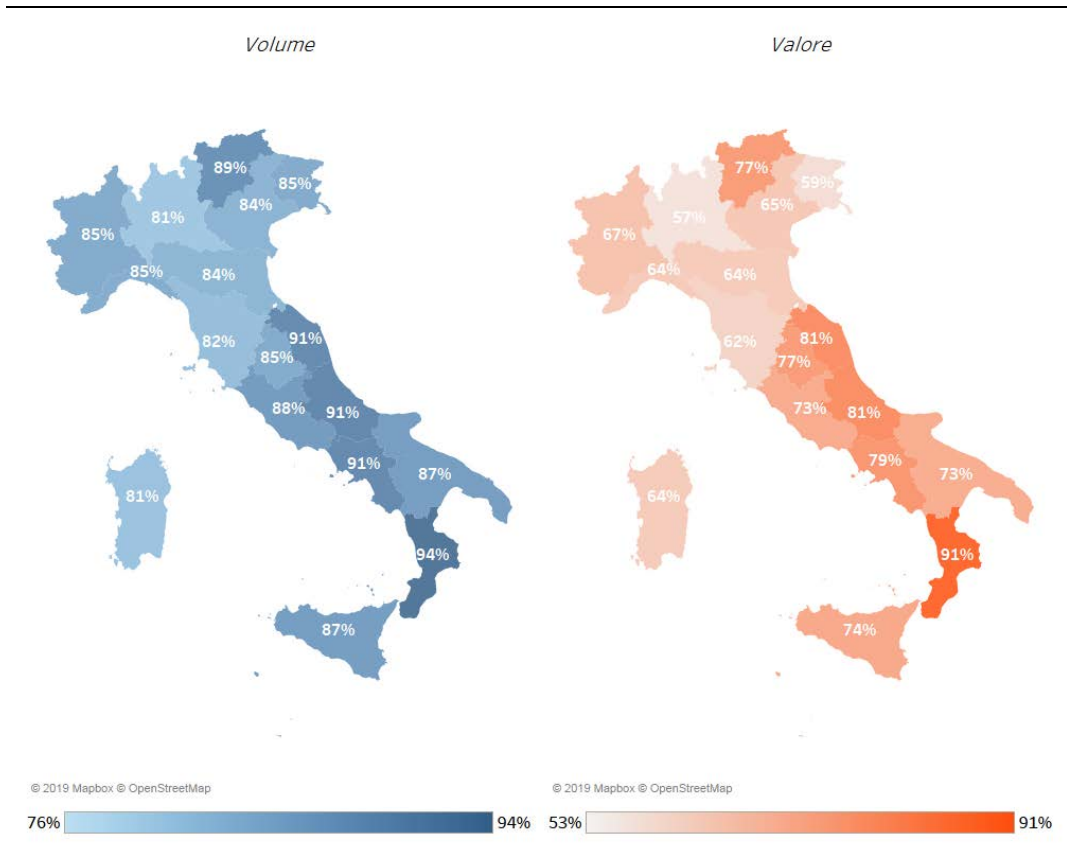
¹³⁶ Un'analisi dettagliata dei risultati per l'Italia è stata realizzata anche in Rocco, G. (2019), "L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine BCE 'Study on the use of cash by households'", Questioni di economia e finanza n. 481.

Innanzitutto dal campione italiano dell'Indagine della BCE¹³⁷ emerge che l'utilizzo del contante, sebbene sia elevato in tutte le regioni, risulta più marcato in quelle del Centro-Sud e in alcune regioni del Nord (fig. 3.10). Tale fenomeno potrebbe essere spiegato solo in minima parte dalla diversa diffusione a livello territoriale delle carte di debito o credito (fig. 3.11). A fronte di una media nazionale pari all'89 per cento, la Calabria è l'unica regione che si pone al di sotto dell'80 per cento, le altre regioni meridionali si situano tra l'80 e il 90 per cento e la maggior parte delle regioni settentrionali e alcune regioni del Centro sopra il 90 per cento.

In base alle risposte fornite dai soggetti che hanno partecipato all'Indagine, la quota di transazioni effettuate in contanti che avrebbero potuto essere regolate con mezzi di pagamento tracciabili è tuttavia più elevata al Centro-Nord rispetto al Sud; ciò potrebbe segnalare la minore disponibilità nei punti vendita di alcune regioni meridionali di strumenti atti ad accettare mezzi di pagamento diversi dal contante (fig. 3.12).

L'utilizzo del contante risulta prevalente tra gli uomini, tra i soggetti con età più elevata e tra i lavoratori autonomi (fig. 3.13).

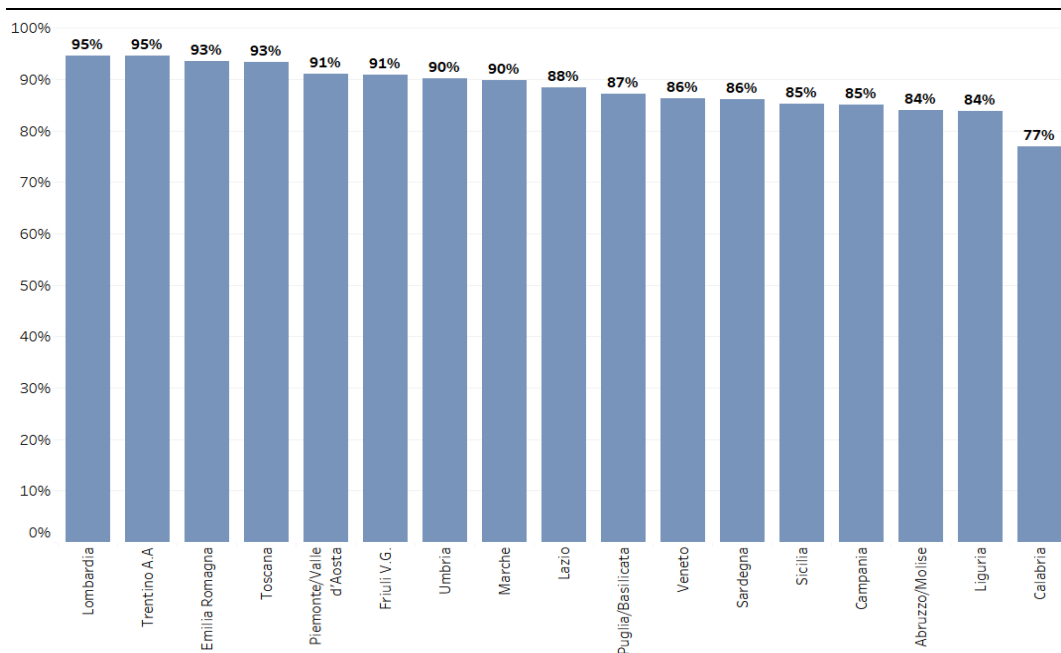
Fig. 3.10 – Transazioni presso i punti vendita regolate in contanti in Italia



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

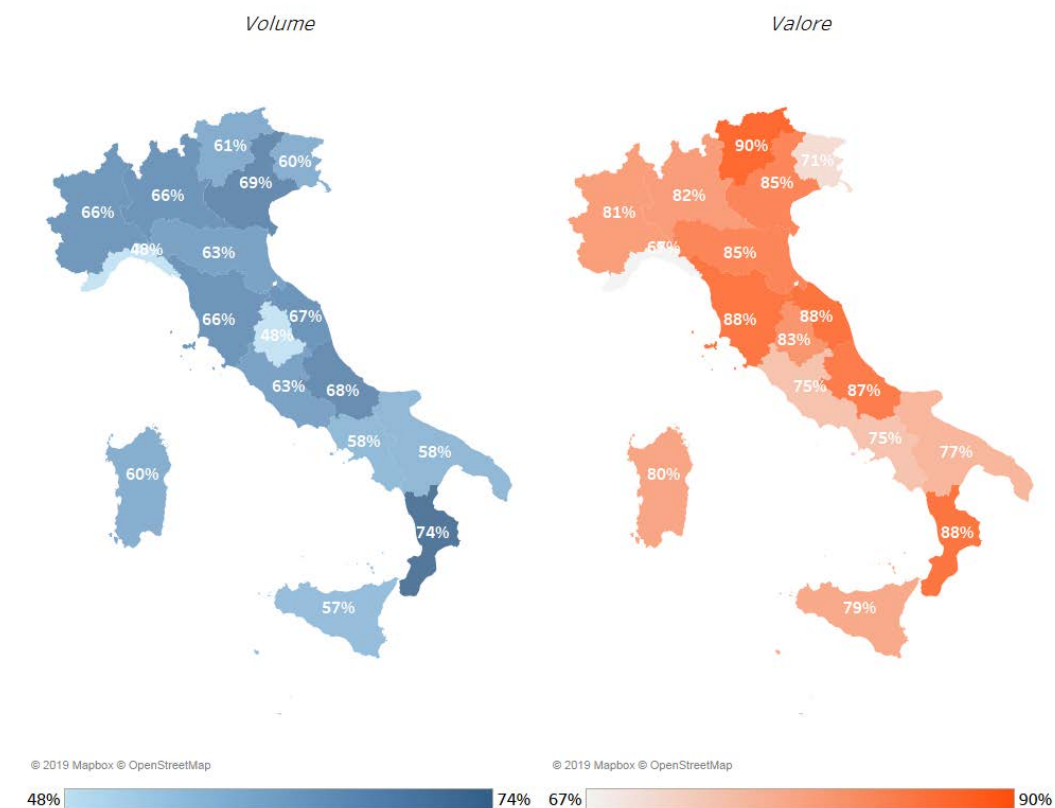
¹³⁷ L'analisi è basata sui dati del campione italiano dell'Indagine BCE, costituito da 4.515 individui per un totale di 10.011 transazioni.

Fig. 3.11 – Disponibilità di carte di debito o carte di credito in Italia
(percentuale di individui)



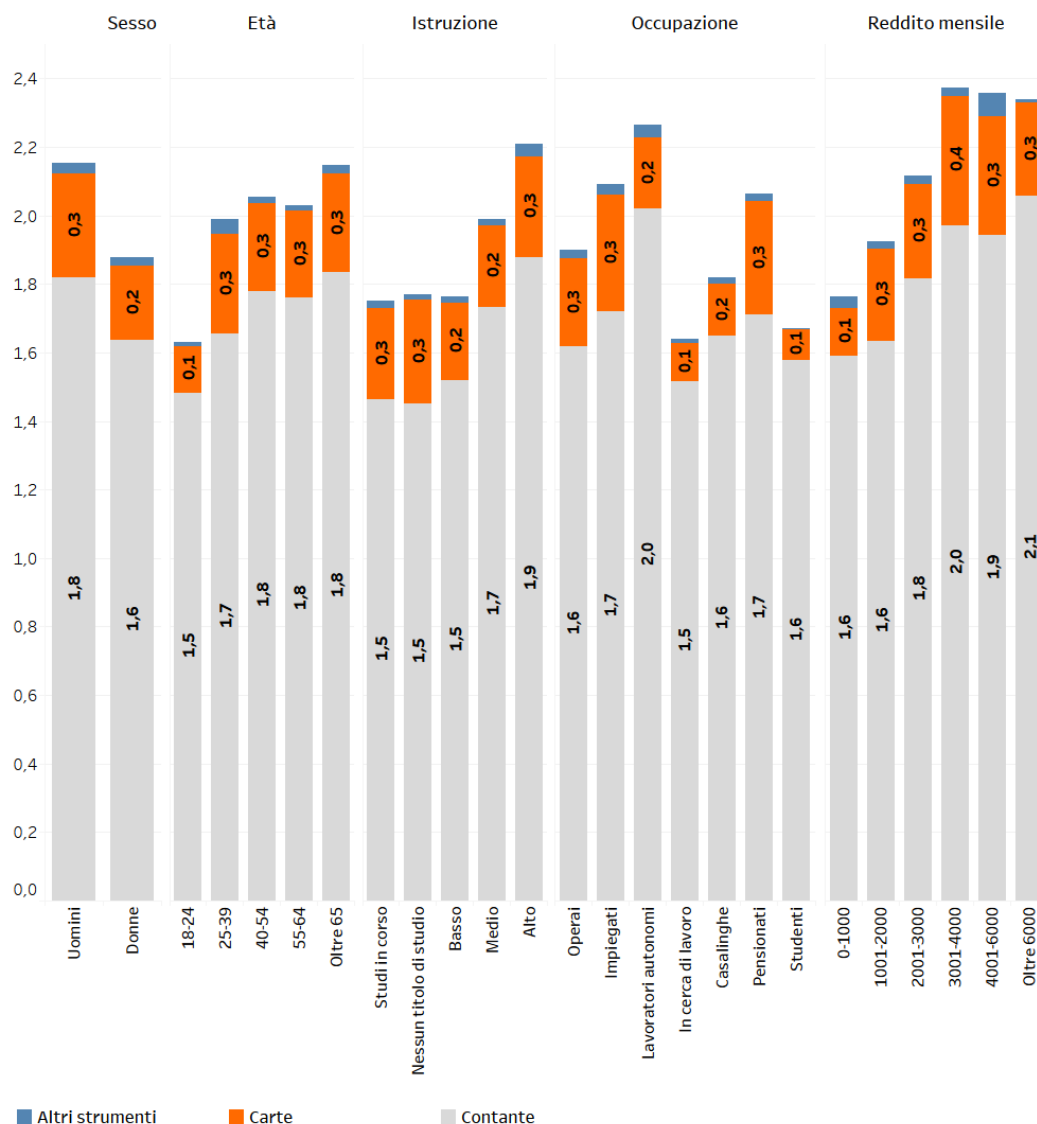
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

Fig. 3.12 – Quota delle transazioni in contanti realizzate in Italia presso i punti di vendita che avrebbero potuto essere effettuate con mezzi alternativi



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

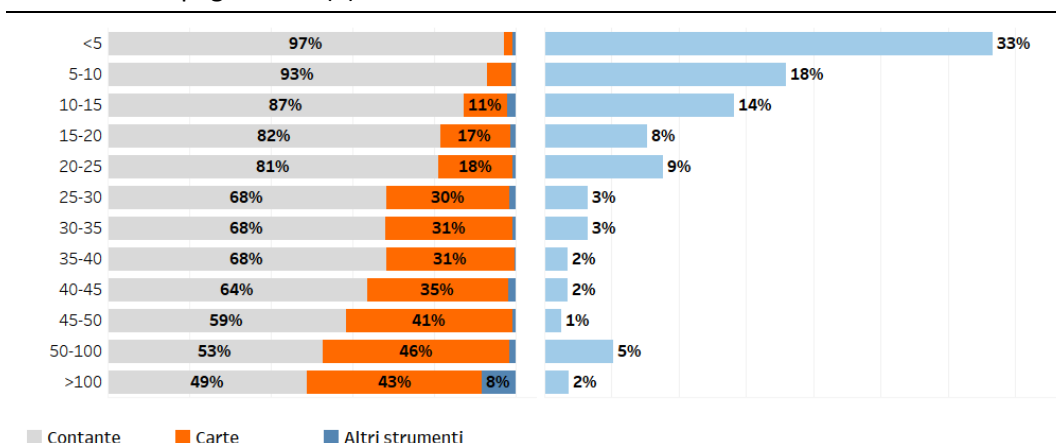
Fig. 3.13 – Numero medio di transazioni giornaliere in Italia presso i punti di vendita per sesso, età, livello di istruzione, occupazione e reddito netto mensile



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

Infine, come per gli altri paesi dell'area dell'euro, la scelta dello strumento di pagamento è ampiamente influenzata dall'importo della transazione e dal luogo di acquisto. In Italia il contante è lo strumento prevalente per acquisti fino a 100 euro, che rappresentano il 98 per cento del totale delle transazioni al punto vendita. Per importi superiori a 100 euro l'utilizzo del contante è appena più contenuto (49 per cento) di quello di altre forme di pagamento tracciabili (fig. 3.14).

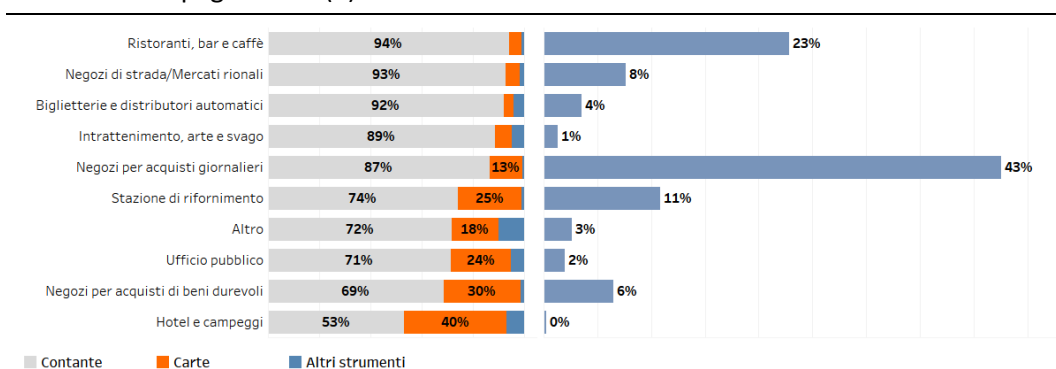
Fig. 3.14 – Transazioni in Italia presso i punti di vendita per valore e per metodo di pagamento (1)



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.
(1) Gli istogrammi sul lato destro indicano la quota delle transazioni di uno specifico importo sul totale delle transazioni.

In alcuni casi i settori in cui prevale l'utilizzo del contante sono anche quelli in cui è rilevante la quota stimata dall'Istat di valore aggiunto derivante dall'economia non osservata (si veda par. 3.4.2). Le transazioni in contante sono state superiori al 90 per cento nei ristoranti, bar e caffè, dove plausibilmente esiste la possibilità di pagare anche con mezzi alternativi al contante, e presso chioschi, mercati rionali e distributori automatici, dove invece è probabile non sia prevista una regolazione diversa dal contante (fig. 3.15). Particolarmente elevata è stata anche la quota di transazioni in contanti nei negozi per acquisti giornalieri (supermercato, alimentari, farmacie, ecc.) e relativi a intrattenimento e attività ricreative. L'utilizzo del contante è stato meno rilevante per le transazioni riguardanti attività ricettive e beni durevoli.

Fig. 3.15 – Transazioni in Italia presso i punti di vendita per luogo e per metodo di pagamento (1)



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.
(1) Gli istogrammi sul lato destro indicano la quota delle transazioni in uno specifico settore sul totale delle transazioni.

Sebbene non vi sia un consenso generale sull'esistenza di una relazione tra l'elevato ricorso all'utilizzo del contante e l'evasione fiscale¹³⁸ cominciano a emergere in letteratura alcune prime evidenze di tale relazione.

Awasthi e Engelschalk (2018)¹³⁹ mostrano, utilizzando un campione di 143 paesi, l'esistenza di una relazione negativa tra l'incidenza sul prodotto dell'economia sommersa e quella del gettito fiscale, controllando per il PIL *pro capite*: a una riduzione dell'1 per cento dell'incidenza dell'economia sommersa corrisponderebbe un aumento dello 0,12 per cento di quella del gettito fiscale¹⁴⁰. Inoltre l'incidenza dell'economia sommersa sul PIL risulterebbe correlata negativamente con il numero medio di transazioni effettuate con strumenti di pagamento elettronici¹⁴¹.

Immordino e Russo (2018)¹⁴², utilizzando un panel di 25 paesi europei, mostrano che l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili riduce l'evasione fiscale. In particolare, identificano una relazione causale inversa e una diretta tra, rispettivamente, l'utilizzo di carte di credito e di debito nei pagamenti e quello delle carte per prelevare contante presso gli sportelli ATM e l'evasione dell'IVA¹⁴³. Ne consegue, secondo gli autori, che per far emergere il sommerso va incentivato non tanto il possesso delle carte quanto il loro utilizzo nei pagamenti. Per l'Italia stimano che un incremento mensile di 16 transazioni *pro capite* o un incremento mensile di 200 euro di pagamenti effettuati con carte possa portare a un dimezzamento dell'evasione IVA¹⁴⁴.

Hondroyannis e Papaoikonomou (2017)¹⁴⁵ si concentrano sulle relazioni tra l'utilizzo dei pagamenti elettronici e il gettito IVA nel caso specifico della Grecia, in cui nel 2015 sono state introdotte restrizioni sul prelievo di contante volte a limitarne l'utilizzo. Gli autori identificano nella *compliance* il fattore determinante del brusco aumento di gettito IVA verificatosi a partire dalla seconda metà del 2015, la quale a sua volta risulta determinata principalmente dall'incremento della quota di transazioni per consumi privati effettuate con strumenti elettronici¹⁴⁶. Le stime associano a un incremento di un punto percentuale nella quota di transazioni effettuate con strumenti elettronici per consumi privati un aumento di circa l'1 per cento nel gettito IVA.

Va peraltro menzionato che Awasthi e Engelschalk (2018) evidenziano che incentivi all'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili risultano maggiormente efficaci nel contrastare l'economia sommersa nel caso in cui le Amministrazioni finanziarie dispongano delle informazioni dettagliate sulle transazioni. Gli autori prendono ad esempio il caso degli Stati Uniti e quello dell'Australia: negli Stati Uniti dal 2011 le compagnie che emettono le carte devono comunicare

¹³⁸ Gli incentivi all'uso dei contanti sono in letteratura considerati generalmente più efficaci per il contrasto dei fenomeni di corruzione e riciclaggio.

¹³⁹ Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), *op. cit.*.

¹⁴⁰ Si tratta di una regressione semplice e pertanto non sono da escludere problemi di endogeneità.

¹⁴¹ A sostegno di questa tesi Awasthi e Engelschalk (2018) riportano i risultati di Kearney, A. T. e F. Schneider (2009), "The shadow economy in Europe: using payment systems to combat the shadow economy", A. T. Kearney.

¹⁴² Immordino, G. e F.F. Russo (2018), "Cashless payments and tax evasion", *European Journal of Political Economy*, vol. 55, pagg. 36-43.

¹⁴³ I modelli utilizzati per la stima delle relazioni, oltre a includere variabili di controllo, fanno ricorso a variabili strumentali per far fronte a un possibile problema di causalità inversa, per cui la scelta dei mezzi di pagamento è influenzata dai comportamenti evasivi.

¹⁴⁴ A fronte, nel 2012, di una media di 2,2 transazioni mensili e di una mediana di 78 euro di spesa mensili *pro capite* effettuata con carte.

¹⁴⁵ Hondroyannis, G. e D. Papaoikonomou (2017), "The effect of card payments on VAT revenue: new evidence from Greece", *Economics Letters*, vol. 157(C), pagg. 17-20.

¹⁴⁶ Sull'aumento del gettito IVA avrebbero influito in misura limitata cambiamenti nell'aliquota media e in misura non significativa cambiamenti nella base imponibile e nella composizione dei consumi.

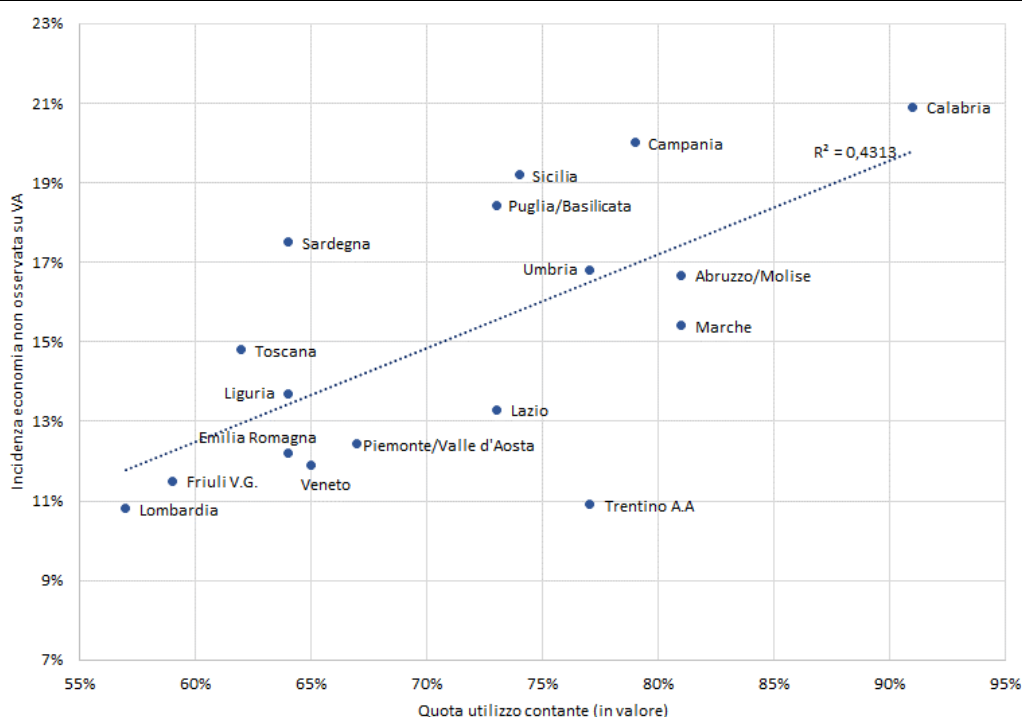
all'Amministrazione il totale dei pagamenti ricevuti da ogni venditore in ogni mese; in Australia dal 2008 le compagnie devono invece fornire le informazioni su ogni singolo pagamento.

In Italia emergono alcune blande evidenze sull'esistenza di una relazione tra l'elevato ricorso all'utilizzo del contante e l'evasione fiscale. In particolare, è rilevabile una relazione positiva di un qualche rilievo a livello territoriale, tra il valore delle transazioni regolate in contanti e l'incidenza della stima dell'economia non osservata sul valore aggiunto (fig. 3.16), con alcune regioni soprattutto meridionali che si caratterizzano per un elevato uso del contante e una rilevante economia non osservata.

3.4.2 L'evasione dei lavoratori autonomi

Le recenti stime ufficiali sull'evasione fiscale e contributiva confermano che l'imposta più evasa in rapporto al gettito potenziale è l'Irpef sui lavoratori autonomi e le imprese. Dalle statistiche dell'Istat sull'economia non osservata emerge che la componente più rilevante dell'economia sommersa (quella dovuta a sotto dichiarazione e lavoro irregolare) si concentra in settori in cui è prevalente la presenza di lavoratori autonomi e piccole imprese. I dati delle dichiarazioni dei redditi confermano che i redditi complessivi

Fig. 3.16 – Relazione tra il valore delle transazioni presso i punti di vendita regolate in contanti e la stima dell'economia non osservata



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE e sui dati della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2019" allegata alla NADEF 2019.

di tali soggetti in specifici settori si situano nella parte bassa della distribuzione del reddito e ciò potrebbe essere l'effetto di sotto dichiarazioni di fatturato o di dichiarazioni di costi superiori a quelli effettivi. Peraltro, una parte di questi soggetti ha beneficiato dell'introduzione negli ultimi anni di regimi semplificati (quello dei minimi e quello forfettario) particolarmente favorevoli, sia in termini di imposta che di adempimenti contabili e fiscali. Tali regimi, il cui accesso è consentito per livelli di fatturato inferiori a una certa soglia, potrebbero aver incentivato i contribuenti con volumi di ricavi effettivi appena superiori alla soglia di accesso al regime a sotto-dichiarare il fatturato o a sovra esporre i costi per mantenersi al di sotto della stessa. Nel resto del paragrafo si forniscono alcune evidenze a supporto di quanto appena affermato.

La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2019 riporta le stime dell'evasione fiscale con riferimento ai contributi sociali e alla quasi totalità delle imposte (87,5 per cento). In particolare, sono escluse dalla stima dell'evasione le imposte sui redditi finanziari e sui trasferimenti immobiliari perché difficilmente oggetto di comportamenti evasivi. Dalla Relazione emerge che nel 2016¹⁴⁷ il gettito evaso (*tax gap*) è stato pari a 109,1 miliardi, di cui quasi 98 derivanti dalle entrate tributarie. La propensione al *gap*, ossia il rapporto tra gettito tributario evaso e quello teorico, è risultato pari al 21,4 per cento. L'imposta per la quale la propensione è più elevata è l'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese (69,6 per cento nel 2017, in crescita dal 68 per cento del 2016). In valore assoluto si tratta di 32,1 miliardi (33,9 nel 2016), poco al di sotto del gettito IVA evaso senza consenso (37,2 miliardi nel 2017 e 36,1 nel 2016) (tab. 3.13).

Tab. 3.13 – Propensione al *gap*
(percentuale del gettito teorico)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	2,9	3,0	3,8	3,7	3,6	n.d.
Irpef lavoro autonomo e impresa	67,4	68,0	68,8	68,1	68,0	69,6
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	6,6	6,6	7,1	7,3	6,5	n.d.
Ires	25,5	26,1	26,2	21,3	23,4	23,8
IVA	27,6	27,2	27,8	26,6	26,9	27,4
IRAP	22,6	23,1	22,9	20,5	21,1	20,9
Locazioni	15,7	8,8	8,9	14,7	10,1	7,9
Canone RAI	33,1	34,4	35,6	36,6	9,9	10,3
Accise sui prodotti energetici	4,8	6,2	6,9	7,5	8,4	10,7
Imu	20,9	27,0	26,9	26,5	26,3	25,8
Tasi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26,9	26,5
Totale entrate tributarie (netto Tasi)	22,1	22,1	22,8	21,3	21,4	n.d.

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2019" allegata alla NADEF 2019.

¹⁴⁷ Il dato provvisorio 2017 è disponibile per tutte le imposte tranne che per l'Irpef sul lavoro dipendente irregolare e per le addizionali locali Irpef.

L'evasione dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese, sulla quale è concentrato questo paragrafo, è determinata dall'occultamento di tutto o di parte del reddito netto e quindi dalla sopravvalutazione dei costi o dalla sotto-dichiarazione di ricavi. Quest'ultima componente è la parte preponderante dell'economia non osservata stimata dall'Istat nella costruzione dei conti nazionali. Peraltro, va ricordato che essendo le stime dell'evasione fiscale fondate su una metodologia *top-down*, esse dipendono in modo cruciale dai dati di contabilità nazionale e quindi dalle valutazioni dell'Istat sull'economia non osservata.

Si ricorda che l'economia non osservata è costituita da: 1) il sommerso economico, essenzialmente derivante dal valore aggiunto occultato attraverso comunicazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi (rilevante principalmente per la stima dell'evasione dell'IVA e dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese), da quello prodotto dall'impiego di lavoro irregolare (rilevante per la quantificazione dell'evasione dell'Irpef dovuta dai lavoratori dipendenti) e da altre componenti minori (ad esempio, gli affitti in nero delle famiglie, le mance al personale di alberghi e ristoranti e la riconciliazione tra stime di aggregati di domanda e di offerta); 2) l'economia illegale, ossia le attività produttive di beni e servizi illegali o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza autorizzazione; 3) l'economia informale, che include le attività produttive svolte in contesti poco o per niente organizzati, basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali, nell'ambito di relazioni personali o familiari; 4) il sommerso statistico, che include le attività che sfuggono all'osservazione diretta per inefficienze informative (errori campionari e non campionari, errori di copertura negli archivi, ecc.).

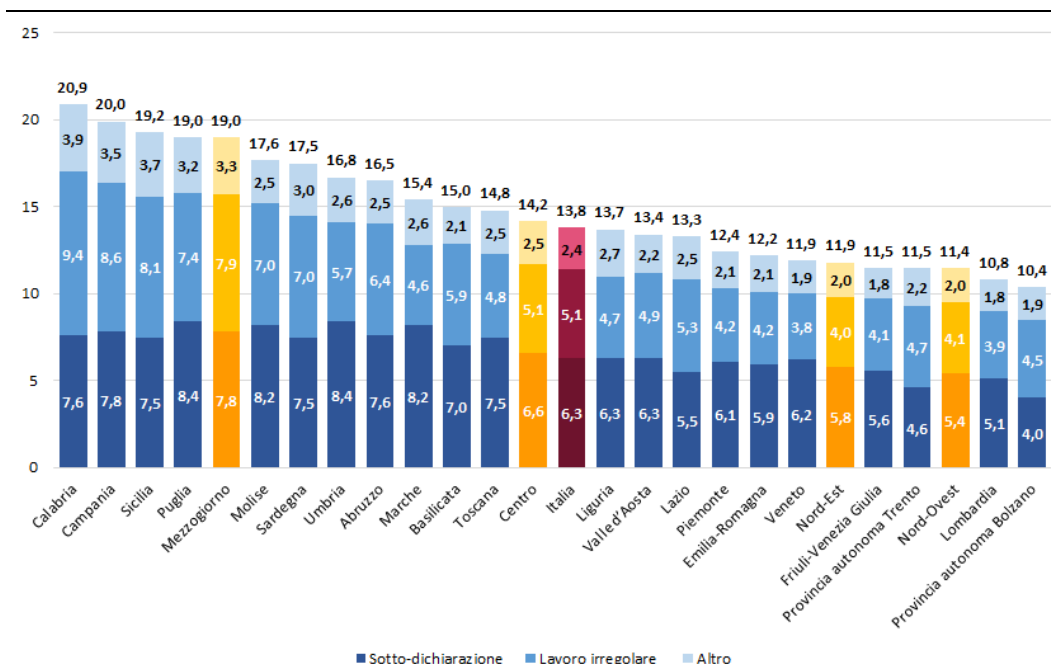
In base alle stime dell'Istat¹⁴⁸, nel 2017 l'economia non osservata è stata pari a 210,9 miliardi, in crescita rispetto al 2016 (207,7 miliardi). La componente predominante è chiaramente costituita dall'economia sommersa (91 per cento del totale, pari a 192 miliardi), di cui la sotto dichiarazione del valore aggiunto è la principale determinante (97,2 miliardi). In rapporto al valore aggiunto l'economia sommersa si attesta al 12,3 per cento, la sotto dichiarazione al 6,2.

Con riferimento alla distribuzione territoriale¹⁴⁹, a fronte di una media nazionale nel 2016 del 6,3 per cento del valore aggiunto complessivo, l'incidenza della componente proveniente da sotto dichiarazione era inferiore alla media nel Nord-Ovest e nel Nord-Est (rispettivamente, 5,4 e 5,8 per cento) e superiore nel Sud (7,8 per cento). Il Centro si attestava vicino alla media nazionale (6,6 per cento). Le regioni in cui il fenomeno è più marcato erano la Puglia, l'Umbria, il Molise, le Marche e la Campania (fig. 3.17). In termini di quota sul valore aggiunto nazionale, il valore aggiunto sotto dichiarato è più elevato nel Nord-Ovest (28,2 per cento) e nel Sud (27,8 per cento) e meno marcato nel Centro e nel Nord-Est (rispettivamente, 22,6 e 21,4 per cento). Le regioni che si collocano nelle posizioni più elevate sono Lombardia, Lazio e Veneto.

¹⁴⁸ Istat (2019), "L'economia non osservata nei conti nazionali – anni 2014-2017", ottobre.

¹⁴⁹ Le informazioni sono contenute nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2019 e per questo si fermano al 2016.

Fig. 3.17 – Incidenza delle componenti dell'economia non osservata sul valore aggiunto nelle regioni italiane nel 2016 (valori percentuali)

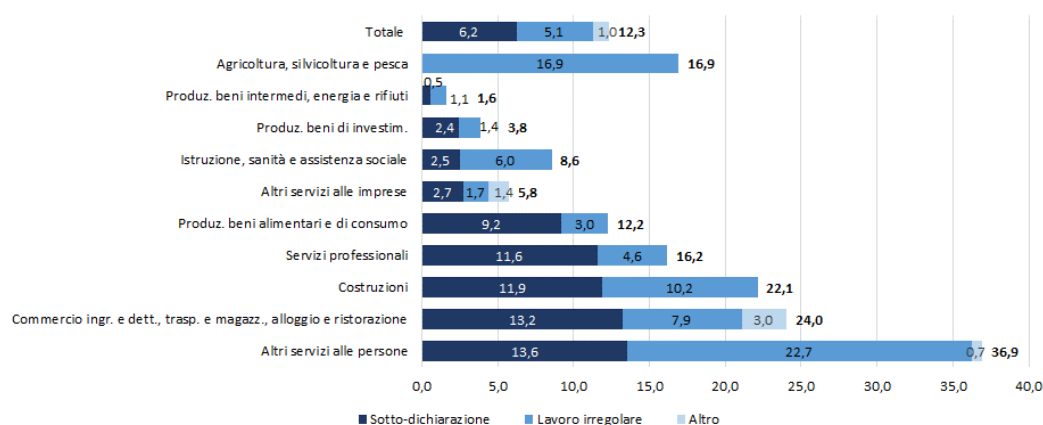


Fonte: Istat (2019), "L'economia non osservata nei conti nazionali – anni 2014-2017", ottobre.

La sotto-dichiarazione del valore aggiunto è particolarmente elevata nel settore Altri servizi alle persone (13,6 per cento del valore aggiunto del settore nel 2017), in quello del Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti, alloggio e ristorazione (13,2 per cento), nelle Costruzioni (11,9 per cento), nei Servizi professionali (11,6 per cento) e nella Produzione di beni alimentari e di consumo (9,2 per cento) (fig. 3.18).

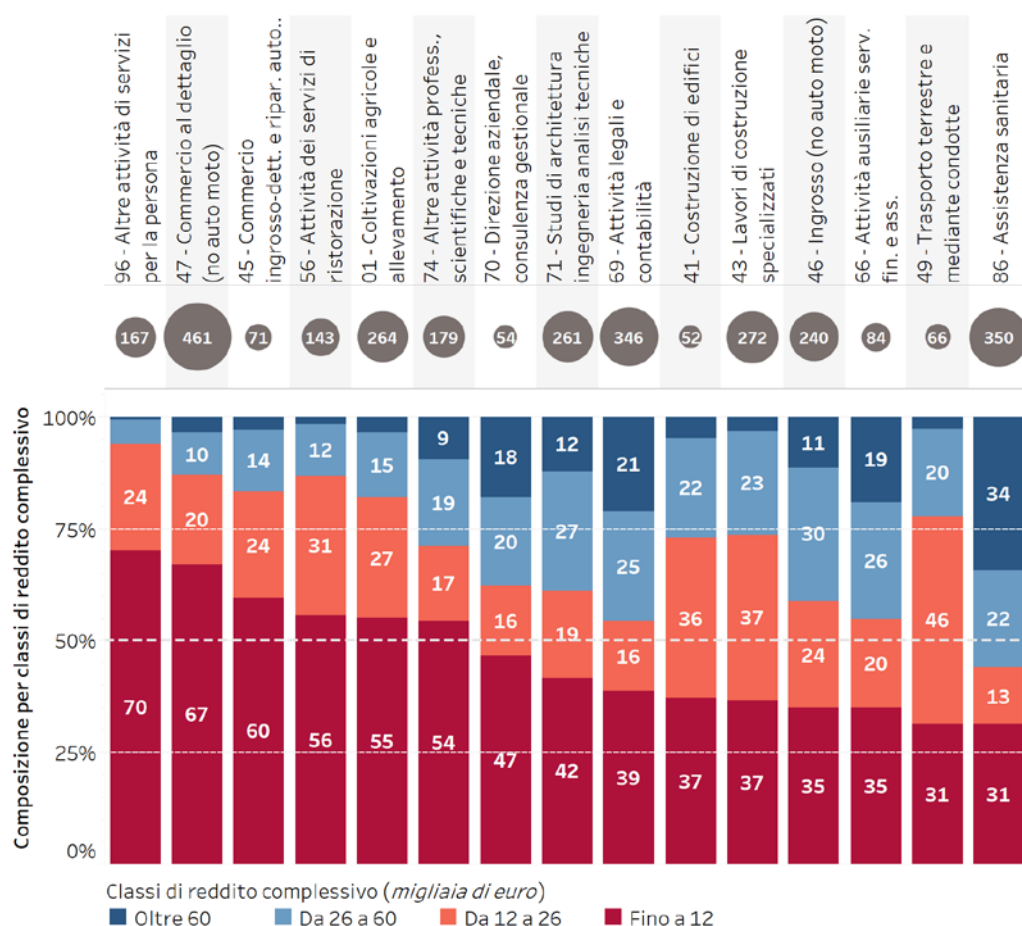
Utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi relativi all'anno di imposta 2017 è possibile analizzare le distribuzioni per classi di reddito complessivo delle persone fisiche titolari di partita IVA (lavoratori autonomi e imprenditori individuali) per i diversi settori di appartenenza e metterle in relazione alla distribuzione dell'incidenza della sotto-dichiarazione del valore aggiunto tra i vari settori. Dalla distribuzione emerge che nei settori in cui è più elevata l'incidenza della sotto-dichiarazione del valore aggiunto la percentuale dei soggetti che dichiarano redditi bassi è molto elevata. In particolare, si collocano al di sotto dei 12.000 euro di reddito complessivo il 67 per cento dei 461.000 contribuenti del settore Commercio al dettaglio (il 12,8 per cento della totalità delle partite IVA), il 60 per cento dei 71.000 contribuenti del settore Commercio al dettaglio e all'ingrosso di auto e motoveicoli (il 2 per cento del totale delle partite IVA) e il 56 per cento dei 143.000 contribuenti del settore per i Servizi di ristorazione (il 4 per cento del totale delle partite IVA). Per questi settori le percentuali superano l'80 per cento se si considera una soglia di 26.000 euro di reddito complessivo (fig. 3.19). La concentrazione dei lavoratori autonomi di alcuni settori nella parte bassa della distribuzione dei redditi potrebbe essere il segnale di sotto dichiarazioni di fatturato o di dichiarazioni di costi superiori a quelli effettivi.

Fig. 3.18 – Incidenza delle componenti dell’economia sommersa sul valore aggiunto nel 2017
(valori percentuali)



Fonte: “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva – anno 2019” allegata alla NADEF 2019.

Fig. 3.19 – Distribuzione delle persone fisiche con partita IVA per classi di reddito complessivo
(migliaia di contribuenti e valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi relative all’anno di imposta 2017. Sono stati riportati solo i settori di attività per i quali il numero di contribuenti è superiore a 50.000.

3.5 Le misure per le famiglie e la disabilità

Il DDL di bilancio prevede diverse misure a sostegno delle famiglie, alcune delle quali di carattere temporaneo, altre di carattere strutturale, per un effetto complessivo di maggiore spesa corrente di 612,2 milioni per il 2020, 1.044 milioni per il 2021 e 1.244 milioni per il 2022¹⁵⁰.

Tra le misure temporanee rientrano la proroga e il potenziamento di due misure legate alle nascite, ovvero il *bonus* bebè e il congedo parentale obbligatorio per i padri.

- Con riferimento al *bonus* bebè, oltre a riconoscere per il 2020, come per gli anni precedenti, un contributo per tutti i nuovi nati pari a 960 euro annui (ripartiti in quote mensili di 80 euro), viene previsto un incremento dell'importo per le famiglie con basso ISEE e in caso di figli successivi al primo¹⁵¹. Lo stanziamento – pari complessivamente a 758 milioni, di cui 348 nel 2020 e 410 nel 2021 – è configurato come un tetto di spesa, soggetto a monitoraggio e alla possibilità di limitazioni dell'entità del beneficio in caso di rischio di eccedenze di spesa rispetto al tetto.
- Con riferimento alla proroga al 2020 del congedo parentale obbligatorio per i padri, viene contestualmente elevato da 5 a 7 giorni il periodo di congedo, prevedendo un costo complessivo in termini di indebitamento netto pari a 74 milioni per il 2020¹⁵².

Tra le misure di carattere strutturale si prevede:

- l'istituzione di un Fondo per l'assegno universale e i servizi alle famiglie pari – al netto degli importi utilizzati a copertura di altre misure del provvedimento – a 434 milioni per il 2021 e 1.033 a decorrere dal 2022;
- l'incremento per le famiglie con basso ISEE del contributo per il pagamento delle rette degli asili nido pubblici e privati, utilizzabile, in caso di bambini con gravi patologie croniche, anche per forme di supporto domiciliare. Tale contributo, pari attualmente a 1.500 euro annui, viene elevato, rispettivamente, a 3.000 e a 2.500 euro annui per le famiglie con ISEE fino a 25.000 e a 40.000 euro. Lo stanziamento complessivo per la misura in questione viene conseguentemente incrementato dagli attuali 330 milioni annui a 520 milioni (importo che viene aumentato per gli anni successivi al 2020 di circa il 2 per cento annuo). Come nel caso del *bonus* bebè, lo stanziamento è configurato come un tetto di spesa,

¹⁵⁰ Tale importo è riferito all'effetto complessivo dell'articolo 41.

¹⁵¹ L'incremento è, rispettivamente, del 50 e del 100 per cento in caso di ISEE inferiore a 40.000 e a 7.000 euro. Gli stessi importi sono inoltre incrementati del 20 per cento in caso di figli successivi al primo.

¹⁵² Ai fini del saldo netto da finanziare è inoltre computato l'onere relativo alla contribuzione figurativa, pari a 24,5 milioni per il 2020.

soggetto a monitoraggio e alla possibilità di limitazioni dell'entità del beneficio in caso di rischio di eccedenze di spesa rispetto al tetto.

Appare inoltre indirettamente volto a sostenere le famiglie anche lo stanziamento in conto capitale in favore dei Comuni¹⁵³, pari a 100 milioni annui per il triennio 2021-23 e a 200 milioni annui dal 2024 al 2034, destinato alla costruzione, ristrutturazione o messa in sicurezza degli asili nido.

Le misure di carattere permanente, riguardanti il Fondo per finanziare l'assegno familiare universale e il contributo per il pagamento delle rette degli asili nido, appaiono, in parte, richiamare analoghe misure contenute in un disegno legge delega attualmente all'esame del Parlamento¹⁵⁴. Le finalità dei due provvedimenti appaiono simili, facendo entrambi riferimento a un assegno familiare a carattere universale e a un sostegno per le famiglie per i servizi educativi e di cura per l'infanzia, ma diverso è il quadro finanziario sul quale sono fondati i due interventi. Il disegno di legge delega individua infatti la necessità di reperire risorse molto più ampie (sebbene non ancora identificate) rispetto a quelle previste nel DDL di bilancio pari, a regime, per il complesso delle due misure, a circa 1,3 miliardi annui.

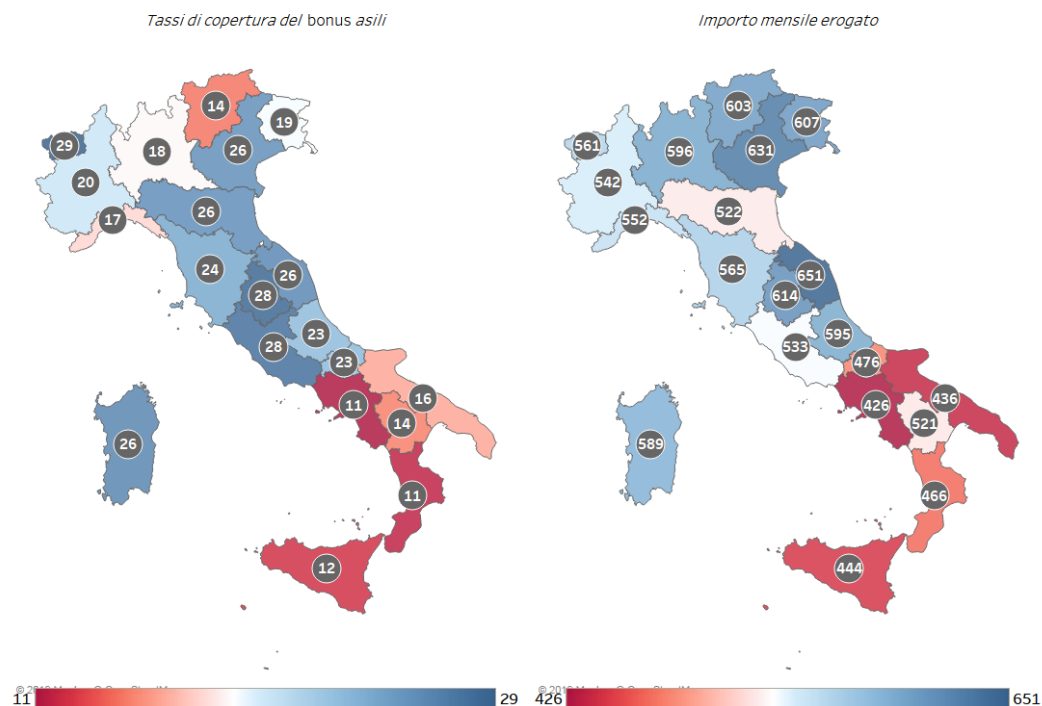
Appare utile un'analisi dei profili distributivi del *bonus* asili nido. Dall'analisi dei dati di monitoraggio dell'INPS¹⁵⁵, che si riferiscono all'esercizio 2019 e quindi non includono le ultime due mensilità dell'anno, emerge una spiccata disomogeneità territoriale del beneficio attualmente erogato, sia con riferimento al tasso di copertura del *bonus* rispetto ai bambini minori di tre anni residenti, sia con riferimento all'importo del *bonus* erogato (fig. 3.20). Si passa infatti dal massimo di copertura del 29 per cento in Valle d'Aosta al livello minimo dell'11 per cento riscontrato in Campania e Calabria e da una erogazione massima di 651 euro per utente nelle Marche a una erogazione minima di 426 euro sempre in Campania. Tale profilo distributivo rispecchia quello dell'offerta complessiva dei posti di asilo nido (inclusa la componente privata), che risulta molto differenziata nelle diverse aree del Paese (fig. 3.21). La differenziazione nel livello di erogazione del servizio risulta particolarmente marcata nella componente pubblica dell'offerta, che – sulla base dei dati Istat riferiti al 31 dicembre 2016 – passa da un livello minimo di copertura del 2,5 per cento in media in Calabria a un livello massimo del 26 per cento nella provincia di Trento.

¹⁵³ Articolo 8, comma 24.

¹⁵⁴ Si fa riferimento al disegno di legge delega contenuto negli identici atti parlamentari AC687 e AS472. Si rinvia in proposito all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 16 ottobre 2019, nel corso dell'esame del citato disegno di legge delega AC687 presso la Commissione XII Affari sociali della Camera dei deputati.

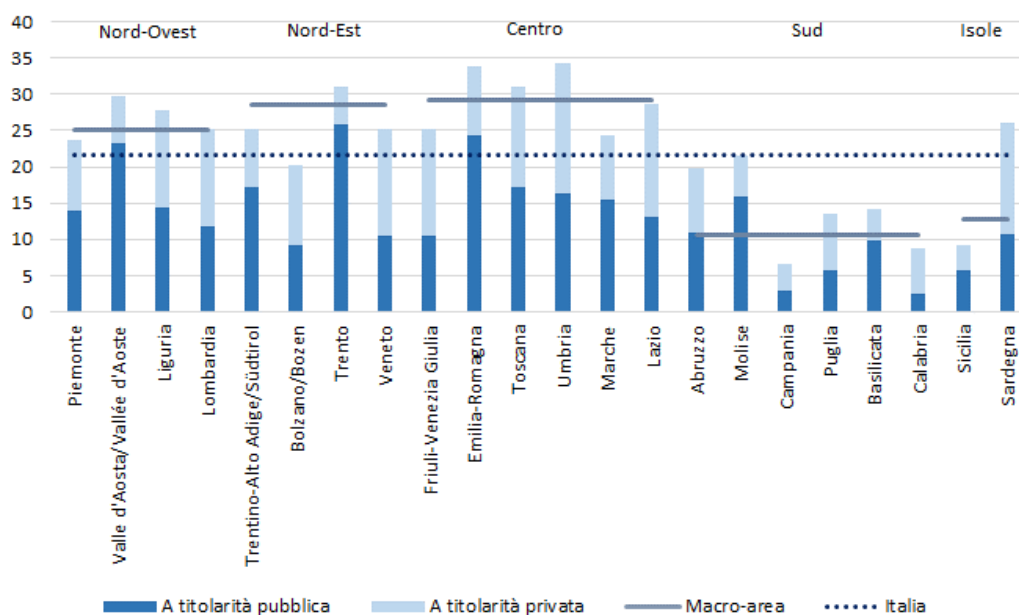
¹⁵⁵ Dati di monitoraggio elaborati dalla Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali dell'INPS.

Fig. 3.20 – Monitoraggio dell'utilizzo del bonus asili nido



Fonte: elaborazione su dati di monitoraggio della Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali dell'INPS.

Fig. 3.21 – Posti pubblici e privati disponibili per il servizio di asili nido al 31.12.2016
(valori percentuali rispetto ai potenziali utenti (bambini residenti di età inferiore ai 3 anni))



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Appare pertanto essenziale un coordinamento tra le politiche a sostegno della domanda e dell'offerta pubblica di asili nido, attraverso adeguate misure per ridurre i divari territoriali nella disponibilità di asili nido pubblici, al fine di evitare la concentrazione di un duplice beneficio, sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda, a favore dei cittadini residenti nei territori coperti dal servizio a scapito di quelli residenti nei territori che ne sono sprovvisti.

Si segnala in proposito che la misura che destina risorse in conto capitale alla costruzione degli asili nido, nel rinviare a un DPCM per l'individuazione dei criteri di riparto, non indica un criterio di prioritaria finalizzazione delle somme al citato obiettivo di assicurare l'offerta del servizio – in condizioni di efficienza e con riferimento ad ambiti territoriali ottimali – anche nelle zone che registrano attualmente una copertura ridotta.

Con riferimento alle misure di sostegno alle persone con disabilità, l'articolo 40 del DDL di bilancio stanZIA risorse di importo crescente nel triennio (50 milioni per il 2020, 200 per il 2021 e 300 a decorrere dal 2022, con effetti equivalenti su tutti i saldi di finanza pubblica) in un Fondo per la disabilità e le non autosufficienze di nuova istituzione, finalizzato al riordino e alla sistematizzazione delle politiche in materia. La destinazione delle somme stanziate dovrà avvenire con “provvedimenti normativi” per i quali non è previsto un termine: si tratta presumibilmente del collegato in materia di disabilità preannunciato dalla NADEF, la cui approvazione dovrà intervenire in tempo utile per l'utilizzo delle risorse stanziate nell'anno in corso.

La normativa vigente già prevede un Fondo per le non autosufficienze, con uno stanziamento annuo di circa 570 milioni, oggetto di riparto con decreto ministeriale, previa intesa con la conferenza Stato-Regioni. La ragione per la quale il nuovo stanziamento del DDL di bilancio non confluisce in tale fondo attiene presumibilmente all'intento di mantenerne separata la modalità di utilizzo, demandata a provvedimenti legislativi. È auspicabile che a seguito dell'emanazione del collegato non permangano in bilancio due distinti fondi destinati alla medesima finalità.

La Relazione tecnica ricorda inoltre che la seconda sezione del DDL di bilancio provvede a rifinanziare alcuni fondi destinati a specifiche forme di sostegno alla disabilità (diritto al lavoro dei disabili, trasporto disabili, audiolesi, *caregiver*), anch'essi con dotazioni nulle o limitate per il 2020 e crescenti nel triennio: complessivamente gli stanziamenti aggiuntivi presenti in bilancio per tali finalità ammontano a 45 milioni per il 2020, 65 nel 2021 e 278 dal 2022.

3.6 Le misure pensionistiche

In tema pensionistico il DDL di bilancio prevede: 1) la proroga di un anno dell'APE sociale (sino al 31 dicembre 2020); 2) la proroga di un anno di "Opzione Donna" con l'inclusione delle lavoratrici che al 31 dicembre 2019 avranno 58 anni di età (59 se lavoratrici autonome) e 35 anni di anzianità contributiva; 3) la revisione delle regole di indicizzazione delle pensioni all'inflazione (con indicizzazione al 100 per cento per i redditi pensionistici sino a quattro volte il *superticket* dell'INPS, circa 513 euro mensili); 4) la destinazione a miglioramento dei saldi di finanza pubblica delle minori spese – rispetto a quanto preventivato nel 2018 e a inizio 2019 – connesse con l'introduzione di "Quota 100" e con la temporanea sospensione della progressione dei requisiti di anzianità per le uscite anticipate¹⁵⁶. Le proroghe dell'APE sociale e di "Opzione Donna" si pongono in continuità con quanto fatto negli anni passati per mantenere – compatibilmente con i vincoli di bilancio – margini di flessibilità nelle possibilità di pensionamento, a favore soprattutto di soggetti e categorie che potrebbero trovarsi in condizioni di bisogno o di urgenza.

3.6.1 La proroga dell'APE sociale e le Commissioni tecniche

L'APE sociale è un istituto introdotto dalla legge di bilancio per il 2017¹⁵⁷ come prestazione assistenziale "ponte" in attesa del compimento dei primi requisiti utili per la decorrenza della pensione di vecchiaia o anticipata. Si rivolge ai lavoratori dipendenti privati e pubblici, ai parasubordinati e agli autonomi (ne restano esclusi i liberi professionisti) residenti in Italia e rientranti in quattro categorie meritevoli di tutela: *a)* i disoccupati; *b)* chi assiste persone affette da gravi disabilità; *c)* i portatori di invalidità civile di livello pari almeno al 74 per cento; *d)* gli addetti alle attività gravose. L'accesso può avvenire se si soddisfano i requisiti di almeno 63 anni di età e 30 di anzianità contributiva per le prime tre categorie di soggetti, che diventano 36 per l'ultima¹⁵⁸. La prestazione consiste in un assegno erogato per dodici mensilità, di importo pari a quello

¹⁵⁶ Una quinta misura, di minore entità, è quella che destina a miglioramento dei saldi di finanza pubblica (invece che ad alimentare un Fondo *ad hoc* presso l'INPS come sinora stabilito) i risparmi di spesa derivanti dal comma 707, articolo 1, della L. 190/2014. Questo comma attualmente dispone che l'importo della pensione calcolato con le regole contributive per le anzianità successive al 2011, secondo la riforma delle pensioni "Fornero", non può eccedere l'importo teorico che sarebbe stato liquidato in assenza della stessa riforma. Le risorse coinvolte crescono da 34 milioni (21 al netto delle imposte) nel 2020 a 42 milioni (25,5) nel 2029.

¹⁵⁷ L. 232/2016, art. 1, c. 179 e DPCM 88/2017. Per una sintesi delle caratteristiche dello strumento si veda anche la Circolare dell'INPS n. 100 del 2017.

¹⁵⁸ Dal 1° gennaio 2018 le lavoratrici madri godono di uno sconto di un anno per ogni figlio, nel limite massimo di due anni.

teorico della pensione se fosse possibile pensionarsi subito, con un tetto massimo mensile di 1.500 euro lordi non rivalutabili con l'inflazione¹⁵⁹.

Per quanto riguarda la categoria dei disoccupati, l'APE sociale può essere riconosciuta a lavoratori il cui rapporto di lavoro viene a cessare per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale all'interno della procedura di conciliazione obbligatoria¹⁶⁰. Inoltre, gli eventuali trattamenti di sostegno del reddito (NASPI, Assegno di ricollocazione) devono essere esauriti da almeno tre mesi. Dal 1° gennaio 2018, l'APE sociale è stata estesa anche ai disoccupati per naturale conclusione di contratto di lavoro a termine, a condizione che nei tre anni precedenti questi abbiano svolto attività di lavoro dipendente per almeno 18 mesi¹⁶¹.

Per quanto riguarda la categoria di chi assiste persone affette da gravi disabilità¹⁶², essa comprende i comparti del lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo. Per avere accesso all'APE sociale, è necessario che, al momento della domanda, il richiedente assista da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente. Dal 1° gennaio 2018, sono inclusi anche coloro che assistono parenti o affini di secondo grado affetti da gravi disabilità, purché conviventi e purché i genitori e il coniuge dell'assistito abbiano superato i 70 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti¹⁶³.

Per quanto riguarda la categoria degli addetti a lavori gravosi¹⁶⁴ ammissibili all'APE sociale, si tratta di quindici tipologie di lavoro¹⁶⁵, tutte rientranti nel comparto dipendente privato, il cui effettivo svolgimento deve essere attestato dal datore di lavoro. Per l'accesso all'APE sociale è

¹⁵⁹ La prestazione ha natura di reddito da lavoro dipendente e pertanto è soggetto alla stessa normativa fiscale (si ha diritto, ad esempio, al *bonus* degli "80 euro"); la sua fruizione non incide sul calcolo della pensione futura (non è una anticipazione della pensione futura, ma una erogazione assistenziale a carico del bilancio pubblico). È cumulabile solo con attività lavorative che generino redditi non superiori a 8.000 euro lordi annui nel caso di lavoro da dipendente o da parasubordinato, o superiori a 4.800 euro lordi annui nel caso di attività autonoma. È incompatibile con i trattamenti di sostegno del reddito per disoccupazione involontaria (NASPI, Assegno di ricollocazione e DISCOLL) e con l'indennizzo per la cessazione definitiva di attività commerciale (introdotto in via temporanea dal D.Lgs. 207/1996 e reso strutturale dalla legge di bilancio per il 2019 a partire dal 1° gennaio 2019). È altresì incompatibile con la fruizione di pensione diretta, mentre è cumulabile con la pensione ai superstiti (indiretta o di reversibilità) e con le prestazioni per invalidità civile. Per i lavoratori dipendenti pubblici che avessero accesso all'APE sociale, i termini di pagamento delle indennità di fine servizio (TFR/TFS) decorrerebbero comunque dal raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia.

¹⁶⁰ L. 604/1966, art. 7.

¹⁶¹ L. 205/2017, art. 1, c. 162.

¹⁶² Le situazioni di gravità sono quelle indicate dalla L. 104/1992, art. 3, c. 3.

¹⁶³ L. 205/2017, art. 1, c. 162.

¹⁶⁴ La lista dei lavori gravosi è fornita negli Allegati C ed E della L. 232/2016, come modificata e integrata dalla legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017, art. 1, commi 162 e seguenti) e dal decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 febbraio 2018. L'attuazione dell'APE sociale nel caso di lavori gravosi è avvenuta con DPCM 87/2017 e DPCM 88/2017.

¹⁶⁵ Le 15 tipologie sono: 1) operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici; 2) conduttori di gru o di macchinari per la perforazione nelle costruzioni; 3) conciatori di pelle o pellicce; 4) conduttori di convogli ferroviari o personale viaggiante; 5) conduttori di mezzi pesanti e camion; 6) personale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche ospedaliere con lavoro organizzato in turni; 7) addetti all'assistenza personale di persone in condizioni di non autosufficienza; 8) insegnanti dell'infanzia ed educatori degli asili nido; 9) facchini, addetti allo spostamento merci e assimilati; 10) personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi commerciali; 11) operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti; 12) siderurgici di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro addetti a lavori ad alte temperature e non già ricompresi nel perimetro dei lavori usuranti (altra categoria normativa cui sono collegate prestazioni sociali); 13) operai dell'agricoltura, della zootecnia e della pesca; 14) pescatori della pesca costiera, in acque interne, in alto mare, sia dipendenti sia soci di cooperative; 15) marittimi imbarcati a bordo e personale viaggiante dei trasporti marini e acque interne.

necessario avere svolto lavori gravosi per almeno sei anni negli ultimi sette prima del pensionamento, oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci.

Nella sua prima attuazione l'APE sociale poteva essere richiesta da coloro che ne maturavano i requisiti tra il 1° maggio 2017 e il 31 dicembre 2018. Il DL 4/2019¹⁶⁶ ha poi prorogato tale scadenza sino al 31 dicembre 2019¹⁶⁷. Il DDL di bilancio ne proroga ulteriormente la scadenza al 31 dicembre 2020, includendo tutti coloro che matureranno i requisiti in corso d'anno¹⁶⁸. Sin dalla sua prima apparizione questo istituto è stato soggetto al contingentamento annuale di spesa, raggiunto il quale le domande in eccesso sono differite all'anno successivo. Questo criterio di controllo della spesa è confermato anche nel DDL di bilancio. Dalla Relazione tecnica emerge una spesa associata alla proroga dell'APE sociale pari a 108 milioni nel 2020, 218,7 nel 2021, 184,6 nel 2022, 124,4 nel 2023, 57,1 nel 2024 e 2,2 nel 2025.

Tali stime risultano condivisibili alla luce dei dati del Rapporto di monitoraggio sull'APE sociale diffusi dall'INPS il 5 agosto 2019 riguardanti le domande pervenute dal 29 gennaio al 15 luglio. In particolare, estendendo all'intero anno il numero delle domande accolte e giacenti fino al 15 luglio 2019 (circa 9.000 al netto dei rigetti stimabili sulle giacenze) e tenendo conto delle tre finestre fisse con cui è possibile avanzare domanda (1° aprile, 1° agosto e 1° dicembre), si ottiene una platea di circa 14.000 soggetti nel 2019¹⁶⁹. Mantenendo questo flusso costante anche per il 2020 e ipotizzando che tutti ricevano un assegno mensile pari all'importo medio delle domande accolte e liquidate nel 2018 (ultimo anno di cui si dispone del consuntivo)¹⁷⁰, nel 2020 la maggiore spesa si confermerebbe al di sotto dei 110 milioni¹⁷¹. Nel 2021, la spesa più che raddoppierebbe (tutti i pensionati con APE sociale nel 2020 riceverebbero la prestazione per l'intero anno) e, da quel momento in poi, comincerebbe a ridursi mano a mano che i titolari di APE sociale raggiungono i normali requisiti per la pensione di vecchiaia o anticipata¹⁷². La maggiore spesa si annullerebbe entro il 2025, quando il più giovane dei beneficiari (colui che con 63 anni di età ha avuto accesso all'APE sociale negli ultimi mesi del 2020) raggiunge i requisiti per la decorrenza della pensione di vecchiaia.

¹⁶⁶ Convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

¹⁶⁷ Ci sono tre finestre temporali fisse per avanzare domanda all'INPS (si veda la Circolare INPS n. 15/2019): dal 1° gennaio al 31 marzo (istanza tempestiva), dal 1° aprile al 15 luglio (istanza intermedia), dal 16 luglio al 30 novembre (istanza tardiva).

¹⁶⁸ Art. 56 del DDL di bilancio.

¹⁶⁹ Le domande hanno cominciato a pervenire all'INPS solo dopo il 29 gennaio (giorno di conversione del DL 4/2019). Qui si ipotizza che a metà luglio 2019 si siano osservati flussi per 6,5 mesi.

¹⁷⁰ I dati del Rapporto di monitoraggio sull'APE sociale dell'INPS (aggiornamento di agosto 2019) mostrano, con riferimento ai beneficiari nel 2018, un importo medio mensile dell'assegno di circa 1.300 euro. Il calcolo dell'importo mensile è effettuato con riferimento a coloro che hanno presentato domanda nel 2018 e osservati nel 2019 in modo da poter prescindere dalle mensilità medie godute nel 2018 (nel 2019 le mensilità sono state dodici per tutti).

¹⁷¹ Per il 2019 la usuale ipotesi di distribuzione omogenea in corso d'anno delle decorrenze porta a ritenere che mediamente ogni pensionato con APE sociale percepisce 6 mensilità su 12.

¹⁷² Nella Relazione tecnica del DDL di bilancio la riduzione della spesa – per passaggio ai normali assegni pensionistici – è stimata più prudente all'inizio (circa -16 per cento tra 2021 e 2022) e poi più ampia negli anni successivi (-32,6 per cento tra il 2022 e il 2023, -54,0 per cento tra il 2023 e il 2024, circa -96,0 per cento tra il 2024 e il 2025).

Il DDL di bilancio prevede contestualmente l'istituzione di due Commissioni tecniche senza nessun onere per il bilancio pubblico: la Commissione per lo studio delle condizioni di gravosità dei lavori, anche in relazione all'età anagrafica, ad altri aspetti soggettivi e alle condizioni ambientali; la Commissione per lo studio delle metodologie più adatte per la riclassificazione della spesa sociale italiana a finalità previdenziale e assistenziale, anche per rendere più significativi i confronti internazionali.

La prima Commissione, quella per lo studio delle condizioni di gravosità dei lavori, il cui mandato si esaurirebbe a fine 2020, può svolgere un compito utile per accrescere la chiarezza, l'univocità e l'operatività delle norme che fanno riferimento alle categorie dei lavori gravosi, anche specificando meglio le differenze rispetto alle categorie inserite nella lista dei lavori usuranti. Non è peraltro la prima volta che verrebbe istituita una Commissione con tali compiti. L'ultima, ad esempio, è stata prevista dalla legge di bilancio per il 2018, sempre per una durata inferiore a un anno sebbene prorogata di ulteriori quarantacinque giorni rispetto alla scadenza originaria. Al termine dei lavori il Governo avrebbe dovuto presentare una relazione al Parlamento sugli esiti dei suoi lavori.

Sull'altra Commissione si nutre invece qualche perplessità. In particolare, esiste una metodologia europea, uniforme per tutti i paesi appartenenti alla UE, da seguire nella predisposizione delle statistiche anche di tipo previdenziale ed assistenziale. Modifiche metodologiche unilaterali non potrebbero essere applicate. La garanzia di un trattamento omogeneo di queste voci di spesa a livello europeo è peraltro garantita anche dalla presenza dell'*Ageing Working Group* in seno al Comitato di politica economica del quale fanno parte esperti nazionali in materia previdenziale (oltre che esponenti di Eurostat) e che si occupa, tra le altre cose, delle proiezioni di medio-lungo termine delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione.

3.6.2 La proroga di "Opzione Donna"

Il canale di pensionamento "Opzione Donna" è stato introdotto in via sperimentale dalla L. 243/2004 (come parte della cosiddetta riforma pensionistica "Maroni") e poi modificato e rinnovato, da ultimo con il DL 4/2019¹⁷³, che ha esteso tale possibilità di pensionamento alla donne che entro il 31 dicembre 2018 avevano raggiunto almeno 58 anni di età se lavoratrici dipendenti e almeno 59 anni se lavoratrici autonome, congiuntamente ad almeno 35 anni di anzianità contributiva. Se si opta per questo canale, è necessario accettare sia il ricalcolo integrale dell'assegno con il criterio contributivo ad accumulazione nozionale (il cosiddetto "calcolo Dini"), sia le finestre

¹⁷³ Convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

mobili che prevedono che tra la maturazione dei predetti requisiti e la decorrenza della pensione intercorrano 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e 18 per quelle autonome¹⁷⁴.

Il DDL di bilancio prolunga la sperimentazione di un anno, includendo tutte le lavoratrici che maturano i suddetti requisiti entro il 31 dicembre 2019. La presenza delle finestre mobili implica che le prime decorrenze delle pensioni che si avvarranno di questa estensione normativa inizieranno da febbraio 2020 per le lavoratrici dipendenti e da luglio 2020 per le lavoratrici autonome.

Data l'onerosità in termini di ricalcolo dell'assegno pensionistico, "Opzione Donna" ha ricevuto scarsa attenzione nei primi anni di attivazione, mentre ha cominciato a essere maggiormente utilizzata dopo la riforma delle pensioni del 2011 (L. 214/2011, cosiddetta "riforma Fornero") per evitare gli inasprimenti dei requisiti per le uscite di vecchiaia e anzianità che hanno riguardato in particolare modo le donne.

Dal "Rapporto annuale 2015" dell'INPS – l'ultimo disponibile con una ricognizione completa dei beneficiari e della spesa riconducibile a "Opzione Donna" e che pertanto fa riferimento alla normativa precedente alle modifiche del DL 4/2019 – emerge che le lavoratrici del comparto privato che si sono avvalse di "Opzione Donna" sono passate, con una crescita continua, da 1.328 nel 2011 a 19.905 nel 2015; nello stesso arco temporale nel comparto pubblico le aderenti sono passate da 403 a 8.297. Nel complesso i pensionamenti con "Opzione Donna" nel 2015 sono stati circa 28.000. Questi sono i dati più recenti pubblicati dall'INPS. Sarebbe auspicabile che le serie storiche dei canali di pensionamento ulteriori rispetto a quelli ordinari fossero rese pubbliche in maniera più frequente e continuativa.

Il Rapporto di monitoraggio dell'INPS pubblicato lo scorso mese di ottobre¹⁷⁵ evidenzia, con riferimento solo a "Opzione Donna" in vigore nel 2019 (per le lavoratrici in possesso dei requisiti al 31 dicembre 2018), che nei primi dieci mesi dell'anno sono pervenute quasi 24.000 istanze¹⁷⁶ e ne sono state accolte 15.066 (9.807 provenienti da lavoratrici dipendenti private, 2.397 da lavoratrici dipendenti pubbliche e 2.862 da lavoratrici autonome)¹⁷⁷. Estrapolando sull'intero anno queste tendenze sinora registrate, a fine 2019 le donne che avranno deciso di avvalersi di "Opzione Donna" (nella proroga decisa con DL 4/2019) potranno raggiungere le 18.000 unità.

La Relazione tecnica del DDL di bilancio, nello stimare un maggior numero di pensioni per "Opzione Donna" a fine 2020 pari a 9.100 unità, implicitamente assume che le domande accolte nel 2020 si posizionino approssimativamente sullo stesso livello del 2019 e a questo poi applica lo scaglionamento delle uscite desumibile dai dati del monitoraggio degli anni precedenti¹⁷⁸. Per quanto riguarda gli assegni, nelle stime ufficiali si utilizzano gli

¹⁷⁴ Al personale del comparto scuola si applica la finestra fissa annuale che rispetta i tempi di apertura degli anni scolastici.

¹⁷⁵ Ai sensi dell'art. 28 del DL 7/2019, convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

¹⁷⁶ Di queste, circa il 6 per cento si riferisce a decorrenze nel 2020 e nel 2021. A un consistente numero di domande (quasi 4.300, il 18 per cento) il monitoraggio non attribuisce, per adesso, una data di decorrenza.

¹⁷⁷ Alla stessa data, le respinte erano 4.137 e le giacenti in attesa di scrutinio 4.407.

¹⁷⁸ Per le lavoratrici dipendenti: 55 per cento alla prima decorrenza utile, 35 per cento dopo un anno, 10 per cento dopo due anni. Per quelle autonome: 50 per cento alla prima decorrenza utile, 40 per cento dopo

importi medi rilevati negli ultimi tre anni, pari a 1.150 euro lordi per le lavoratrici dipendenti private, 1.300 euro lordi per quelle pubbliche e 880 euro per le lavoratrici autonome.

Sulla base di queste ipotesi, nella Relazione tecnica si stima che l'estensione della sperimentazione di "Opzione Donna" comporterà un maggior numero di pensioni (valutate a fine anno) pari a 9.100 nel 2020, 15.400 nel 2021, 15.900 nel 2022, 12.500 nel 2023, 7.900 nel 2024, 3.000 nel 2025, 600 nel 2026. Dal 2023 il maggior numero di pensioni comincia a decrescere per effetto del raggiungimento dei normali requisiti di età e di anzianità per la pensione di vecchiaia o anticipata¹⁷⁹. La maggiore spesa al lordo degli effetti fiscali ammonterebbe a 66,7 milioni nel 2020, 187,2 nel 2021, 291,3 nel 2022, 259,8 nel 2023, 163,8 nel 2024 e 50,3 nel 2025. Nel 2026 emergerebbe una minore spesa come conseguenza del più contenuto valore delle pensioni interamente ricalcolate con il criterio contributivo nozionale.

Tali stime includono anche gli effetti che il pensionamento con "Opzione Donna" comporta sul Trattamento di fine servizio (TFS/TFR) del comparto pubblico. I maggiori esborsi ammonterebbero a 51 milioni nel 2022, a 47 nel 2023 e a 17 nel 2024. Dal 2025 si registrerebbero minori esborsi come effetto netto dei TFS/TFR che sarebbero stati comunque corrisposti al raggiungimento dei normali requisiti di età e di anzianità per la pensione di vecchiaia o anticipata ma per importi inferiori a fronte di carriere più corte (15 milioni nel 2025 e 35 nel 2026).

3.6.3 Modifiche all'indicizzazione delle pensioni

Il DDL di bilancio rivede in senso espansivo le regole di indicizzazione delle pensioni di importo fino a 4 volte il trattamento minimo INPS (pari a 513,01 euro mensili) già modificate con la manovra di bilancio per il 2019 (tab. 3.14). In particolare, dal 2020 viene ampliato il primo scaglione di indicizzazione, ossia quello che corrisponde alla indicizzazione completa (100 per cento del tasso di inflazione), portandolo da fino a 3 a fino a 4 volte il trattamento minimo INPS. Inoltre, per il biennio 2020-21 gli scaglioni introdotti con la legge di bilancio per il 2019 sono ridotti da sette a sei e la percentuale di indicizzazione prevista per trattamenti compresi tra 3 e 4 volte il trattamento minimo INPS è innalzata da 97 a 100 per cento. A partire dal 2022 continua a essere previsto il

un anno, 10 per cento dopo due anni. La stima di 18.000 domande accolte appare prudente, tenendo conto che si tratta del secondo rinnovo consecutivo della "Opzione" e che non c'è uno *stock* iniziale di donne che possano più che soddisfare i requisiti.

¹⁷⁹ In realtà, già a fine 2022, quando lo scaglionamento delle adesioni è completo (si veda la precedente nota), la Relazione tecnica riporta un maggiore numero di pensioni inferiore di circa 2.000 unità rispetto alla platea iniziale. La differenza dovrebbe essere attribuibile al compimento dei requisiti per i canali ordinari di pensionamento e, in misura minore, alla mortalità.

Tab. 3.14 – Le regole di indicizzazione delle pensioni

		Valore dei redditi pensionistici rispetto al trattamento minimo INPS ⁽¹⁾						
		Fino a 3	Tra 3 e 4	Tra 4 e 5	Tra 5 e 6	Tra 6 e 8	Tra 8 e 9	Oltre 9
In vigore nel 2018 (progressivi)		100%	95%	75%	50%	45%		
In vigore nel 2019 (per livelli)		100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%
pre DDL 2020	2020 e 2021 (per livelli)	100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%
	dal 2022 in poi (progressivi)	100%	90%		75%			
	2020 e 2021 (per livelli)	100%	77%	52%	47%	45%	40%	
	dal 2022 in poi (progressivi)	100%	90%	75%				
post DDL 2020	2020 e 2021 (per livelli)	100%	77%	52%	47%	45%	40%	
	dal 2022 in poi (progressivi)	100%	90%	75%				

(1) Nel 2019 il trattamento minimo INPS è pari a 513,01 euro al mese per tredici mensilità.

cambiamento di calcolo dell'indicizzazione, che passa dal metodo per livelli a quello progressivo¹⁸⁰.

La legge di bilancio per il 2019 aveva stabilito per il triennio 2019-2021 un meccanismo di indicizzazione basato su sette scaglioni – con percentuali decrescenti dal 100 al 40 per cento – da applicare con il metodo di calcolo per livelli. Dal 2022 sarebbero invece tornate in vigore le regole preesistenti (L. 388/2000, art. 69, c. 1) basate su tre scaglioni – con percentuali dal 100 al 75 per cento – da applicare con metodo progressivo.

Secondo la Relazione tecnica le modifiche alle regole di indicizzazione genereranno una maggiore spesa lorda per 8 milioni nel 2020, gradualmente crescente sino a 498 milioni nel 2029. Al netto della componente fiscale, la maggiore spesa aumenterebbe da 6 milioni nel 2020 a 346 nel 2029. Nel passaggio dalla spesa lorda a quella netta è implicita una aliquota impositiva media del 25 per cento nel 2020, gradualmente crescente sino a circa il 30 per cento nel 2029¹⁸¹. Tenuto conto di questi aspetti, le valutazioni appaiono condivisibili.

Per le stime la Relazione tecnica considera il tasso di inflazione programmatico e la previsione della spesa pensionistica del 2019 riportati nella NADEF 2019¹⁸². Inoltre assume che i redditi pensionistici compresi tra 3 e 4 volte il trattamento minimo INPS costituiscano circa il 18,7 per cento della spesa pensionistica totale¹⁸³, mentre l'ammontare complessivo delle porzioni dei redditi da pensione comprese tra 3 e 4 volte il trattamento minimo ne costituiscano circa il 9,3

¹⁸⁰ Con il metodo di calcolo per livelli il reddito da pensione viene indicizzato con la percentuale prevista in corrispondenza dello scaglione in cui ricade il reddito; con il metodo progressivo, invece, l'indicizzazione è fatta applicando la percentuale di ciascun scaglione al reddito che ricade nello scaglione stesso e per la parte eccedente si utilizza la percentuale dello scaglione successivo.

¹⁸¹ Nei primi anni l'aliquota media utilizzata è quella corrispondente a redditi a cavallo tra il primo e il secondo scaglione dell'imposizione personale, grosso modo corrispondenti alla fascia tra tre e quattro volte il trattamento minimo INPS. Con il passare degli anni la maggiore indicizzazione fa slittare verso l'alto i redditi da pensione e l'aliquota impositiva, spostando una parte di tali redditi nello scaglione di indicizzazione all'inflazione successivo (quello al 90 per cento).

¹⁸² Pari, al netto delle pensioni e degli assegni sociali, a 271,1 miliardi.

¹⁸³ Al netto delle pensioni e degli assegni sociali.

per cento. Queste incidenze trovano conferma nei dati Istat su numero di percettori e redditi da pensione per classi di importo mensili¹⁸⁴.

3.6.4 Risparmi di spesa connessi con “Quota 100” e con minori uscite per pensioni di anzianità

La Relazione tecnica del DL 4/2019¹⁸⁵ stimava la maggiore spesa pensionistica attribuibile all'introduzione di “Quota 100” e alla sospensione sino al 2026 dell'aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate in circa 3,8 miliardi nel 2019, 7,9 nel 2020, 8,3 nel 2021 e 7,9 nel 2022¹⁸⁶; dal 2023 il maggiore onere cominciava a ridursi fino a raggiungere poco più di 1,5 miliardi nel 2028 per effetto del raggiungimento da parte dei potenziali pensionati con “Quota 100” dei vigenti requisiti per la vecchiaia e l'uscita anticipata.

Lo scorso settembre in occasione della NADEF 2019, sulla base dei primi esiti del monitoraggio condotto dall'INPS¹⁸⁷, le stime ufficiali sono state riviste al ribasso per circa 1,2 miliardi nel 2019, 1,7 nel 2020 e 0,4 nel 2021. Il DDL di bilancio le abbassa ulteriormente di 0,3 miliardi nel 2020, 0,9 nel 2021 e di 0,5 nel 2022 (tab. 3.15). Allo stato attuale, pertanto, la maggiore spesa attesa da “Quota 100” e dalla sospensione sino al 2026 dell'aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate è stimata pari a 2,6 miliardi nel 2019, 5,9 nel 2020, 7,0 nel 2021 e 7,4 nel 2022. Prudenzialmente non

Tab. 3.15 – Maggiore spesa per “Quota 100” e per la sospensione dell'aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate
(milioni di euro)

Maggiore spesa per Q100 e blocco requisiti per anticipata					
	Relazione tecnica DL 4/2019		Modifiche NADEF 2019	Modifiche DDL 2020	Totale post DDLB
	Totale	Di cui: per anticipate			
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e = a+c+d</i>
2019	3.781	328	-1.200	0	2.581
2020	7.860	526	-1.700	-300	5.860
2021	8.310	547	-400	-900	7.010
2022	7.877	567	0	-500	7.377
2023	6.432	1.398	0	0	6.432
2024	3.912	1.588	0	0	3.912
2025	2.853	2.602	0	0	2.853
2026	1.915	3.131	0	0	1.915
2027	1.898	3.795	0	0	1.898
2028	1.532	3.541	0	0	1.532

Fonte: elaborazioni su dati delle relazioni tecniche del DL 4/2019 e del DDL di bilancio e della NADEF 2019.

¹⁸⁴ Si veda il dataset *on-line* dell'Istat su “Assistenza e Previdenza”, nella sezione “Pensioni: Principali dati”.

¹⁸⁵ Convertito con L. 26/2019.

¹⁸⁶ Di questi, 328 milioni nel 2019, 526 nel 2020, 547 nel 2021 e 567 nel 2022 erano connessi con la sospensione dell'aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate.

¹⁸⁷ Ai sensi dell'art. 28, c. 3 del DL 4/2019.

sono state apportate modifiche alle valutazioni degli anni successivi riportate nella Relazione tecnica del DL 4/2019.

L'UPB ha aggiornato le proprie stime pubblicate in occasione dell'Audizione dello scorso 16 luglio¹⁸⁸ riguardanti esclusivamente "Quota 100", il nuovo canale di pensionamento con i maggiori effetti immediati e a medio termine in termini di adesioni e spesa¹⁸⁹.

Per valutare le minori spese rispetto a quelle originariamente attese sono stati utilizzati i dati pubblicati dall'INPS tra marzo e novembre 2019, che consentono di analizzare la dinamica con cui le domande di accesso a "Quota 100" sono pervenute nel corso dell'anno, e quelli del Rapporto di monitoraggio dell'INPS a tutto il mese di ottobre. I dati contengono informazioni distinte per Gestione pensionistica, per tre fasce di età e per genere.

All'11 novembre¹⁹⁰ risultano arrivate all'INPS 201.022 domande: 41,1 per cento da parte di dipendenti privati (FPLD e Fondi speciali), 30,6 per cento da dipendenti pubblici (ex INPDAP), 20,8 per cento da parte di lavoratori autonomi (inclusi lavoratori dello spettacolo e dello sport e lavoratori parasubordinati), 7,5 per cento da lavoratori che si avvalgono del cumulo di periodi contributivi presso Gestioni pensionistiche diverse.

La tabella 3.16 riassume i dati di dieci aggiornamenti comparsi sul sito *web* dell'INPS dal 15 marzo all'11 novembre 2019.

Dai dati emerge che il 39,9 per cento dei soggetti che hanno presentato domanda per "Quota 100" ha età non superiore a 63 anni, il 42,0 per cento superiore a 63 e inferiore o uguale a 65 anni, il 18,1 per cento superiore a 65 anni. Sono per la maggior parte uomini (quasi il 74 per cento). La presenza della finestra fissa di aprile 2019 per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi che già possedevano i requisiti a fine 2018 (lo *stock* iniziale), congiuntamente al termine di fine febbraio per l'adesione da parte degli occupati nel comparto della scuola, ha fatto sì che già a marzo si fosse registrato un numero significativo di domande (93.553). Inoltre, la presenza della finestra fissa di agosto 2019 per i dipendenti pubblici di comparti diversi da quelli della scuola che già possedevano i requisiti a fine 2018, congiuntamente al loro obbligo di preavviso

¹⁸⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito ai recenti interventi del Governo in materia di saldi di finanza pubblica", 16 luglio (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-UPB-16_07_2019.pdf).

¹⁸⁹ Si veda l'aggiornamento al 31 ottobre del "Rapporto di Monitoraggio" a cura dell'INPS. A quella data le domande presentate erano oltre 197.000 per "Quota 100", oltre 157.000 per la pensione anticipata e poco meno di 24.000 per "Opzione Donna". Inoltre, la durata media dell'anticipo (rispetto ai requisiti normali *pre* riforma) era stimato di due anni per la "Quota 100" e tre mesi per il pensionamento di anzianità a requisiti bloccati.

¹⁹⁰ Alla data in cui il Rapporto è chiuso sul sito *web* dell'INPS è presente anche la rilevazione delle domande a tutto il 21 novembre. Ai fini della stima del flusso mensile di novembre si è preferito considerare solo le domande pervenute entro l'11 dello stesso mese riportandole ai 30 giorni. Si ipotizza che le domande sopraggiunte dopo si riferiscano in parte a decorrenze oltre il 2019, come si desume dal fatto che, riportate ai 30 giorni, esse segnerebbero un aumento sensibile rispetto a quanto rilevabile nei precedenti tre monitoraggi (6 settembre, 30 settembre, 11 novembre).

Tab. 3.16 – Domande pervenute per “Quota 100”

Domande pervenute per “Quota 100” per data degli aggiornamenti pubblicati dall’INPS											
	15-mar	26-mar	05-apr	17-apr	26-apr	13-mag	20-giu	06-set	30-set	11-nov	11-nov %
FPLD	32.648	36.310	40.453	43.268	44.471	47.787	54.615	65.120	68.455	71.603	35,6
Ex INPDAP	33.717	35.835	38.375	40.442	41.307	43.167	48.566	55.167	57.604	61.590	30,6
Spettacolo e Sport	332	372	418	448	461	492	578	677	711	561	0,3
Commercianti	7.545	8.506	9.535	10.107	10.439	11.135	12.521	14.782	15.588	18.178	9,0
Artigiani	7.930	8.940	9.921	10.511	10.802	11.511	12.978	15.135	15.856	18.669	9,3
CDCM	1.699	1.974	2.316	2.431	2.501	2.665	2.985	3.466	3.682	4.348	2,2
Gestione separata	96	106	114	122	125	129	145	161	167	87	0,0
Fondi Speciali	4.187	4.643	5.241	5.695	5.892	6.409	7.551	8.997	9.478	10.960	5,5
Cumulo	5.399	6.279	7.122	7.699	7.978	8.548	10.160	12.490	13.349	15.026	7,5
≤ 63 anni	31.570	34.610	38.515	41.460	42.714	46.209	54.237	67.249	71.831	80.242	39,9
> 63 e ≤ 65	43.136	47.411	51.922	54.960	56.338	59.444	66.658	75.807	78.896	84.474	42,0
> 65	18.847	20.944	23.058	24.303	24.924	26.190	29.204	32.939	34.163	36.306	18,1
Donna	25.314	27.534	30.036	31.786	32.535	34.407	39.202	45.680	48.033	52.393	26,1
Uomo	68.239	75.431	83.459	88.937	91.441	97.436	110.897	130.315	136.857	148.629	73,9
Totale	93.553	102.965	113.495	120.723	123.976	131.843	150.099	175.995	184.890	201.022	100,0

Fonte: elaborazione su dati INPS.

semestrale, fa sì che a fine giugno fossero già pervenute le domande di pensionamento dei dipendenti pubblici che potevano avere una decorrenza della pensione entro il 2019 (48.566 domande al 20 giugno e 55.167 al 6 settembre).

La stima della spesa nel 2019

Per verificare l’esistenza di eventuali minori erogazioni rispetto alle attese ufficiali è necessario fare ipotesi sulle ulteriori domande di pensionamento con “Quota 100” che perverranno entro la fine del 2019. Una possibile ipotesi è quella di applicare agli *stock* dell’11 novembre rilevati dall’INPS gli incrementi assoluti delle domande realizzati tra l’ultimo e il penultimo monitoraggio, opportunamente mensilizzati e distinti per Gestione pensionistica (così come compaiono nei dati dell’INPS)¹⁹¹. Si tratterebbe essenzialmente di un’approssimazione di coloro che raggiungono progressivamente i requisiti anagrafici e contributivi di “Quota 100” e, in misura più marginale, di coloro che pur avendo già raggiunto i requisiti non hanno immediatamente fatto domanda di pensionamento.

Questa proiezione tiene altresì conto di due aspetti già sinteticamente menzionati. In primo luogo, a fine giugno sono già pervenute tutte le domande da parte dei lavoratori

¹⁹¹ Si fa riferimento agli ultimi incrementi come valori rappresentativi della dinamica delle adesioni a regime, dopo i primi mesi caratterizzati dallo smaltimento dello *stock* e dallo scavallamento delle finestre fisse. Gli ultimi due aggiornamenti sono quelli del 30 settembre e dell’11 novembre.

pubblici per decorrenze della pensione entro il 2019¹⁹², se si considera che per questi lavoratori è previsto un preavviso di almeno sei mesi e per il comparto della scuola vi è il più stringente termine massimo di presentazione della domanda entro la fine di febbraio¹⁹³. In secondo luogo, l'ultimo incremento mensile viene applicato per un numero di mesi pari a 19/31 esimi, corrispondenti alla parte rimanente del mese di novembre, in quanto le domande di dicembre plausibilmente generano pensioni con decorrenza nel 2020 (in linea teorica anche in parte successiva al 2020). Utilizzando tali ipotesi il numero complessivo delle domande per pensionamenti con "Quota 100" nel 2019 si attesterebbe sulle 200.000 unità¹⁹⁴.

Sulla base di queste proiezioni e applicando un coefficiente medio di rifiuto delle domande pari al 14 per cento¹⁹⁵, a fine anno le domande di "Quota 100" con decorrenza della pensione entro il 2019 sarebbero circa 172.000 contro le 269.000 riportate nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (-36,7 per cento circa). Si ripartirebbero nel seguente modo: circa 86.000 lavoratori del settore privato (inclusendo anche i lavoratori che si avvalgono della possibilità di cumulare anzianità contributiva prestata in gestioni pensionistiche diverse), poco meno di 39.000 lavoratori autonomi (inclusivi della Gestione separata) e oltre 47.000 da lavoratori pubblici. Rispetto alle platee riportate nella Relazione tecnica, si registrerebbero rilevanti differenze negative per i lavoratori autonomi (-53 per cento circa, probabilmente disincentivati dal divieto di cumulo e dagli importi già bassi degli assegni) e per i pubblici (-49 per cento circa, probabilmente per la minore disutilità marginale netta delle mansioni, la maggiore stabilità del posto di lavoro e le retribuzioni mediamente più elevate). Maggiormente in linea con le attese sarebbero invece i pensionamenti dei dipendenti privati (-8,8 per cento).

Per quantificare la spesa del 2019 si può fare riferimento agli importi medi lordi annui degli assegni che nell'anno sono stati già riconosciuti ai pensionati con "Quota 100" e rilevati dai dati dell'INPS suddivisi per Gestioni: 27.700 euro per i dipendenti privati, 18.500 per i lavoratori autonomi, 28.100 per i dipendenti pubblici¹⁹⁶. Inoltre, si ipotizza

¹⁹² Nei dati del 6 settembre, del 30 settembre e dell'11 novembre si riconosce, in effetti, una progressione dello stock di lavoratori pubblici. Gli incrementi sono attribuiti per metà al 2020 e per l'altra metà al 2021 (al netto della mortalità).

¹⁹³ Il termine di fine febbraio vale per adesso soltanto con riferimento al 2019 (DL 4/2019, art. 14, c. 7). Poi è possibile che anche per i dipendenti della scuola resti solo l'obbligo di preavviso di sei mesi, unitamente alla finestra fissa di settembre.

¹⁹⁴ Per il calcolo degli incrementi mensili al netto del comparto dei lavoratori pubblici si ipotizza che, all'interno di ciascuna delle tre fasce di età utilizzate dall'INPS e all'interno dei sottogruppi degli uomini e delle donne, l'incidenza del pubblico impiego sia la stessa che sul complesso delle domande di "Quota 100" riportate nell'ultimo monitoraggio.

¹⁹⁵ Informazione desumibile dai Rapporti di monitoraggio a cura dell'INPS come rapporto tra le domande respinte e la differenza tra le pervenute e le giacenti. In realtà, nel Rapporto dello scorso ottobre questo parametro si attestava poco al di sopra del 14,5 per cento, contro il 15,5 per cento rilevato nell'edizione di giugno. Nella stima UPB lo si fissa al valore del 14 per cento ipotizzando, per prudenza, un'altra lieve correzione al ribasso nei mesi finali dell'anno. Come analisi di sensitività dei risultati si ipotizza anche che nei due anni successivi possa emergere un tasso di rigetto inferiore (10 per cento, si veda più avanti).

¹⁹⁶ Nella Relazione tecnica del DL 4/2019 si ipotizzavano invece importi medi annui pari a 28.300 euro per i dipendenti privati, 18.400 per i lavoratori autonomi e 30.200 per i dipendenti pubblici.

che mediamente nel 2019 chi si pensiona con “Quota 100” percepisca 7 mensilità (ossia 7/12 dell’importo annuo lordo comprensivo di tredicesima) se dipendente del settore privato o lavoratore autonomo e 4 mensilità se lavoratore pubblico¹⁹⁷. Nella misura in cui l’addensarsi delle decorrenze nel mese di aprile (per dipendenti privati e autonomi) e nel mese di agosto (per i pubblici) facesse *ex post* emergere scaglionamenti diversi delle decorrenze e durate medie superiori, la spesa del 2019 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della Relazione tecnica.

Utilizzando le ipotesi appena elencate, la spesa lorda di “Quota 100” nel 2019 ammonterebbe a oltre 2,2 miliardi, quasi 1,2 miliardi in meno rispetto a quanto stimato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (circa 3,5 miliardi). Tale importo sostanzialmente non cambierebbe se le domande di “Quota 100” di lavoratori che si avvalgono del cumulo fossero attribuite, invece che alle Gestioni dei lavoratori dipendenti del settore privato (FPLD), come è stato fatto, a quelle dei lavoratori pubblici oppure fossero ripartite *pro quota* (l’assegno medio di chi si pensiona con “Quota 100” non differisce molto tra privati e pubblici). I risparmi potrebbero invece ridursi in maniera più significativa se le domande di “Quota 100” di lavoratori che si avvalgono del cumulo fossero attribuite alla Gestione dei lavoratori autonomi¹⁹⁸. Una sovrastima delle minori spese da “Quota 100” potrebbe inoltre derivare da un tasso medio di rifiuto delle domande a consuntivo più basso di quello attualmente risultante dai dati dell’INPS. Se è vero che il dato dovrebbe essere verosimilmente assestato, l’analisi delle domande giacenti e di quelle nuove in arrivo nella seconda parte di novembre e a dicembre potrebbe portare a revisioni al ribasso. Una sottostima invece potrebbe emergere qualora una percentuale delle domande di “Quota 100” sinora pervenute si riferisse a pensioni con decorrenza successiva al 2019. Dalle informazioni diffuse dall’INPS col Rapporto di monitoraggio di giugno, tale percentuale, misurata sulle pervenute complessive e non sulle accettate, era stimabile nell’ordine del 4 per cento (nascente per la maggior parte nel comparto del lavoro privato). Nell’aggiornamento di ottobre tale percentuale è aumentata a circa l’11 per cento.

La stima della spesa nel 2020

Sempre sulla base dei dati pubblicati dall’INPS è possibile stimare, sebbene con un elevato margine di incertezza, la eventuale spesa di “Quota 100” per il 2020. Tale quantificazione richiede tuttavia la preliminare stima della numerosità di pensionati “Quota 100” distinta in quattro diverse categorie:

¹⁹⁷ Il numero medio di mensilità è influenzato dalla presenza degli *stock* dei lavoratori che già possedevano i requisiti di “Quota 100” alla fine del 2018, oltre che dai menzionati tre vincoli: decorrenza non prima di aprile per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi, decorrenza non prima di agosto per i dipendenti pubblici non appartenenti al comparto della scuola e decorrenza fissa a settembre per gli appartenenti al comparto della scuola.

¹⁹⁸ La minore spesa si attesterebbe poco al di sotto di 1,3 miliardi.

- 1) la prima categoria è costituita dai lavoratori privati che presentano domanda a dicembre 2019 e vedranno decorrere la pensione solo dal mese dopo e dai lavoratori pubblici che hanno presentato o presenteranno la domanda da luglio 2019 in poi e, per via del semestre di preavviso verso l'Amministrazione di appartenenza, vedranno decorrere la pensione non prima del 2020. Si ipotizza che il tasso di rifiuto delle loro domande resti del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività);
- 2) la seconda categoria è costituita da coloro che già nel 2019 sono andati in pensione con "Quota 100" (ripartiti tra lavoratori privati, autonomi e pubblici) e che nel 2020, se sopravvissuti¹⁹⁹, percepiranno la pensione per l'intera annualità;
- 3) la terza categoria è costituita da coloro che nel 2020 maturano per la prima volta i requisiti per accedere a "Quota 100". Partendo dai dati della Relazione tecnica, il loro numero viene in questa analisi approssimato dal flusso di nuovi pensionati nel 2020 (differenza tra lo *stock* a fine 2020 e a fine 2019) al netto di coloro che pur avendo i requisiti nel 2019 decidono di rimandare il pensionamento, secondo le propensioni utilizzate nella stessa Relazione tecnica²⁰⁰. Si ipotizza, inoltre, che costoro decidano effettivamente di pensionarsi con la propensione osservata nel 2019 per la fascia di età più giovane (di età non superiore a 63 anni) e che il tasso di rifiuto delle loro domande resti del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività). Infine, si assume che tali soggetti ricevano in media 6,5 mensilità per l'ipotesi che le coorti marginali abbiano una distribuzione omogenea per mese di decorrenza della pensione;
- 4) la quarta categoria comprende, infine, coloro che, pur avendo i requisiti nel 2019, decidono di rimandare il pensionamento al 2020, oppure coloro ai quali è stata rifiutata la domanda nel 2019 e l'hanno ripresentata nel 2020. Per stimare la loro numerosità si utilizza la distinzione per gruppi di età (≤ 63 anni, > 63 anni e ≤ 65 , > 65 anni) riportata nei dati dell'INPS, applicando a ciascun gruppo la propensione al pensionamento del gruppo di età successivo registrata fino a novembre 2019 ed estrapolata all'intero 2019²⁰¹: ad esempio, per i soggetti appartenenti alla fascia di età ≤ 63 anni si applica la probabilità di pensionarsi

¹⁹⁹ Si ipotizza un tasso di mortalità dell'8 per mille per le età coinvolte da "Quota 100" (<http://demo.istat.it/tvm2016/index.php?lingua=ita>).

²⁰⁰ La Relazione tecnica ipotizza che tra coloro che maturano nell'anno il diritto alla decorrenza della pensione con "Quota 100" si pensionino effettivamente l'85 per cento dei lavoratori privati e il 70 per cento dei pubblici. Quelli che posticipano, invece, si pensionano l'anno successivo con una propensione pari al 40 per cento sia per i privati che per i pubblici. Negli anni successivi, le propensioni rimangono fisse a questi livelli.

²⁰¹ I pensionati con "Quota 100" nel 2019, tenendo conto anche del tasso di rifiuto della domanda, ammontano a oltre 67.500 nella fascia di età 62-63 anni, oltre 71.500 nella fascia compresa tra 63 e 65 anni e poco più di 31.000 nella fascia di età superiore a 65 anni.

con “Quota 100” della fascia di età compresa tra 63 e 65 anni²⁰². Inoltre, all’interno delle diverse fasce d’età si ipotizza una distribuzione costante tra Gestioni pensionistiche di appartenenza. Anche in questo caso si ipotizza un tasso di rifiuto delle domande di pensionamento del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività) e che i pensionandi nel 2020 ricevano 6,5 mensilità (ossia che le decorrenze delle loro pensioni si distribuiscano in maniera uniforme sui mesi dell’anno)²⁰³. Nella misura in cui le durate medie (mensilità) fossero superiori, la spesa del 2020 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della Relazione tecnica.

Per quantificare la spesa di “Quota 100” per il 2020 si è applicato alle numerosità così stimate assegni medi lordi annui per il 2020 in linea con quelli riportati nella Relazione tecnica del DL 4/2019 distintamente per Gestione pensionistica di appartenenza.

Sulla base di queste ipotesi nel 2020 i percettori di pensione “Quota 100” potrebbero toccare le 246.000 unità, circa il 19 per cento in meno rispetto al dato riportato nella Relazione tecnica (303.000 individui): oltre 121.000 dipendenti del settore privato, oltre 58.000 lavoratori autonomi e quasi 67.000 dipendenti pubblici. La spesa ammonterebbe a quasi 5,4 miliardi, poco meno di 2,0 miliardi in meno rispetto a quanto indicato nella relazione tecnica (-26,7 per cento circa). Come già rilevato per le stime relative al 2019, i valori sostanzialmente non variano se si modifica la distribuzione dei pensionati che si avvalgono del cumulo tra le Gestioni dei dipendenti privati e pubblici. Un po’ più ampie sarebbero, invece, le differenze, se l’accorpamento avvenisse nella gestione dei lavoratori autonomi²⁰⁴. Variazioni significative emergerebbero, invece, se a consuntivo la percentuale di rifiuto delle domande presentate nel 2020 si rivelasse inferiore al 14 per cento. Se, ad esempio, il tasso fosse del 10 per cento, la minore spesa nel 2020 ammonterebbe a circa 1,9 miliardi di euro (circa 50 milioni in meno).

L’entità della minore spesa stimata per il 2020 potrebbe crescere nella misura in cui, come già visto per il 2019, una parte delle domande presentate nel 2019 si riferisse in realtà a decorrenze nel 2020 o successive. Nel primo caso, si avrebbero pagamenti di sole 6,5 mensilità anziché 12; nel secondo caso, non ci sarebbe alcuna mensilità a carico del 2020. Queste ragioni di possibile revisione al ribasso della stima di spesa (e al rialzo della stima del risparmio) si confrontano con molteplici altri fattori di possibile revisione al rialzo: oltre alla menzionata percentuale di rigetto inferiore al 14 per cento (nulla esclude che nel 2020 possa collocarsi anche al di sotto del 10 per cento), un numero medio di mensilità godute dai soggetti che posticipano l’adesione dal 2019 al 2020

²⁰² Per coloro che hanno più di 65 anni, non disponendo di una probabilità di pensionamento per la fascia di età successiva, si continua a fare riferimento alla stessa probabilità.

²⁰³ Per i lavoratori pubblici il numero di mensilità è corretto leggermente verso il basso (da 6,5 a 6) per tenere conto che, per via della finestra fissa per i pensionamenti, i lavoratori della scuola ricevono tutti 4 mensilità (da settembre a dicembre) nell’anno in cui vanno in pensione.

²⁰⁴ La minore spesa si attesterebbe a poco meno di 2,1 miliardi.

superiore a 6,5 e propensioni all'adesione il secondo anno superiori rispetto a quelle estrapolabili dai dati del 2019.

La stima della spesa nel 2021

Continuando con la stessa logica, è possibile stimare, sebbene con un margine di incertezza molto più ampio, la eventuale spesa di "Quota 100" per il 2021. Tale calcolo richiede tuttavia la preliminare stima della numerosità di pensionati "Quota 100" questa volta distinta in tre diverse categorie:

- 1) La prima categoria è costituita da tutti coloro che sono andati in pensione con "Quota 100" nel 2019 e nel 2020 (ripartiti tra lavoratori privati, autonomi e pubblici) e che nel 2021, se sopravvissuti, percepiranno la pensione per l'intera annualità;
- 2) La seconda categoria comprende coloro che, pur avendo i requisiti nel 2019 o nel 2020, hanno deciso di non pensionarsi con "Quota 100" né nel 2019 né nel 2020. Per stimare la loro numerosità si prende la differenza tra il totale delle pensioni con "Quota 100" stimato dalla Relazione tecnica a dicembre 2020 e il totale risultante della stima UPB alla stessa data. A questa differenza di *stock* si possono applicare diverse ipotesi di pensionamento nel 2021. Ai fini della stima si sceglie una forchetta con due estremi e un valore centrale: *a)* nessuno si pensiona (chi rimanda sino al 2020 non è, in realtà, interessato a "Quota 100"); *b)* i privati si pensionano con propensione 40 per cento e i pubblici con propensione 45 per cento (le percentuali della Relazione tecnica negli anni successivi al primo); *c)* tutti si pensionano con la propensione media registrata fino a novembre 2019 ed estrapolata a tutto l'anno (circa 65 per cento nella media delle tre fasce di età). Anche in questo caso si ipotizza un tasso di rifiuto delle domande di pensionamento del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività) e che i pensionandi nel 2021 ricevano 6,5 mensilità (ossia che le decorrenze delle loro pensioni si distribuiscano in maniera uniforme sui mesi dell'anno). Nella misura in cui le durate medie (mensilità) fossero superiori, la spesa del 2021 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della Relazione tecnica;
- 3) La terza categoria è costituita da coloro che nel 2021 maturano per la prima volta i requisiti per accedere a "Quota 100". Il loro numero viene in questa analisi approssimato dal flusso di nuovi pensionati nel 2021 (differenza tra gli *stock* 2021 e 2020 della Relazione tecnica) al netto di coloro che pur avendo maturato i requisiti nel 2019 o nel 2020 decidono di rimandare il pensionamento (i flussi stimati al precedente punto 2)). Si ipotizza, inoltre, che costoro decidano effettivamente di pensionarsi con la propensione osservata nel 2019 per la

fascia di età più giovane (di età non superiore a 63 anni) e che il tasso di rifiuto delle loro domande resti del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività). Infine si assume che tali soggetti ricevano in media 6,5 mensilità per l'ipotesi che le coorti marginali abbiano una distribuzione omogenea per mese di decorrenza della pensione.

Per quantificare la spesa di "Quota 100" per il 2021 si è applicato alle numerosità così stimate assegni medi lordi annui per il 2021 in linea con quelli riportati nella Relazione tecnica distintamente per Gestione pensionistica di appartenenza.

Sulla base di queste ipotesi nel 2021 i percettori di pensione da "Quota 100" potrebbero superare le 277.000 unità, circa il 16 per cento in meno rispetto al dato riportato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (330.000 individui): oltre 127.000 dipendenti del settore privato, oltre 70.000 lavoratori autonomi e poco più di 80.000 dipendenti pubblici. Se, tuttavia, coloro che hanno rimandato il pensionamento nel 2019 e nel 2020 rinunciassero del tutto alla uscita con "Quota 100", i percettori potrebbero superare di poco i 260.000 (-21 per cento). Se, al contrario, chi ha rinunciato a "Quota 100" nel 2019 e nel 2020 si pensionasse nel 2021 con la propensione osservata nel 2019 nella media delle tre fasce di età riportate dall'INPS (65 per cento), allora a fine 2021 i percettori potrebbero superare i 291.000 (-11,6 per cento)²⁰⁵.

La spesa ammonterebbe a circa 6,7 miliardi, circa 1,1 miliardi in meno rispetto a quanto indicato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (-14,1 per cento circa). Qualora nessuno di coloro che hanno rimandato l'uscita con "Quota 100" nel 2019 e nel 2020 vi acceda nel 2021, la spesa sarebbe di quasi 6,5 miliardi, 1,3 miliardi in meno del previsto (-16,7 per cento circa). Se, viceversa, questi stessi soggetti nel 2021 aderissero a "Quota 100" con la propensione media osservata nel 2019, la spesa si attesterebbe oltre 6,8 miliardi, circa 0,9 miliardi meno di quanto previsto dalla Relazione tecnica (-12,1 per cento circa)²⁰⁶.

Differentemente dagli anni precedenti, nel 2021 le stime appaiono più condizionate dalla scelta di distribuire i pensionati che si avvalgono del cumulo tra le Gestioni dei dipendenti privati, dei pubblici o dei lavoratori autonomi (questa scelta produce effetti che si accumulano e rinforzano sul triennio). Variazioni significative emergerebbero, inoltre, se a consuntivo la percentuale di rifiuto delle domande si rivelasse inferiore al 14 per cento. Se, ad esempio, il tasso fosse del 10 per cento sia nel 2020 che nel 2021, i tre valori precedentemente stimati per il risparmio di spesa nel 2021 aumenterebbero di

²⁰⁵ Nel caso teorico in cui nel 2021 si pensionassero con "Quota 100" tutti coloro che pur avendone i requisiti non lo hanno fatto nei due anni precedenti, a fine 2021 i percettori potrebbero superare le 313.000 unità (-4,9 per cento in meno di quanto previsto dalla Relazione tecnica).

²⁰⁶ Nel caso teorico in cui nel 2021 si pensionassero con "Quota 100" tutti coloro che pur avendone i requisiti non lo hanno fatto nei due anni precedenti, a fine 2021 la spesa si attesterebbe a ridosso dei 7 miliardi, circa 690 milioni in meno di quanto previsto dalla Relazione tecnica (-8,9 per cento circa).

circa 0,1 miliardi ogni anno (un miliardo contro 1,1; 1,2 miliardi contro 1,3; 0,8 miliardi contro 0,9).

In conclusione, confrontando le nuove stime ufficiali sulla maggiore spesa derivante da “Quota 100” con quelle dell’UPB emergono essenzialmente tre osservazioni che suggeriscono di adottare prudenza nella stima della possibile minore spesa soprattutto con riferimento al 2021 (tab. 3.17).

In primo luogo, se la percentuale di rigetto delle domande si conferma a consuntivo del 14 per cento, i risparmi di spesa stimati nella NADEF e nel DDL di bilancio parrebbero sufficientemente condivisibili per i primi due anni e spostati verso il limite superiore dell’intervallo stimato dall’UPB per il 2021. Va tuttavia rimarcato che i risparmi stimati nella NADEF e nel DDL di bilancio si riferiscono al complesso di “Quota 100” e delle pensioni anticipate con i requisiti bloccati (artt. 14 e 15 del DL 4/2019), mentre quelli stimati dall’UPB alla sola “Quota 100”²⁰⁷.

Tab. 3.17 – Minori aumenti di spesa connessi con “Quota 100” e con il blocco dell’adeguamento alla speranza di vita delle pensioni anticipate (1)
(milioni di euro)

	Minore spesa per Q100 e blocco requisiti per anticipata	Minore spesa per Q100			
		Post DDLB 2020	UPB (tasso di rifiuto = 14%)	UPB (tasso di rifiuto 2019 = 14%; tasso di rifiuto 2020-21 = 10%)	
2019	1.200	1.190	1.270	1.190	1.270
2020	2.000	1.960	2.080	1.910	2.040
2021	1.300	940	1.420	840	1.200

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019 e delle relazioni tecniche del DL 4/2019 e del DDL di bilancio.
(1) Per ogni combinazione di anno e di tasso di rifiuto, l’intervallo di stima delle minori spese dipende da due gruppi di ipotesi: 1) la gestione a cui sono accorpate i pensionati con “Quota 100” che si avvalgono del cumulo delle contribuzioni; 2) la propensione con la quale coloro che non hanno aderito a “Quota 100” nel 2019 e nel 2020 decidono di utilizzare questo canale nel 2021. Gli estremi dell’intervallo corrispondono al minore e al maggiore dei valori corrispondenti alle varie combinazioni delle ipotesi.

²⁰⁷ I risparmi riportati nel DDL di bilancio potrebbero, in effetti, riferirsi quasi esclusivamente a “Quota 100” e solo in minima parte alle uscite anticipate. Anche se non aumentato di cinque mesi ma di tre, il requisito per la pensione anticipata resta alto (41 anni e 10 mesi più 3 mesi di finestra mobile per le donne e 42 anni, 10 mesi più 3 mesi di finestra mobile per gli uomini) ed è presumibile che la propensione a utilizzare questo canale non appena si apre la possibilità sia prossima al 100 per cento e non differente da quella osservata negli anni scorsi. A tale proposito è significativo che la Relazione tecnica al DL 4/2019 abbia specificato le propensioni al pensionamento con “Quota 100” (nel primo anno di perfezionamento dei requisiti e poi nei successivi), ma non abbia esplicitato le propensioni al pensionamento anticipato con i requisiti bloccati (implicitamente dando per scontato che le tendenze rimanessero immutate).

In secondo luogo, se il tasso di rigetto a consuntivo per gli anni 2020-21 dovesse, invece, rivelarsi inferiore, i risparmi tenderebbero a ridursi. Con il 10 per cento al posto del 14, per esempio, nel 2020 si ridurrebbero di circa 50 milioni di euro, mentre nel 2021 diminuirebbero di circa 100 milioni e soprattutto si posizionerebbero al di sotto delle stime ufficiali. A questo proposito, si deve tenere presente che il primo anno di avvio sperimentale di “Quota 100” i casi di rigetto potrebbero essere stati relativamente più frequenti per poca conoscenza delle caratteristiche del nuovo canale di pensionamento; non si può, in linea di principio, escludere che nei prossimi due anni la quota di domande idonee sul totale possa pertanto aumentare²⁰⁸.

Infine, va rimarcato che la possibilità che i risparmi si collochino al di sotto di quelli delle stime ufficiali aumenta nel corso del triennio. Nel 2021 si pone l'eventualità che si pensionino con “Quota 100” coloro che, pur avendone già maturato i requisiti, non lo hanno ancora fatto per varie ragioni (riduzione dell'assegno pensionistico, valore assoluto dell'assegno, aspetti soggettivi e personali, ecc.). Si tratta di una sorta di effetto soglia/discontinuità che nelle stime dell'UPB si tenta di cogliere facendo pensionare con “Quota 100”, con una propensione media del 65 per cento, tutti coloro che secondo la Relazione tecnica del DL 4/2019 dovevano già esserci andati a fine 2020 e che le tendenze emerse dai dati del 2019 ed estrapolate al 2020 manterrebbero, invece, ancora in attività²⁰⁹.

L'effetto soglia/discontinuità potrebbe essere amplificato se i lavoratori percepissero il rischio di ulteriori modifiche normative che potessero ridurre/cancellare l'accesso a “Quota 100” negli anni successivi al 2021 per chi ne ha maturato i requisiti entro quell'anno²¹⁰ o allungare anche marginalmente i tempi per raggiungere i canali di pensionamento ordinari²¹¹.

²⁰⁸ Come già menzionato, una riduzione è percepibile anche confrontando i due monitoraggi dell'INPS, quello di giugno e quello di ottobre 2019. Nel primo la percentuale di rigetto (opportunamente calcolata al netto delle domande giacenti) era del 15,5 per cento, mentre nel secondo del 14,7 per cento. Si ricorda, tuttavia, che al 31 ottobre rimanevano ancora da scrutinare oltre 42.000 domande, più di un quinto di quelle pervenute.

²⁰⁹ Lo scenario con minori risparmi di spesa sarebbe quello teorico in cui tutti questi soggetti decidessero di pensionarsi nel 2021. In questo caso nel 2021 le minori spese non supererebbero i 600 milioni (meno della metà della stima ufficiale).

²¹⁰ Chi ha appena compiuto 62 anni di età e 38 di contribuzione nel 2019, a fine 2021 dista tre anni dal requisito per l'uscita di vecchiaia e due/tre anni per l'uscita anticipata.

²¹¹ Un effetto del genere potrebbe emergere anche nel passaggio tra il 2019 e il 2020, soprattutto alla luce del dibattito in corso su eventuali modifiche in senso restrittivo a “Quota 100”, come per altro sollecitato anche da osservatori internazionali come l'OCSE. In altri termini, l'effetto soglia/discontinuità potrebbe concretizzarsi già nel 2020, dando ulteriore motivo per essere prudenti nelle stime delle minori spese. Più in generale, nei prossimi due anni l'incertezza sulla spesa connessa a “Quota 100” dipenderà dalla combinazione di due parametri sui quali è difficile fare previsioni: il tasso di rifiuto delle domande presentate e la quota di coloro che, pur avendone maturato il diritto nell'anno o negli anni precedenti, decideranno di pensionarsi entro il 2021.

3.7 Gli interventi sulla sanità

Con la manovra di bilancio si interviene in materia di Patto per la salute, *superticket* ed edilizia sanitaria.

Il decreto fiscale sposta da fine marzo a fine dicembre 2019 il termine per l'Intesa sul Patto per la salute 2019-2021, non ancora raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni. Si ricorda al riguardo che la legge di bilancio per il 2019 ha subordinato alla stipula del nuovo Patto l'incremento di 2 miliardi per il 2020 e di 3,5 per il 2021 del finanziamento per il Servizio sanitario nazionale (SSN) rispetto al livello del 2019 (114,5 miliardi). Il Patto per la salute dovrà contenere misure volte alla programmazione e al miglioramento della qualità delle cure e dei servizi e all'accrescimento dell'efficienza del sistema, contemplando una serie di interventi, tra i quali la revisione delle compartecipazioni alla spesa per favorire una maggiore equità di accesso.

Gli altri temi da affrontare con il Patto per la salute riguardano: 1) l'adeguamento agli obblighi di programmazione nazionali e regionali, nell'ambito della riorganizzazione delle reti di offerta, con attenzione specifica agli aspetti della cronicità e delle liste di attesa; 2) la valutazione dei fabbisogni di personale, ai fini della formazione e delle assunzioni, rivedendone gli standard di riferimento; 3) l'attuazione dell'interconnessione dei sistemi informativi per seguire il percorso diagnostico-terapeutico dell'assistito; 4) la promozione della ricerca; 5) il rafforzamento dell'efficienza e dell'appropriatezza nella produzione pubblica e il consolidamento della programmazione nel ricorso agli erogatori accreditati (da sottoporre a controllo e monitoraggio degli esiti), con possibile aggiornamento del tetto di spesa per questi ultimi; 6) la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali per l'ammodernamento tecnologico.

Il DDL di bilancio, nelle more della revisione del sistema delle compartecipazioni in attuazione del Patto per la salute, stabilisce a partire da settembre 2020 l'eliminazione della quota fissa per ricetta di 10 euro sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cosiddetto *superticket*)²¹² – prevista dalla L. 296/2006, ma effettivamente applicata da luglio 2011 – nonché delle misure alternative adottate da alcune Regioni, che avrebbero dovuto comunque assicurare un effetto finanziario equivalente. Contestualmente, viene progressivamente svuotato il Fondo per la riduzione del *superticket* introdotto dalla L. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018).

Con il tempo il quadro generale dell'applicazione del *superticket* è divenuto assai variegato: alle Regioni che applicano l'importo fisso di 10 euro se ne sono affiancate altre che hanno rimodulato l'importo e altre ancora che hanno introdotto misure alternative. In particolare²¹³, la Provincia

²¹² Il *superticket* si sovrappone alla compartecipazione che copre la tariffa della prestazione fino a un tetto massimo di 36,15 euro per ricetta (con la quale possono essere prescritte fino a otto prestazioni della stessa branca specialistica, esclusa la fisioterapia). Alcune Regioni hanno modificato il tetto della franchigia; in particolare, la Lombardia e il Friuli-Venezia Giulia l'hanno fissato a 36 euro, le Marche a 36,2, la Toscana a 38, la Calabria a 45 e la Sardegna a 46,15.

²¹³ Si veda Ragioneria Generale dello Stato (2019), "Il monitoraggio della spesa sanitaria, n. 6"; le informazioni sono riferite a giugno 2019.

autonoma di Bolzano, la Basilicata²¹⁴ e la Sardegna non applicano il *superticket*; la Valle d'Aosta lo richiede solo sulle prestazioni di importo superiore a 20 euro e la Provincia autonoma di Trento lo ha posto pari a 3 euro; un gruppo di Regioni (Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia) ne ha rimodulato il livello in base al valore della ricetta; un altro gruppo (Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Umbria) invece tiene conto del reddito dell'assistito, con modalità più o meno articolate, che in alcuni casi guardano anche al tipo di prestazione; le rimanenti Regioni (collocate al Centro e al Sud e la Liguria) applicano la quota fissa di 10 euro²¹⁵.

La Relazione tecnica stima, sulla base dei dati del Sistema tessera sanitaria riferiti al 2018, che il provvedimento richiederà un incremento del finanziamento centrale al SSN pari a 185 milioni per il 2020 e 554 milioni a partire dal 2021, in parte coperti dal defianziamento del menzionato fondo previsto dalla legge di bilancio per il 2018 (per 20 e 60 milioni rispettivamente)²¹⁶. L'obiettivo della disposizione è quello di aumentare l'equità di accesso alle prestazioni e l'omogeneità dei sistemi di compartecipazione a livello territoriale.

Molti osservatori ritengono che il *superticket* abbia anche stimolato uno spostamento della domanda verso il settore privato o una rinuncia alle cure²¹⁷. La stessa Relazione tecnica indica per il 2018 in circa 57,3 milioni le ricette di specialistica ambulatoriale per i non esenti, corrispondenti a un introito di 573 milioni per la quota fissa di 10 euro, a fronte di 834 milioni previsti al momento dell'introduzione del *superticket*. Se la misura stimolerà un recupero della domanda di prestazioni presso il settore pubblico, saranno probabilmente richiesti ulteriori sforzi organizzativi per assicurare una corretta programmazione delle prestazioni e per evitare un incremento delle liste di attesa; potranno eventualmente aumentare alcuni costi a carico delle strutture pubbliche, ma allo stesso tempo il gettito del *ticket* potrebbe risultare più elevato del previsto.

Per quanto riguarda l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico, il DDL di bilancio rafforza, con un aumento degli stanziamenti da 28 a 30 miliardi, il programma pluriennale di interventi introdotto nel 1988 e successivamente rivisto e rifinanziato, anche con la legge di bilancio dello scorso anno. Gli stanziamenti saranno destinati

²¹⁴ La Basilicata ha attuato in alternativa misure sulla farmaceutica convenzionata. Secondo la Relazione tecnica, le altre Regioni che sono intervenute anche sulla farmaceutica sono Emilia Romagna, Toscana e Umbria.

²¹⁵ Campania, Calabria e Sicilia prevedono anche ulteriori quote fisse o proporzionali al valore della ricetta e il Molise applica altre compartecipazioni su alcune prestazioni.

²¹⁶ Il Sistema tessera sanitaria rende disponibile il gettito della quota fissa di 10 euro (158,8 milioni), quello delle misure alternative che riguardano comunque la specialistica (273,4 milioni) e quello delle compartecipazioni sulla farmaceutica convenzionata introdotte al posto del *superticket* (43,5 milioni), mentre non rileva gli effetti di altri provvedimenti pure adottati (*ticket* sulla specialistica di pronto soccorso sotto codice verde, rimodulazione di tariffe in ambiti quali la prevenzione e l'intramoenia). In presenza di misure di quest'ultimo tipo, poiché le Regioni avrebbero dovuto comunque garantire un gettito pari a quello del *superticket*, il costo dell'abolizione dello stesso è stimato pari al prodotto del numero di ricette esenti per 10.

²¹⁷ In presenza di costi fissi non facilmente comprimibili e di meccanismi di pagamento delle strutture convenzionate basati su *budget* predefiniti, la riduzione delle erogazioni a carico del SSN non garantisce necessariamente una paragonabile diminuzione della spesa pubblica e implica un ridimensionamento degli introiti da compartecipazioni. Sugli aspetti di efficienza e di equità del *superticket* si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "L'emendamento per la riduzione del *superticket*", 28 dicembre.

prioritariamente alle Regioni che hanno esaurito le proprie disponibilità sulle risorse previste dalla legge di bilancio per il 2019. La copertura pluriennale si realizza negli anni 2022-2032 (100 milioni in ognuno dei primi due anni e 200 milioni nei successivi). Contemporaneamente, seguendo una pratica di rinvio agli anni successivi spesso realizzata negli ultimi anni, viene tuttavia attuata una riprogrammazione delle risorse precedentemente appostate per l'edilizia sanitaria, con uno spostamento di 400 milioni dalla dotazione del 2020 e di 1.420 milioni da quella del 2021 su anni successivi al 2022.

Si ricorda che il programma pluriennale prevede la sottoscrizione di accordi di programma e che i trasferimenti di risorse sono assicurati in funzione degli stati di avanzamento dei lavori. Alla fine del 2018 gli accordi sottoscritti erano 84, per un importo complessivo di circa 11,6 miliardi sui 15,3 disponibili (con un aumento di 400 milioni rispetto all'anno precedente²¹⁸), di cui solo 10,7 ammessi al finanziamento²¹⁹. Le Regioni che hanno assorbito, con la sottoscrizione degli accordi, tutte le risorse a disposizione sono: quelle settentrionali, tranne il Piemonte (87 per cento circa) e la Provincia autonoma di Trento (77 per cento); quelle centrali (le Marche mostrano una percentuale del 99,9 per cento) con l'esclusione del Lazio (75 per cento); la Basilicata. Per le altre Regioni meridionali le quote oscillano tra il 57 per cento della Calabria e il 21 per cento del Molise. Quanto alla fase successiva, il gruppo delle Regioni che hanno ottenuto l'ammissione al finanziamento di tutte (o quasi) le risorse previste dagli accordi di programma è più limitato e diversa è la distribuzione sul territorio. Si tratta delle Regioni a statuto speciale, esclusa la Provincia di Bolzano che mostra la percentuale più bassa d'Italia (59 per cento), della Lombardia (97 per cento), dell'Emilia Romagna (95,9 per cento), delle Marche, dell'Abruzzo (99,7 per cento), del Molise, della Puglia e della Calabria (97 per cento). Le altre Regioni si collocano comunque tra il 70 e il 95 per cento.

Nel maggio 2019 è stata raggiunta l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni per il riparto dei 3,975 miliardi concessi dalla legge di bilancio dello scorso anno a rafforzamento del programma straordinario di investimenti in sanità (al netto di 25 milioni indirizzati al Centro nazionale di adroterapia oncologica) e di ulteriori 720 milioni precedentemente stanziati (L. 191/2009) e ancora da ripartire. Di queste risorse, 60 milioni sono stati attribuiti alla realizzazione di sei centri di eccellenza dedicati alla innovativa terapia oncologica CAR T-Cell e 635 sono stati accantonati per interventi urgenti, compresa una autorizzazione di spesa di circa 82 milioni per l'ammodernamento tecnologico del servizio sanitario calabrese prevista dal cosiddetto decreto Calabria (DL 35/2019). I 4 miliardi distribuiti alle Regioni sono stati ripartiti in base alla quota d'accesso al fondo sanitario nazionale di parte corrente, tenendo conto dell'esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano²²⁰, e potranno essere utilizzati per sottoscrivere accordi di programma.

Una parte del finanziamento già previsto e non ancora ripartito tra le Regioni, pari a quasi 236 milioni (risultato di una stima del fabbisogno riportata in Relazione tecnica), viene poi utilizzata per concedere un contributo per l'acquisizione di apparecchiature sanitarie per i medici di medicina generale (anche se la proprietà resta alle aziende sanitarie); i finanziamenti saranno ripartiti tra le Regioni in base a un piano dei fabbisogni (che dovrà rispettare determinati parametri, fissati con decreto del Ministro

²¹⁸ Relativo alle Regioni Piemonte e Campania.

²¹⁹ In aggiunta, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zooprofilattici sperimentali e i Policlinici universitari a gestione diretta avevano sottoscritto accordi per un valore di 862,4 milioni sugli 886,4 disponibili e 765,4 milioni erano stati ammessi al finanziamento.

²²⁰ In base alla L. 191/2009, che ha modificato la L. 386/89 per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria.

della Salute, da adottare entro la fine del prossimo mese di gennaio previa Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni). L'obiettivo è alleggerire le strutture sanitarie di alcune prestazioni e migliorare le liste di attesa, favorendo al contempo l'erogazione di prossimità, anche a domicilio o in remoto (grazie alle tecnologie digitali e ICT), da parte dei medici di base.

Inoltre il DDL di bilancio, per consentire la ripresa e conclusione dei lavori già avviati (e già finanziati) per gli interventi di ristrutturazione necessari a garantire lo svolgimento dell'attività professionale *intramoenia* all'interno degli enti sanitari, proroga alla fine del 2021 il termine per il collaudo delle opere, altrimenti scaduto dalla fine del 2014.

Per un quadro delle attuali esigenze di investimento nel SSN si può fare riferimento alla ricognizione sullo stato del patrimonio di edilizia sanitaria attuata nel 2018 di concerto tra Ministero della Salute e Regioni. Il fabbisogno complessivo per interventi sul patrimonio edilizio è stato valutato in 32 miliardi di euro, di cui circa 12 relativi alle zone a maggiore rischio sismico. Secondo dati del Ministero della Salute elaborati dalla Corte dei Conti²²¹, gli investimenti, da realizzare negli anni 2019-2045, riguarderebbero per il 38 per cento le Regioni in piano di rientro, per il 52 per cento quelle del Nord, per il 12 per cento quelle del Centro e per il 36 per cento quelle del Mezzogiorno. La stessa Corte dei Conti ricorda inoltre che da una analisi del fabbisogno di investimenti in nuove tecnologie avviata nel 2017 è emerso un fabbisogno di circa 1,5 miliardi per il triennio 2018-2020 (relativo a quasi 1.800 macchine), di cui 1,1 miliardi per sostituzioni (legate all'obsolescenza delle strumentazioni) e il resto per potenziamento del patrimonio tecnologico. Tale fabbisogno è per il 43 per cento rilevato nelle Regioni del Nord, per il 17 per cento in quelle del Centro e per il restante 40 in quelle del Sud. Inoltre riguarda le Regioni in piano di rientro in misura pari al 43 per cento.

²²¹ Corte dei Conti (2019), "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica".

3.8 Gli interventi sugli investimenti pubblici

La manovra prevede una serie di interventi relativi alla spesa per investimenti e contributi agli investimenti, che riguardano anche gli stanziamenti relativi all'anno in corso. Complessivamente, in termini di indebitamento netto delle AP le risorse destinate a tali finalità vengono ridotte per oltre 500 milioni nel 2019 e per oltre 1,1 miliardi nel 2020, mentre vengono incrementate nel 2021 e 2022, rispettivamente di circa 0,9 e 2,7 miliardi (tab. 3.18).

Sul 2020 incidono in maniera preponderante le riduzioni agli stanziamenti a legislazione vigente apportate dalla manovra di sezione seconda del DDL di bilancio, contenente rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di norme esistenti. In termini di

Tab. 3.18 – I principali interventi in conto capitale
(milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
Impatto complessivo della manovra sulla spesa per investimenti	-546	-1.157	890	2.673
Misure DL 124/2019 (riduzione spesa Ministeri di parte capitale)	-546	-10		
Misure contenute nel DDLB, di cui:		-1.147	890	2.673
<i>Sezione I (nuove leggi di spesa)</i>		568	1.706	3.417
Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato		112	400	767
Realizzazione linea 2 della metropolitana di Torino		15	50	100
Contributi ai Comuni per interventi finalizzati all'efficientamento energetico e allo sviluppo sostenibile		235	400	500
Estensione contributi ai Comuni per investimenti di messa in sicurezza edifici e territori				200
Contributi ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana e miglioramento del decoro urbano, sociale e ambientale				300
Contributi ai Comuni per spesa di progettazione relativa a interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, efficientamento energetico delle scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, nonché sicurezza strade			78	170
Finanziamento interventi per la messa in sicurezza delle strade e efficientamento energetico delle scuole			50	250
Programma straordinario di manutenzione della rete viaria di provincie e Città metropolitane			50	250
Edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico				100
Fondo per il potenziamento delle attività di ricerca svolte da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati		15	100	310
Sostegno alla ricerca - Agenzia per la ricerca Aerospazio		10	200	210
Utilizzo del risultato di amministrazione per gli Enti in disavanzo - Regioni a Statuto ordinario		155	312	120
Altre spese per investimenti		29	66	140
Riduzioni di spese per investimenti		-3	0	0
<i>Sezione II (Rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di leggi vigenti)</i>		-1.715	-816	-744
Maggiori spese per investimenti (proroga emergenza terremoto 2016 e altro)		435	250	365
Minori spese per investimenti (definanziamento FSC, razionalizzazione della spesa, edilizia sanitaria e altro)		-2.150	-1.066	-1.109

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2020 e al DL 124/2019.

impatto sul saldo netto da finanziare, gli interventi di maggior rilievo riguardano il Fondo sviluppo e coesione (FSC, defanziato per oltre 750 milioni), le misure di razionalizzazione della spesa (per circa 500 milioni, principalmente a carico delle Amministrazioni centrali) e la riprogrammazione (ovvero la posticipazione) di risorse destinate all'edilizia sanitaria (400 milioni), di alcuni programmi di investimento gestiti dal Ministero della Difesa (200 milioni) e di trasferimenti in conto capitale a FS e ANAS (rispettivamente, 400 e 200 milioni). Di segno opposto il rifinanziamento delle spese legate alla proroga dello stato di emergenza a seguito del terremoto che ha colpito nel 2016 le regioni del centro Italia (345 milioni).

In termini di indebitamento netto, l'impatto complessivo sugli investimenti delle misure contenute in sezione seconda del DDL di bilancio è pari a -1,7 miliardi nel 2020 e resta negativo anche nel biennio successivo (per 0,8 e 0,7 miliardi, rispettivamente, nel 2021 e 2022), principalmente in ragione del profilo degli interventi riguardanti il defanziamento del FSC, la razionalizzazione della spesa, l'edilizia sanitaria e i trasferimenti in conto capitale a FS.

Al contrario, le nuove norme relative a investimenti contenute nell'articolo (sezione prima del DDL di bilancio) determinano, nella quasi totalità, un incremento della spesa, con effetti sull'indebitamento netto pari a 0,6 miliardi nel 2020, 1,7 miliardi nel 2021 e a 3,4 miliardi nel 2022.

Una delle misure più significative è l'istituzione del Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali (art. 7), con un impatto sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche pari a circa 110 milioni nel primo anno, 400 milioni nel secondo e 770 nel terzo. La norma prevede stanziamenti fino al 2034, per un impatto complessivo per l'intero periodo 2020-2034 pari a oltre 22 miliardi. Il fondo mira, in particolare, a finanziare investimenti rivolti al miglioramento della sostenibilità ambientale (riduzione delle emissioni, aumento dell'efficienza energetica) e, più in generale, all'innovazione.

Tale fondo presenta le stesse caratteristiche di quello, omonimo, istituito dalla legge di bilancio per il 2019. Analogamente, si prevede che il fondo sia ripartito con uno o più DPCM – da adottarsi entro il prossimo 15 febbraio e da trasmettere al Parlamento per un parere delle commissioni competenti – formulati sulla base di programmi proposti dalle Amministrazioni centrali. Nell'ottica di sollecitare un utilizzo tempestivo delle risorse, a tali decreti spetta anche il compito di individuare i criteri e le modalità procedurali per l'eventuale revoca e reimpiego delle risorse non utilizzate entro 24 mesi dall'assegnazione (6 mesi in più di quanto previsto per il fondo istituito lo scorso anno). La norma prevede anche specifici strumenti di monitoraggio, in base ai quali ciascun Ministero, entro il 15 settembre di ogni anno, illustra lo stato dei rispettivi investimenti e lo stato di utilizzo dei finanziamenti, con indicazione delle principali criticità riscontrate, nell'ambito di un'apposita sezione della Relazione annuale sullo stato di avanzamento

degli interventi relativi al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Per quanto riguarda l'utilizzo del fondo istituito lo scorso anno (42,7 miliardi di euro di stanziamenti nel periodo 2019-2033, una parte dei quali è stata tuttavia utilizzata a copertura di altri interventi normativi approvati in corso d'anno), lo schema di DPCM per il riparto delle risorse è stato presentato ad aprile scorso, ricevendo il parere favorevole (con osservazioni) di entrambi i rami del Parlamento all'inizio di giugno. Il DPCM è stato quindi approvato l'11 giugno, assegnando il 37,7 per cento delle risorse al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), il 16,8 per cento al Ministero dello Sviluppo economico (MISE), il 13,6 per cento al Ministero della Difesa e il 9,4 per cento al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), e percentuali inferiori agli altri dicasteri. Il decreto ministeriale che ha apportato le relative variazioni al bilancio dello Stato è stato approvato il 4 ottobre scorso. Questa tempistica lascia presupporre che, verosimilmente, al momento le risorse non siano ancora state effettivamente impiegate.

Lo stesso articolo 7 prevede, al comma 3, quasi 830 milioni di stanziamenti (aggiuntivi, rispetto a quelli del fondo) complessivamente per il periodo 2020-2032 per la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino, il cui progetto di fattibilità è stato approvato nel 2014 e per cui si stima un costo complessivo intorno ai 3,7 miliardi di euro.

Sono inoltre previsti una serie di contributi agli investimenti degli enti territoriali (art. 8) e, in particolare, dei comuni. Il più rilevante, in termini di impatto sull'indebitamento netto nel triennio (235 milioni nel 2020, 400 nel 2021 e 500 nel 2022), è quello che assegna a ciascun comune, in base alla popolazione residente (da 5.000 euro per i comuni fino a 5.000 abitanti, a 250.000 euro per i comuni con almeno 250.000 abitanti), contributi per piccoli investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e di sviluppo territoriale sostenibile.

Si prevede che entro il 10 febbraio 2020 il Ministero dell'Interno comunichi a ciascun comune la somma spettante, con l'obbligo per i comuni beneficiari di iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 settembre dell'anno di riferimento del contributo e di destinare tali risorse a lavori che non siano già integralmente finanziati da altri soggetti e che siano aggiuntivi rispetto ai lavori da avviare nella prima annualità dei programmi triennali di lavori pubblici. Anche utilizzando il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche previsto dal D.Lgs. 229/2011, lo stesso Ministero valuta il rispetto di tali requisiti, la cui violazione comporta il recupero (entro il 31 ottobre di ciascun anno), totale o parziale, delle somme non impiegate e la riassegnazione agli altri comuni beneficiari (che sono tenuti a impiegarli entro il 15 marzo dell'anno successivo), in base alla rapidità di utilizzo delle risorse spettanti. Sebbene la norma miri a una rapida e completa attivazione delle risorse, è da tenere in adeguata considerazione il rischio che tale meccanismo finisca per penalizzare ulteriormente quelle amministrazioni che, in mancanza di strutture adeguate alla gestione amministrativa della spesa per investimenti, già presentano ritardi notevoli.

A questo proposito è utile ricordare che nel 2018 sono state previste dalla legislazione tre nuove strutture operanti, con funzioni diverse, nel campo della pianificazione e del supporto delle Amministrazioni nella realizzazione degli investimenti pubblici: (i) la Cabina di regia "Strategia Italia", prevista dal DL 109/2018 ("Decreto Genova") e istituita con DPCM del 15 febbraio 2019. Si tratta di un organo composto dal Presidente del Consiglio e da alcuni Ministri, con compiti di verifica dello stato di attuazione dei programmi di investimento infrastrutturale e degli interventi

di mitigazione dei fattori di rischio per il territorio; (ii) la “Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici”, prevista dalla legge di bilancio per il 2019. Sul sito della Presidenza del Consiglio risulta istituita con il DPCM 15 aprile 2019, ma il testo non risulta essere stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale; (iii) la Struttura di missione “InvestItalia”, prevista dalla legge di bilancio per il 2019, operante alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata istituita con DPCM del 15 febbraio 2019. È stato pubblicato un bando di reclutamento per il personale, ma con le dimissioni del precedente governo, la struttura, di natura temporanea, è decaduta a termini di legge.

Per gli anni dal 2025 al 2035, inoltre, il DDL di bilancio istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero dell’Interno, con dotazione pari a 400 milioni annui, finalizzato a sostenere investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei comuni.

Sempre per quanto riguarda i comuni, gli stanziamenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio disposti dalla legge di bilancio per il 2019 vengono estesi al 2034 e incrementati nell’importo, passando da 4,9 a 8,8 miliardi complessivi dal 2021 al 2034, inserendo gli interventi di efficientamento energetico degli edifici tra quelli ammissibili (sebbene con priorità bassa) e prevedendo l’impossibilità di beneficiare del contributo in un determinato anno per i comuni che ne abbiano fruito in uno dei due anni precedenti.

Per lo stesso orizzonte temporale (2021-2034), vengono erogati ulteriori contributi per investimenti dei comuni che riguardino progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. In questo caso, nell’orizzonte del DDL di bilancio l’impatto sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche è limitato a 300 milioni nel 2022, ma lo stanziamento complessivo cresce gradualmente dai 150 milioni previsti per il 2021 ai 700 milioni annui dal 2025 al 2034, per un totale di 9,1 miliardi nel periodo 2021-2034, che verranno assegnati, gestiti e monitorati secondo modalità da definire tramite DPCM all’inizio del 2020.

Al fine di favorire l’effettivo impiego da parte dei comuni delle risorse destinate a determinate tipologie di investimenti, il DDL di bilancio provvede anche a stanziare contributi specificamente destinati a coprire le spese di progettazione definitiva ed esecutiva relative ad interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e della rete stradale, nonché di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale. Anche questa tipologia di contributi riceve stanziamenti fino al 2034, con un impatto sull’indebitamento netto nel biennio 2021-22 pari a circa 250 milioni.

Ulteriori interventi a favore degli enti locali, riguardano: (i) la concessione di contributi a province e città metropolitane – in parte già previsti dalla legge di bilancio per il 2018 – per programmi straordinari di manutenzione e di messa in sicurezza della rete viaria e di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole (per un totale di 100 milioni nel 2021 e di 500 milioni nel 2022, in termini di indebitamento netto); (ii) l’istituzione di un fondo (con una dotazione di 100 milioni annui dal 2021 al 2023 e di

200 milioni annui fino al 2034) per il finanziamento di opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e (iii) l'incremento – a partire dal 2023 – delle risorse che la legge di bilancio per il 2019 ha destinato alle regioni a statuto ordinario per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, o per interventi relativi alla viabilità, alla rigenerazione urbana, alla riconversione energetica e alle infrastrutture sociali.

Nel loro insieme, gli interventi previsti aumentano le risorse a bilancio per gli investimenti degli Enti territoriali di oltre 30 miliardi in totale dal 2020 al 2034, con un impatto sull'indebitamento netto di circa 2,6 miliardi complessivi nel triennio 2020-22.

Riguarda gli enti territoriali anche la norma che anticipa di un anno, per le regioni a statuto ordinario, la facoltà di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, determinata dalla legge di bilancio per il 2019 per tutti gli altri enti territoriali, a seguito di due sentenze della Corte Costituzionale in materia²²². La relazione tecnica stima in 155 milioni nel 2020, 312 milioni nel 2022 e 120 milioni nel 2022 l'impatto sull'indebitamento netto di questo intervento (si rinvia in proposito al paragrafo 3.8).

Sebbene non abbiano effetti sull'indebitamento netto, sono da ricordare anche le risorse destinate a sostenere investimenti e altre operazioni (anche in *partnership* con il settore privato) volte a realizzare progetti economicamente sostenibili con obiettivi quali la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana. L'iniziativa ("*Green new deal*") si basa sull'istituzione di un Fondo da ripartire (con dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, 930 milioni di euro per l'anno 2021, 1,4 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023) alimentato con i proventi della messa in vendita delle quote di emissione di CO₂, attraverso il quale si prevede di concedere garanzie a titolo oneroso o di partecipare al capitale di rischio e/o debito di progetti negli ambiti menzionati.

Per quanto riguarda gli investimenti in ricerca, si segnala l'istituzione, nello stato di previsione del MIUR, di un fondo per potenziare la ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati. La stessa norma prevede anche la costituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca (ANR), organo deputato al perseguimento delle finalità del fondo (svolgendo funzioni di coordinamento, indirizzo e sostegno all'internazionalizzazione dell'attività di ricerca) e dunque alla gestione delle risorse, quantificate, in termini di indebitamento netto, in 15 milioni nel 2020 e in 300 milioni annui a regime (a partire dal 2025).

Inoltre il DDL di bilancio provvede ad integrare, per circa 400 milioni l'anno dal 2020 al 2024, gli stanziamenti (derivati dal riparto del Fondo per il rilancio degli investimenti

²²² Per un approfondimento sul tema, si rimanda a Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Gli avanzi spendibili degli Enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio", Focus tematico n. 3.

delle Amministrazioni centrali operato dal DPCM di giugno scorso) che finanziano i programmi spaziali nazionali, in cooperazione internazionale e nell'ambito dell'Agenzia spaziale europea, per garantirne la prosecuzione. L'impatto sull'indebitamento netto è pari a 10 milioni nel 2020 e a circa 200 milioni annui nel biennio successivo.

Infine, occorre segnalare che, mentre – come ricordato – la manovra di sezione seconda del DDL di bilancio opera riprogrammazioni delle risorse destinate all'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico che riducono significativamente la disponibilità del capitolo nel biennio 2020-21, una norma di sezione prima contribuisce a rifinanziarlo dal 2022 (100 milioni in ognuno dei primi due anni e 200 milioni nei successivi, fino al 2032) per complessivi 2 miliardi, da destinare prioritariamente alle Regioni che hanno esaurito le proprie disponibilità sulle risorse previste dalla legge di bilancio per il 2019²²³. Per un approfondimento relativo all'impiego di tali risorse si veda il paragrafo 3.7.

3.8.1 La norma sulla spesa ordinaria in conto capitale nel Mezzogiorno

Il DDL di bilancio per il 2020 prevede, a garanzia per le regioni del Mezzogiorno e al fine di ridurre i divari territoriali, il rafforzamento della clausola di ripartizione in base alla popolazione delle risorse per la spesa ordinaria in conto capitale²²⁴.

Le risorse destinate alla spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno (e nel resto d'Italia) possono essere distinte in risorse ordinarie e risorse aggiuntive, di natura sia comunitaria (Fondi strutturali europei e relativo cofinanziamento nazionale), sia nazionale (Fondo di sviluppo e coesione). Le risorse aggiuntive sono destinate prevalentemente, ma non esclusivamente, al Meridione.

Le risorse ordinarie dovrebbero essere orientate al rispetto del principio di equità, in modo tale che i cittadini, quale che sia l'area del Paese in cui vivono, possano potenzialmente disporre di un ammontare di risorse equivalente, mentre le risorse aggiuntive, hanno la funzione di garantire la copertura del divario ancora esistente, dando attuazione all'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Una terza fonte di finanziamento per la spesa in conto capitale è costituita dalle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) e dalle Imprese pubbliche locali (IPL). Si tratta di soggetti, centrali o locali, che producono servizi di pubblica utilità, sono controllati direttamente o indirettamente da Enti pubblici, ma che non fanno parte delle Amministrazioni pubbliche. L'Agenzia per la Coesione territoriale, Sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT), ai fini del monitoraggio della spesa nelle circoscrizioni territoriali, costruisce un secondo aggregato che prende il nome di Settore Pubblico Allargato (SPA), che include, oltre alle Amministrazioni pubbliche, un Settore Extra

²²³ Si ricorda che anche il DDL di bilancio per il 2019, a fronte di un incremento di risorse pari a 50 milioni sul primo anno disposto attraverso una norma di sezione I, prevedeva un'importante riprogrammazione delle risorse a legislazione vigente, posticipando dal 2020 al 2021 stanziamenti per circa 1,4 miliardi di euro.

²²⁴ Articolo 34 del DDL di bilancio per il 2020.

Amministrazioni pubbliche comprensivo, appunto, delle IPN, tra cui Leonardo, Enel, e di circa 4000 IPL²²⁵.

Già a partire dalla fine degli anni novanta, con la nascita della “nuova programmazione”²²⁶, nei documenti di programmazione si era stabilito di destinare una quota specifica della spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali a favore del Meridione.

Nei Documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF) successivi al ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-06 tale obiettivo fu fissato al 30 per cento delle risorse ordinarie e al 45 di quelle di quelle totali. A partire dal DPEF 2009-2011, tale obiettivo programmatico non fu più indicato nei documenti di programmazione²²⁷.

La legge finanziaria per il 2005 (L. 311/2004, art. 1, comma 17) aveva stabilito che “[...] le Amministrazioni centrali si conformano all’obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le Amministrazioni centrali, nell’esercizio dei diritti dell’azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma”. La norma prendeva atto che le imprese pubbliche, con le loro politiche di investimento, possono contribuire al riequilibrio territoriale, potenziando l’azione dello Stato.

Una prima versione della clausola sulla popolazione era stata introdotta nel 2016²²⁸, con una norma che impone di verificare se e in quale misura, a decorrere dalla legge di bilancio per il 2018, le Amministrazioni centrali si siano conformate all’obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle otto regioni meridionali un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento, ovvero secondo altro criterio relativo a specifiche criticità, con riferimento ai programmi di spesa in conto capitale individuati annualmente con direttiva del Presidente del Consiglio. La norma del 2016 prevede in sostanza un monitoraggio di alcuni programmi di spesa individuati annualmente. La quota della popolazione meridionale era pari al 34,1 per cento nel 2018, in riduzione nel corso degli anni (era il 36,2 per cento nel 2000), anche per gli effetti del rinnovato fenomeno migratorio verso altre regioni italiane.

La reintroduzione nel 2016 di una norma di legge sul principio di riequilibrio territoriale della spesa pubblica ordinaria in conto capitale appare trovare la sua ratio nel fatto che

²²⁵ Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) dell’Agenzia per la Coesione territoriale fornisce la stima delle spese e delle entrate pubbliche su base regionale, nonché una stima della ripartizione tra risorse ordinarie e risorse aggiuntive. I dati dei Conti Pubblici Territoriali sono dati finanziari di cassa: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati. Si noti che esistono discrepanze tra i criteri metodologici utilizzati dall’Istat e quelli utilizzati dai CPT. In particolare l’elenco delle Amministrazioni pubbliche dei CPT non coincide con la lista S13 dell’Istat. Per un approfondimento sulle differenze tra le due metodologie, si veda: Ufficio parlamentare di bilancio (2017), “Audizione del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali”, 22 novembre.

²²⁶ Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999), “Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. Primo rapporto”.

²²⁷ Giannola, A. e Prezioso, S. (2017), “La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015”, Rivista economica del Mezzogiorno, a. XXXI, n. 1-2.

²²⁸ DL 243/2016, convertito con modificazioni dalla L. 18/2017. Si veda l’art. 7 bis, c. 2.

nel corso degli anni precedenti le risorse aggiuntive destinate alla politica per la coesione appaiono avere, di fatto, parzialmente sostituito le risorse ordinarie per il Mezzogiorno. Il parziale effetto di spiazzamento della spesa ordinaria richiedeva pertanto che il rapporto tra risorse ordinarie e aggiuntive fosse riequilibrato, anche per ristabilire il rispetto del principio di addizionalità, secondo cui le risorse dei fondi strutturali europei non possono sostituirsi alla spesa pubblica dello Stato membro²²⁹.

La tabella 3.19, con dati provenienti dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)²³⁰, illustra la spesa in conto capitale (ordinaria e aggiuntiva) dal 2000 al 2018 per l'intero Paese e le due macro aree, il Centro-Nord e il Mezzogiorno, con riferimento all'aggregato delle Amministrazioni pubbliche. La tabella mostra una serie di elementi di interesse:

1) il calo drastico della spesa (ordinaria e aggiuntiva) in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche per l'intero Paese, a partire dalla crisi del 2008. Rispetto al picco del 2008, la spesa, a prezzi costanti, passa da 61,7 miliardi a 34,6 miliardi nel 2018. Il trend di riduzione della spesa dopo il 2008 si interrompe nel 2015, anche grazie alla chiusura del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Nel 2016 e 2017, il trend di riduzione riprende e proprio nel 2017 si raggiunge il minimo dell'intera serie, pari a 31,3 miliardi. Nel 2018, la spesa torna ad aumentare;

2) la spesa (ordinaria e aggiuntiva) in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche nel Meridione nel 2018 è dimezzata rispetto al 2008: 10,3 miliardi nel 2018 rispetto ai 21 miliardi del 2008, con una riduzione più significativa di quella evidenziata nel Centro-Nord;

3) la quota della spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche nel Meridione sul totale italiano non ha mai superato il 30 per cento, con una media annuale pari al 22,7 per cento nel periodo 2000-2018;

4) le risorse aggiuntive rappresentano una quota elevata sul totale della spesa in conto capitale complessiva effettuata dalle Amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno, mediamente più della metà della spesa in conto capitale complessiva, con picchi che, nelle fasi di chiusura dei periodi di programmazione dei fondi europei, raggiungono livelli ancora più elevati: 67,7 per cento nel 2001, 59,7 nel 2007, 68,4 nel 2015. Si rileva un parziale effetto di spiazzamento della politica di coesione, in particolare quella comunitaria, rispetto alla politica ordinaria. Nel 2015, ad esempio, le risorse ordinarie (4,7 miliardi) rappresentano meno di un terzo del totale delle risorse in conto capitale (15,2 miliardi) e meno della metà di quelle aggiuntive (10,4 miliardi). Nel 2016 e 2017, a

²²⁹ SVIMEZ (2019), *op. cit.*. Il principio di addizionalità si applica anche alle risorse finanziarie aggiuntive nazionali (Fondo Sviluppo e Coesione).

²³⁰ Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), "Relazione Annuale CPT 2018. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale", Temi CPT n. 7.

causa del lento avvio del ciclo 2014-2020 dei fondi strutturali europei, il peso delle risorse aggiuntive si riduce²³¹;

5) la quota della spesa pubblica complessiva in conto capitale (risorse ordinarie e aggiuntive) nel Meridione sul totale italiano ha raggiunto, o superato, il 40 per cento solo nel 2001, nel 2002 e nel 2015, con una media annuale del 36 per cento nel periodo 2000-2018.

²³¹ Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), *op. cit.*.

Tab. 3.19 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche in conto capitale, ordinaria e risorse aggiuntive (1) (2)
(miliardi di euro a valori costanti del 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	(3)2018	(3)	Media 2000-18
Italia																					
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, di cui:	56,8	59,4	61,6	59,7	61,2	57,3	57,5	59,8	61,7	61,5	52,9	48,1	43,5	40,0	35,1	36,9	34,4	31,3	34,6		
Spesa ordinaria	42,0	40,1	47,5	45,7	46,2	42,7	42,6	44,8	48,8	48,0	42,0	35,7	32,9	27,7	25,5	23,2	30,7	25,8	28,2		
Risorse aggiuntive di cui:	14,8	19,3	14,1	14,0	15,0	14,6	14,9	15,0	12,8	13,5	10,9	12,4	10,7	12,2	9,6	13,8	3,7	5,5	6,4		
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	4,3	4,5	3,9	4,5	3,1	4,5	3,9	4,5	4,4	7,0	0,4	0,8	-		
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,4	3,6	3,4	2,4	3,2	3,0	4,1	3,5	5,3	1,2	1,4	-		
Risorse aree sottoutilizzate	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,7	3,8	3,6	1,7	1,5	2,1	3,3	-		
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale (in percentuale)	26,1	32,5	22,9	23,5	24,5	25,5	25,9	25,1	20,7	22,0	20,6	25,8	24,6	30,5	27,4	37,4	10,8	17,6	18,5	24,3	
Centro-Nord																					
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, di cui:	34,6	35,3	36,9	37,3	38,5	36,1	36,5	39,2	40,6	39,9	35,5	30,8	28,6	26,3	22,5	21,8	22,7	20,7	24,3		
Spesa ordinaria	31,4	32,3	34,8	34,4	35,5	33,0	33,5	36,5	38,5	36,8	32,3	27,4	25,6	22,7	20,4	18,5	21,5	18,8	22,1		
Risorse aggiuntive di cui:	3,2	3,0	2,0	3,0	3,1	3,2	3,0	2,8	2,1	3,1	3,3	3,4	3,0	3,6	2,1	3,2	1,1	1,9	2,2		
Fondi strutturali UE al netto formazione	1,0	0,9	0,4	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	0,2	0,5	-		
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	1,3	1,1	0,5	1,3	1,3	1,4	1,2	1,1	0,8	1,0	1,1	1,3	1,2	1,7	0,9	1,8	0,5	0,8	-		
Risorse aree sottoutilizzate	0,9	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	1,4	1,4	1,2	0,9	0,9	0,3	0,2	0,4	0,6	-		
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale (in percentuale)	9,2	8,5	5,4	8,0	8,1	8,9	8,2	7,1	5,2	7,8	9,3	11,0	10,5	13,7	9,3	14,7	4,8	9,2	9,1	8,8	
Mezzogiorno																					
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, di cui:	22,2	24,1	24,8	22,3	22,7	21,3	21,0	20,6	21,0	21,6	17,4	17,3	14,9	13,7	12,7	15,2	11,7	10,6	10,3		
Spesa ordinaria	10,6	7,8	12,7	11,3	10,7	9,8	9,0	8,4	10,2	11,3	9,7	8,3	7,3	5,0	5,2	4,7	9,2	6,9	6,1		
Risorse aggiuntive di cui:	11,6	16,3	12,0	11,0	12,0	11,5	12,0	12,3	10,8	10,4	7,7	9,1	7,5	8,6	7,4	10,4	2,5	3,7	4,2		
Fondi strutturali UE al netto formazione	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	3,5	3,7	3,4	3,8	2,3	3,6	3,0	3,5	3,4	5,7	0,2	0,4	-		
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	2,9	2,4	1,3	1,9	1,7	2,4	2,6	3,4	0,7	0,6	-		
Risorse aree sottoutilizzate	6,1	6,9	7,5	4,8	5,2	4,7	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	1,6	2,7	-		
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale (in percentuale)	52,3	67,6	48,4	49,3	52,9	54,0	57,1	59,7	51,4	48,1	44,3	52,6	50,3	62,8	58,3	68,4	21,4	34,9	40,8	51,3	
Quota della spesa in conto capitale ordinaria nel Mezzogiorno/Italia (in percentuale)	25,2	19,5	26,7	24,7	23,2	23,0	21,1	18,8	20,9	23,5	23,1	23,2	22,2	18,1	20,4	20,3	30,0	26,7	21,6	22,7	
Quota della spesa in conto capitale complessiva nel Mezzogiorno/Italia (in percentuale)	39,1	40,6	40,3	37,4	37,1	37,2	36,5	34,4	34,0	35,1	32,9	36,0	34,3	34,3	36,2	41,2	34,0	33,9	29,8	36,0	

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), “Relazione Annuale CPT 2018”, Temi CPT n. 7; SVIMEZ (2019), “Presentazione Rapporto 2019”.

(1) PAC: Piani di azione e coesione; Risorse aree inutilizzate: attualmente si tratta del Fondo di sviluppo e coesione (FSC), precedentemente del Fondo aree sottoutilizzate (FAS). – (2) Per gli anni dal 2000 al 2017 la fonte è CPT, per il 2018 la fonte è SVIMEZ. – (3) Valori stimati.

Occorre in ogni caso osservare che un livello, stimato dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, di spesa ordinaria in conto capitale nel Meridione inferiore alla quota programmatica o normativa potrebbe essere dovuto a uno o più dei seguenti fattori:

- 1) a stanziamenti verso le regioni meridionali effettivamente inferiori da parte delle Amministrazioni centrali,
- 2) a difficoltà nell'attuazione dei programmi di spesa da parte delle Amministrazioni centrali, nonché alla minore capacità amministrativa e di spesa dei soggetti pubblici meridionali,
- 3) alla diversa dotazione di infrastrutture ed opere pubbliche dei territori, che rende difficile, o impossibile, ad esempio, attribuire risorse per l'ampliamento, ristrutturazione e manutenzione straordinaria sulla base del criterio della popolazione,
- 4) alla presenza di leggi di spesa in conto capitale con espressa destinazione vincolata ad altre finalità.

Il rafforzamento della efficacia della clausola è stato auspicato da molti osservatori, tra cui si segnala SVIMEZ, anche alla luce delle attuali critiche condizioni economiche e sociali del Meridione che è ancora ben lontano dall'aver recuperato il divario di PIL rispetto al resto del paese a causa della crisi del 2008²³². Peraltro, SVIMEZ sottolinea l'elevato moltiplicatore della spesa in conto capitale, in particolare per opere pubbliche, nel Meridione, a causa dell'estrema debolezza dell'economia di "mercato" nel Mezzogiorno²³³.

Nella legge di bilancio per il 2019²³⁴, il principio posto nel 2016 viene confermato, stabilendo che i programmi di spesa oggetto di monitoraggio sono individuati annualmente nel DEF su indicazione del Ministro per il Sud. Inoltre, si estende il principio ai contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), da una parte, e, rispettivamente, l'ANAS e Rete Ferroviaria Italiana (RFI), dall'altra. A questo proposito, si segnala che queste due aziende a controllo pubblico hanno destinato nel 2017 (ultimo anno disponibile) al Meridione, rispettivamente, il 70 per cento (ANAS) e il 29,1 per cento (RFI) della propria spesa in conto capitale²³⁵.

Il DPCM²³⁶ che attualmente disciplina l'applicazione della norma primaria prevede obblighi informativi a carico delle Amministrazioni centrali, le quali devono comunicare al Ministro per il Sud e al Ministro dell'Economia, entro il 30 settembre di ogni anno, per ogni programma di spesa individuato nel DEF, se gli stanziamenti ordinari in conto capitale sono stati effettivamente

²³² SVIMEZ (2019), "Rapporto SVIMEZ. L'economia e la società nel Mezzogiorno".

²³³ Giannola, A. e Prezioso, S. (2017), *op. cit.*.

²³⁴ L. 145/2018.

²³⁵ http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/CPT/QuoteSudContoCap_IPN_2019.pdf

²³⁶ DPCM 10 maggio 2019.

ripartiti in conformità con il criterio di ripartizione territoriale. Entro il 30 giugno dell'anno successivo, le Amministrazioni centrali devono trasmettere al Ministro per il Sud e al Ministro dell'Economia una relazione che riporti ogni informazione utile ai fini della verifica, tra cui il Codice Unico di Progetto (CUP) e la denominazione di ogni intervento, se disponibile, per i programmi di spesa in conto capitale individuati nel DEF. Il Ministro per il Sud può richiedere alle Amministrazioni interessate ulteriori chiarimenti ed integrazioni documentali.

Nel DEF 2019, sezione seconda, viene riportato l'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale individuati, in via sperimentale di prima attuazione per l'anno 2019, ai fini delle verifiche ai sensi della L. 18/2017. Si tratta del Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali, previsto dalla legge di bilancio per il 2019, di due programmi del Ministero della salute, dieci programmi del MIT, due programmi del Ministero della Giustizia, un programma del Ministero dell'Interno, e uno del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca²³⁷. Il numero dei programmi indicati pertanto è limitato rispetto al totale.

L'articolo 34 del DDL di bilancio per il 2020 ha la finalità di rafforzare il principio di riequilibrio territoriale, con la riformulazione integrale della disposizione precedente introdotta nel 2016 (articolo 7 bis, c. 2). Il DDL stabilisce, infatti, che il riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale che non abbiano criteri o indicatori di attribuzione già individuati debba essere disposto anche in conformità all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle otto regioni meridionali un volume complessivo di stanziamenti in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento. Sebbene manchi il riferimento esplicito alle risorse ordinarie, la nuova formulazione, di fatto, esclude dall'ambito applicativo della clausola del 34 per cento le risorse aggiuntive derivanti dai fondi comunitari e nazionali, perché già dotate di criterio di riparto²³⁸.

Le modalità della verifica dell'attuazione della norma, nonché dell'andamento della spesa erogata saranno definite da un nuovo DPCM, che sostituirà il DPCM vigente.

In sostanza, con la norma in questione l'ambizione è quella di passare da un sistema di monitoraggio, sostanzialmente *ex post*, sebbene il DPCM di attuazione vigente non trascuri la dimensione *ex ante*, a un più cogente indirizzo per le Amministrazioni centrali a rispettare il principio di riequilibrio territoriale in sede di riparto delle risorse per tutti i programmi di spesa ordinaria in conto capitale che non abbiano altri criteri o indicatori di attribuzione. Inoltre, il criterio della popolazione sembra rimanere l'unico criterio di riparto differenziale in favore del Meridione (abrogando il riferimento vigente "ad altro criterio relativo a specifiche criticità").

Può essere interessante, quindi, fornire una valutazione quantitativa della operatività della clausola del 34 per cento, attraverso l'identificazione nell'attuale versione del DDL di bilancio per il 2020 delle risorse suscettibili di "territorializzazione" tra quelle

²³⁷ DEF 2019, sezione seconda, pag. 119.

²³⁸ Peraltro, la stessa relazione illustrativa del DDL di bilancio – in linea con quanto previsto dall'art. 7-bis, c. 2, del DL 243/2016 – descrive l'applicazione della norma come limitata alle risorse "ordinarie".

destinate alla spesa in conto capitale. Si tratta di un esercizio piuttosto complesso e pertanto preliminare, alla luce dalla portata generale della norma – che rinvia a una normativa secondaria – e della difficoltà, connessa con alcune caratteristiche “strutturali” del bilancio dello Stato, di tradurre questi principi generali in criteri operativi.

La stessa trasposizione della formulazione del nuovo comma 2, “[...] *programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, per i quali non siano individuati criteri o indicatori di attribuzione delle risorse [...]*” non appare immediata nell’ambito del quadro contabile che guida la formazione del bilancio dello Stato.

Infatti, il DDL di bilancio reca 177 programmi con stanziamenti di competenza positivi nel 2020, dei quali ben 152 hanno stanziamenti di parte capitale; escludendo alcune categorie del Titolo II che non sembrano rispondere alle finalità espressamente citate in norma (ovvero, “Acquisizioni di attività finanziarie” e “Contributi agli investimenti a estero”), alle categorie di spesa restanti (ovvero gli investimenti diretti delle amministrazioni centrali, i contributi agli investimenti alle altre amministrazioni pubbliche e al settore privato e la categoria residuale “Altri trasferimenti in conto capitale”) sono associati stanziamenti positivi in 150 programmi, per un totale di 1.019 capitoli coinvolti, a loro volta ripartiti in 1.522 piani di gestione, per un totale di circa 52,2 miliardi di euro nel 2020²³⁹.

Tenuto conto che a ciascun aggregato contabile elementare possono affluire risorse in virtù di più norme autorizzatorie, una valutazione puntuale richiederebbe lo studio di migliaia di disposizioni normative. Accettando un più ampio margine di approssimazione, un’analisi limitata alle informazioni anagrafiche relative ai singoli PG (principalmente, loro denominazione e denominazione del capitolo di appartenenza, nonché varie classificazioni economico-funzionali e amministrative in base a cui viene redatto il bilancio) può essere utile per arrivare ad una quantificazione di massima delle risorse “territorializzabili” in base all’articolo 34.

Tuttavia, data la loro numerosità, anche quest’approccio risulterebbe piuttosto dispendioso se rivolto alla totalità dei piani di gestione potenzialmente interessati, anche in ragione della scarsa rilevanza finanziaria di molti di essi. Tenendo in considerazione solo quelli con stanziamenti di competenza superiori ai 100 milioni di euro nel 2020 il numero di piani di gestione con risorse afferenti alle categorie rilevanti scenderebbe a 83, per un totale di circa 40 miliardi di risorse. Per arrivare a coprire almeno il 90 per cento delle risorse stanziare su dette categorie si può fissare la soglia di

²³⁹ Non è chiaro se il legislatore intenda – facendo riferimento alla “crescita o al sostegno degli investimenti” – limitare l’attenzione a un particolare sottoinsieme della spesa in conto capitale, ad esempio che abbia determinate caratteristiche dal punto di vista dell’allocazione funzionale. In prima istanza, però, si può considerare quello indicato nel testo come l’aggregato più largo possibile coerente con una definizione di respiro così ampio.

“significatività” a 25 milioni, il che consente comunque una notevole limitazione del numero dei piani di gestione da valutare (245, per 47,7 miliardi circa di stanziamenti complessivi, tab. 3.20).

Tab. 3.20 – Stanziamenti di competenza relativi a investimenti e contributi agli investimenti nel DDL di bilancio per il 2020 (1)
(milioni di euro)

Rilevanza finanziaria piani di gestione Art. 34 Categoria economica	Legislazione vigente		Manovra		DDLB Integrato
	PLB LV	Rimodulazioni	Rif. Def. Rip.	DDLB Sez. I	
Significativi (> 25 milioni) (a)	44.981,5	-15,4	-585,3	3.306,8	47.687,6
Non territorializzabili (a1.1)	29.981,2	183,1	-469,2	1.341,9	31.037,0
<i>a) Risorse aggiuntive (politiche comunitarie)</i>	8.819,8	0,0	214,0	0,0	9.033,8
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	8.819,8	0,0	214,0	0,0	9.033,8
<i>b) Territorialmente vincolati</i>	3.790,0	162,0	90,0	50,0	4.092,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	118,0	0,0	0,0	0,0	118,0
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	1.650,1	0,0	90,0	50,0	1.790,1
Contributi agli investimenti a imprese	1.925,7	162,0	0,0	0,0	2.087,7
Altri trasferimenti in conto capitale	96,3	0,0	0,0	0,0	96,3
<i>c) Criteri di riparto alternativi</i>	17.371,4	21,1	-773,2	1.291,9	17.911,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.526,0	21,1	-113,2	-3,0	3.430,9
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	5.249,1	0,0	-600,0	85,0	4.734,1
Contributi agli investimenti a imprese	4.957,8	0,0	-60,0	819,9	5.717,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	136,2	0,0	0,0	0,0	136,2
Altri trasferimenti in conto capitale	3.502,3	0,0	0,0	390,0	3.892,3
Probabilmente non territorializzabili (a1.2) ⁽²⁾	10.350,2	-162,0	-79,2	10,0	10.119,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	906,5	0,0	-6,5	0,0	900,0
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	3.643,5	0,0	41,0	0,0	3.684,5
Contributi agli investimenti a imprese	3.811,1	-162,0	-406,1	0,0	3.243,0
Altri trasferimenti in conto capitale	1.989,1	0,0	292,3	10,0	2.291,4
Territorializzabili (a)-(a1.1)-(a1.2)	4.650,1	-36,4	-36,9	1.954,9	6.531,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	772,6	-8,2	-4,2	0,0	760,3
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	2.097,6	-28,2	-12,7	694,9	2.751,6
Contributi agli investimenti a imprese	1.660,9	0,0	0,0	105,0	1.765,9
Altri trasferimenti in conto capitale	119,0	0,0	-20,0	1.155,0	1.254,0
Non significativi (< 25 milioni) (b)	4.983,5	-113,6	-500,1	126,7	4.496,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.220,2	-82,0	-88,9	0,0	2.049,3
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	1.550,6	-9,7	-104,7	56,7	1.492,9
Contributi agli investimenti a imprese	811,1	-21,9	-152,5	50,0	686,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	63,2	0,0	-15,0	20,0	68,2
Altri trasferimenti in conto capitale	338,3	0,0	-138,9	0,0	199,4
Totale (a+b)	49.965,0	-129,0	-1.085,4	3.433,5	52.184,1

Fonte: elaborazioni su dati del DDL di bilancio per il 2020.

(1) Si considerano tutte le categorie economiche relative alla spesa in conto capitale (Titolo II), fatta eccezione per le categorie “Acquisizioni di attività finanziarie” e “Contributi agli investimenti a estero”. – (2) In questo sottogruppo confluiscono gli stanziamenti afferenti a piani di gestione rispetto ai quali le informazioni anagrafiche non sono sufficienti a stabilirne in modo definitivo l’esclusione, ma altri elementi portano a ritenere che siano ripartiti sulla base di criteri e/o percorsi istituzionali alternativi.

Nell'ambito di questi stanziamenti, si procede individuando per esclusione i piani di gestione ai quali possa essere applicata la clausola di ripartizione del 34 per cento in base alla lettera della norma. Pertanto vanno escluse:

- a) le risorse che alimentano il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (oltre 2 miliardi nel 2020) e le risorse destinate alla programmazione 2014-2020 (i quasi 7 miliardi stanziati sul Fondo per lo sviluppo e la coesione), in quanto risorse aggiuntive;
- b) le risorse in bilancio non destinate all'intero territorio nazionale, ma per le quali si sia già consolidato un vincolo territoriale specifico. In questa sede tale vincolo deve potersi evincere esplicitamente dalla denominazione del capitolo o del piano di gestione su cui le risorse sono appostate;
- c) le risorse per le quali non siano già individuati "criteri o indicatori di attribuzione". È ragionevole ritenere, ad esempio, che rientrino tra queste le somme destinate al comparto "difesa e sicurezza", nonché quelle che esplicitamente fanno riferimento a opere o settori strategici. Più in generale, sembrano da escludere gli stanziamenti per cui le norme autorizzatorie o gli atti amministrativi successivi abbiano già identificato i soggetti beneficiari. Poiché la maggior parte delle leggi che autorizzano spesa in conto capitale provvede ad individuare, in qualche forma, criteri di attribuzione settoriale, territoriale o di altro tipo questo specifico passaggio della norma è quello che più significativamente limita l'ambito applicativo del "criterio del 34 per cento".

In base a questa "riclassificazione" degli stanziamenti previsti dal DDL di bilancio per il 2020, si arrivano ad escludere dal perimetro rilevante ben 31 miliardi di stanziamenti: circa il 65 per cento delle risorse "scrutate", dunque, potrebbe risultare "non territorializzabile" secondo le disposizioni di cui all'articolo 34.

C'è poi un'ampia area di incertezza su tutte le risorse stanziare su piani di gestione rispetto ai quali le informazioni anagrafiche non sono sufficienti a stabilirne in modo definitivo l'esclusione, ma che con un'alta probabilità sono assegnate sulla base di criteri o percorsi istituzionali alternativi, come i contributi agli investimenti che il Ministero dell'Interno eroga agli enti territoriali o quelli che il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca ripartisce tra i soggetti su cui vigila. In prima approssimazione, questo sottogruppo di stanziamenti "probabilmente non territorializzabili" è quantificabile in poco più di 10 miliardi.

Per differenza, quindi, si può stimare in circa 6,5 miliardi l'ammontare degli stanziamenti previsti dal DDL di bilancio per il 2020 che sembrano "territorializzabili", ovvero suscettibili di essere ripartiti in base ai criteri introdotti dalla norma in esame. Tali risorse sono distribuite su 20 programmi di spesa e rappresentano meno del 14 per cento delle risorse analizzate. Occorre tenere presente, peraltro, che oltre il 70 per

cento di questi stanziamenti sono a legislazione vigente (circa 4,6 miliardi su 6,5): le amministrazioni, pertanto, potrebbero aver fatto affidamento su un loro dato profilo temporale per attivare progetti di investimento negli anni passati, il che verosimilmente limita la possibilità di riassegnarli in base al criterio della popolazione senza compromettere il cronoprogramma relativo alla loro implementazione.

In diversi casi – e per importi non trascurabili – si tratta inoltre di risorse trasferite a società partecipate (quasi un miliardo, complessivamente, ad ANAS e Ferrovie dello Stato/RFI, ad esempio), dotate di un certo grado di autonomia decisionale e di bilancio.

Considerando anche le risorse stanziare sui piani di gestione afferenti alle categorie rilevanti ma al di sotto della soglia di significatività di 25 milioni (pari a 4,5 miliardi circa) e supponendo che circa la metà di esse sia da includere tra le risorse “territorializzabili”, si arriverebbe a un bacino di stanziamenti di competenza prossimo ai 9 miliardi, ovvero poco più del 17 per cento del totale delle risorse attribuite alle categorie rilevanti (52,2 miliardi). L’applicazione della norma in DDL di bilancio garantirebbe, dunque, che alle regioni meridionali sia destinato almeno il 34 per cento dei 9 miliardi di stanziamenti così individuati, ovvero circa 3 miliardi, di cui una parte – in base ai dati storici – verrebbe comunque attribuita a tali regioni.

Considerando i coefficienti di realizzazione mediamente utilizzati per calcolare l’impatto della spesa di parte capitale in termini di indebitamento netto, il perimetro in oggetto sarebbe significativamente più ristretto in termini di contabilità nazionale.

Su un piano più generale, occorre ricordare che lo stanziamento di risorse nel bilancio dello Stato non è garanzia di erogazione effettiva, in base alle considerazioni precedentemente esposte (diversa capacità amministrativa e di spesa delle Amministrazioni). La *performance* di spesa delle risorse aggiuntive di origine comunitaria (Fondi strutturali) testimonia, a fronte di risorse di ammontare certo ed effettivamente stanziare, una minore capacità amministrativa delle amministrazioni meridionali. Il rafforzamento delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni meridionali appare quindi come un elemento ineludibile di un intervento complessivo a favore del Meridione.

Con riferimento al DDL di bilancio per il 2020 si può osservare, inoltre, che viene meno il riferimento alla individuazione dei programmi nel DEF su proposta del Ministro per il Sud e che pertanto i programmi dovrebbero essere individuati dalle singole Amministrazioni centrali e comunicati entro il 28 febbraio di ogni anno al Ministro per il Sud e al Ministro dell’Economia, come già previsto dall’articolo 7 bis, comma 2 bis, della L. 18/2017, che rimane in vigore. Per una maggiore responsabilizzazione, sarebbe opportuno che le Amministrazioni centrali verificassero tutti i propri programmi di spesa, indicando se siano oggetto o meno della clausola di riparto del 34 per cento e motivando per questi ultimi l’esclusione dal perimetro. Tali informazioni, oltre ad essere trasmesse al Ministro per il Sud e al Ministro dell’Economia, dovrebbero essere rese

pubbliche, per accrescere la trasparenza sul bilancio e favorire il dibattito sull'azione dello Stato nelle due macro-aree territoriali.

In termini di perimetro di applicazione del principio, sarebbe opportuno estendere la norma ad altre grandi Imprese Pubbliche Nazionali, oltre ad ANAS e RFI, riprendendo la formulazione generale già vigente sulle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica, diretta o indiretta, delle Amministrazioni centrali²⁴⁰.

Risulta inoltre assente un sistema di penalizzazioni per le Amministrazioni centrali che non rispettano il principio del riequilibrio e di quelle che non soddisfano gli obblighi informativi nei confronti dei soggetti incaricati di verificare il rispetto della norma. Infatti, una delle debolezze del sistema della riserva a favore del Meridione è stata, finora, la mancanza di elementi cogenti che ne rafforzassero l'applicazione.

Infine, l'implementazione di un efficace sistema di monitoraggio della spesa in conto capitale, sia in fase di stanziamento, sia in fase di realizzazione, rafforzerebbe l'efficacia delle misure di garanzia destinate al Mezzogiorno, oltre a migliorare in generale la capacità di intervento pubblico nell'economia.

²⁴⁰ L. 311/2004.

3.9 Gli interventi per la finanza locale

Il DDL di bilancio e il DL 124/2019 contengono diverse misure di interesse per le Amministrazioni locali, che vengono di seguito esaminate raggruppandole in base alle principali finalità cui possono essere ricondotte.

- *Sostegno alla spesa in conto capitale.* A tale finalità possono essere ricondotti alcuni interventi tra cui in particolare:
 - l'estensione alle Regioni a statuto ordinario (RSO), in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, della possibilità, già prevista per gli Enti locali e le Regioni a statuto speciale (RSS), di utilizzare gli avanzi di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato (FPV) alimentato da debito, nel solo rispetto del D.Lgs. 118/2011.

Le risorse che la norma rende liberamente utilizzabili appaiono cospicue: 5,9 miliardi con riferimento al 2018 considerando solo le RSO con avanzo di amministrazione positivo al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Di tale importo, 4,3 miliardi risulta capiente nel fondo cassa di ciascun ente. La Relazione tecnica assume un'estrema gradualità nell'utilizzo delle somme da parte delle Regioni, quantificando un effetto solo moderato di aumento di spesa in conto capitale (155 milioni nel 2020, 312 nel 2021 e 120 nel 2022). Si segnala tuttavia il rischio che la norma possa determinare una dinamica della spesa più elevata di quella stimata, contribuendo inoltre ad accrescere la spesa corrente. Una larga quota dell'avanzo di amministrazione corrisponde infatti a trasferimenti vincolati²⁴¹, in parte destinati, per il tramite delle Regioni, ad altri enti (come le Aziende sanitarie o gli Enti locali), la cui erogazione da parte delle RSO incontrava in precedenza un ostacolo nelle regole del pareggio, che non ammettevano l'utilizzo dell'avanzo. Il venir meno di tale divieto potrebbe consentire l'utilizzo di una quota dell'avanzo anche per erogare tali trasferimenti. Potrebbe di conseguenza derivarne una spesa superiore a quella che la Relazione tecnica stima assumendo una tempistica di programmazione ed erogazione delle somme coerente con la loro integrale destinazione a incremento degli investimenti delle stesse RSO.

Va comunque considerato che, con riferimento ai trasferimenti da parte delle RSO agli Enti locali e alle Aziende sanitarie, l'effettivo impatto sui conti delle Amministrazioni pubbliche dipende sia dalla tempistica di erogazione delle somme da parte delle RSO sia da quella del relativo utilizzo da parte degli enti destinatari;

²⁴¹ L'ammontare dell'avanzo derivante da trasferimenti vincolati, per le sole RSO con un avanzo di amministrazione positivo, ammonta a 5,4 miliardi.

- l'attribuzione di trasferimenti statali in conto capitale per tutti i comparti di Enti territoriali e per diversi scopi e su un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, come descritto in dettaglio nel paragrafo 3.8.

L'ammontare complessivo dei trasferimenti in conto capitale per il complesso delle amministrazioni territoriali risulta inizialmente moderato ma crescente, da 785 milioni nel 2020 a oltre 2 miliardi nel 2022, mantenendosi poi stabilmente sui 2,7-2,8 miliardi annui fino al 2032, scendendo infine nel biennio 2033-34 a 2,5 miliardi annui²⁴².

I due interventi sopra richiamati costituiscono un'anticipazione e un ampliamento di misure con analoga finalità contenute nella manovra di bilancio dello scorso anno²⁴³. Considerando l'ammontare e l'orizzonte temporale dei trasferimenti in conto capitale attribuiti agli Enti territoriali dalle ultime manovre, nonché l'entità degli avanzi presenti nei bilanci, a cui gli enti possono liberamente attingere in base alle nuove regole sul pareggio, è da ritenersi che la situazione di bilancio degli enti sia ora più favorevole a sostenere la ripresa degli investimenti, dopo un lungo periodo di contrazione durato dal 2010 a buona parte del 2018. Concorre a tale considerazione non solo l'ammontare delle risorse disponibili, ma anche la possibilità di una migliore programmazione della spesa, potendo gli enti conoscere in anticipo i finanziamenti disponibili nel medio periodo.

- *Sostegno alla spesa corrente.* Concorrono a tale finalità sia le disposizioni che prevedono l'attribuzione di risorse di parte corrente agli Enti locali, in continuità con quanto attuato negli anni passati, sia altre misure volte ad aumentare la capacità di spesa degli enti a parità di trasferimenti statali. Esempi di tali interventi sono:
 - l'attribuzione di fondi destinati a determinate categorie o gruppi di enti (reintegro del trasferimento compensativo del minor gettito Imu-Tasi per 110 milioni per tre annualità²⁴⁴; fondo contenziosi e rapporti con le RSS, con risorse annue comprese tra i 250 e i 350 milioni annui, che si stabilizzano in 243 milioni annui a decorrere dal 2026; altre risorse sono destinate ai comuni montani, isolani, alle fusioni dei comuni²⁴⁵, minoranze linguistiche e altre specifiche realtà locali);

²⁴² Gli importi dei trasferimenti indicati includono, oltre ai fondi per gli investimenti degli enti territoriali previsti dall'articolo 8, anche gli stanziamenti per la Metropolitana di Torino (art. 7, comma 3) e per l'edilizia sanitaria (art. 9).

²⁴³ Come l'uso degli avanzi e del debito per gli Enti locali e la previsione di trasferimenti in conto capitale distribuiti su un lungo arco temporale.

²⁴⁴ Tale importo si aggiunge ai 190 milioni annui previsti per la stessa finalità dalla L. 145/2018 fino al 2033.

²⁴⁵ Cui sono destinati 30 milioni dall'articolo 42 DL 124/2019 per il 2019, importo che viene stabilizzato nel DDL di bilancio a decorrere dal 2020.

- le misure finalizzate a migliorare la riscossione: si prevede in particolare che gli accertamenti emessi dagli Enti locali relativi a tributi propri ed entrate patrimoniali (con esclusione delle multe) siano immediatamente esecutivi, senza necessità di cartella di pagamento o ingiunzione fiscale, come già avviene per gli accertamenti relativi a imposte sui redditi e IVA²⁴⁶. Un miglioramento della capacità di riscossione degli enti consentirebbe di aumentare la capacità di spesa liberando risorse accantonate negli anni passati nel Fondo crediti di dubbia esigibilità e riducendo gli importi assorbiti nei nuovi accantonamenti annuali allo stesso fondo;
- le misure volte a consentire la rinegoziazione dei debiti degli Enti locali, con l'obiettivo di ridurre la spesa per interessi degli enti e liberare risorse da destinare ad altre finalità di spesa.

Il debito degli Enti locali ammonta attualmente a circa 43,6 miliardi (di cui 36,9 per i Comuni) in riduzione di circa il 17 per cento dal 2013²⁴⁷. L'onere attuale per interessi a carico degli Enti locali ammonta complessivamente a circa 2 miliardi, di cui circa 1,7 per i Comuni e 0,3 per le Province²⁴⁸.

La struttura dell'operazione non è ancora definita, ma la norma, nel rinviare per la sua configurazione a un decreto ministeriale²⁴⁹, fa riferimento alle operazioni di accollo e ristrutturazione del debito da parte dello Stato al fine di una riduzione della spesa per interessi sui mutui a carico degli Enti locali. L'operazione non dovrebbe quindi interessare i titoli obbligazionari emessi dagli enti, ma solo i mutui in essere, aventi controparte le banche o la Cassa depositi e prestiti (CDP). La praticabilità dell'operazione in condizioni di invarianza per la finanza pubblica dipenderà dall'adesione delle controparti a operazioni da cui dovrebbero derivare tassi inferiori sui mutui. Le banche potrebbero trovare un motivo di convenienza ad aderire nei casi in cui lo Stato presenti un merito di credito superiore rispetto all'originario debitore, beneficiando in tal caso di un minore assorbimento di capitale di rischio in caso di subentro dello Stato. Nel caso in cui emerga la necessità di far fronte al pagamento di penali, ad esempio in caso di chiusura anticipata dei mutui con CDP, il vincolo di invarianza per la finanza pubblica – ove esso debba intendersi riferito a ciascuna annualità e non all'operazione complessiva, valutata sul suo intero orizzonte temporale²⁵⁰ – richiederebbe che tali oneri

²⁴⁶ È inoltre prevista la possibilità di rateazione degli importi dovuti dai debitori in situazione di temporanea difficoltà, con possibilità per gli enti di disciplinare, entro limiti definiti, i criteri di rateizzazione.

²⁴⁷ Si veda Banca d'Italia (2019), "Debito delle Amministrazioni locali", ottobre.

²⁴⁸ Dati relativi agli impegni per spesa di interessi per il 2017 (fonte Istat: PubblicaAmministrazione.Stat).

²⁴⁹ Da emanarsi d'intesa con la Conferenza Stato Città e autonomie locali e senza effetti per la finanza pubblica.

²⁵⁰ Tale tipo di valutazione pluriennale è stata ad esempio adottata nel valutare la neutralità finanziaria dell'accollo da parte dello Stato del debito della gestione commissariale di Roma.

risultassero contenuti entro il risparmio di spesa per interessi riferibile all'anno della rinegoziazione²⁵¹.

Dal punto di vista contabile, gli effetti per la finanza pubblica potrebbero essere effettivamente invariati dal punto di vista dell'entità del debito complessivo e della spesa totale per le Amministrazioni pubbliche, ma con una ricomposizione degli importi per sottosettori e per categoria economica. Il debito oggetto dell'accollo sposterebbe la sua incidenza dagli Enti locali allo Stato, e anche ai fini dell'indebitamento netto si avrebbe un peggioramento della quota facente capo allo Stato: la spesa per interessi inciderebbe infatti su tale comparto, mentre il relativo rimborso da parte degli Enti locali (commisurato ai più bassi tassi gravanti sui nuovi mutui o sui titoli di Stato emessi per finanziare l'estinzione del debito locale) costituirebbe una posta interna alle Amministrazioni pubbliche, oggetto di consolidamento, con conseguente riduzione dell'indebitamento netto di competenza locale. Il risparmio per interessi non darebbe luogo a effetti di miglioramento dei saldi di finanza pubblica ma, a parità di trasferimenti da parte dello Stato, consentirebbe una corrispondente maggiore spesa degli Enti locali per altri acquisti e prestazioni. L'eventuale applicazione di penali di rinegoziazione o estinzione dei mutui inciderebbe negativamente sull'indebitamento netto nell'anno di stipula delle operazioni, indipendentemente dalla tempistica di erogazione delle somme.

- *Riordino e semplificazione dei tributi locali*, con operazioni di accorpamento sia nell'ambito dei tributi maggiori che di quelli minori dei Comuni:
 - viene prevista l'unificazione di Imu e Tasi, trattandosi di tributi che, a seguito dell'esenzione dell'abitazione principale anche dalla Tasi (dal 2016), gravano su basi imponibili in larga misura coincidenti, con differenze minime in termini di presupposto impositivo²⁵². La nuova Imu accorpa le aliquote dei due tributi, fissando come aliquota base lo 0,86 per cento e come aliquota massima l'1,06 per cento²⁵³, producendo una minima variazione in aumento del gettito, di 14,45 milioni su base annua, derivante dalla mancata applicazione dell'agevolazione Tasi precedentemente spettante agli inquilini che utilizzano l'immobile in qualità di abitazione principale. In relazione al citato maggior gettito, viene prevista una corrispondente riduzione del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Altre differenze tra la nuova Imu e i tributi precedenti riguardano:

- o la maggiore manovrabilità, verso il basso, del nuovo tributo, le cui aliquote possono anche essere azzerate (a eccezione di quelle sugli immobili strumentali, il cui gettito è soggetto a riserva erariale) e per le

²⁵¹ Ovvero entro lo scarto tra i tassi sui mutui estinti e quelli sui nuovi mutui subentrati o sui titoli di Stato emessi per finanziare l'estinzione.

²⁵² L'Imu è dovuta dal possessore degli immobili e dei terreni, mentre la Tasi è dovuta, in quota parte, anche per la detenzione.

²⁵³ Tali aliquote si riferiscono alle tipologie più frequenti di immobili (abitazioni diverse da quella principale e immobili a uso produttivo), mentre per altre categorie di immobili sono previste aliquote inferiori, pari comunque alla somma delle aliquote Imu e Tasi attualmente vigenti.

quali è previsto a decorrere dal 2021 la possibilità di diversificazione con riferimento a fattispecie che saranno individuate con decreto ministeriale, anche al fine di semplificare il gran numero di diverse agevolazioni introdotte dai Comuni;

- o alcune differenze in tema di deducibilità del tributo ai fini delle imposte sui redditi di impresa e derivanti dall'esercizio di arti e professioni. Viene infatti ampliata dal 70 al 100 per cento la deducibilità dell'Imu per il 2022 – anticipando di un anno il regime di deducibilità integrale previsto a legislazione vigente dal 2023 – e viene meno la previgente deducibilità della Tasi ai fini IRAP, con un effetto netto di gettito cumulato per il quadriennio 2021-24 negativo per circa 159 milioni e con un effetto positivo a regime per circa 11 milioni annui.
- viene previsto l'accorpamento in un unico canone patrimoniale di concessione (non tributario) di una serie di prelievi minori come l'imposta comunale sulla pubblicità, la Tassa per l'occupazione del suolo pubblico (Tosap²⁵⁴) e la Tariffa sui rifiuti giornaliera prevista per gli utenti delle aree mercatali. L'operazione appare finalizzata a un intento di semplificazione, da attuare a parità di gettito. Tale condizione di neutralità finanziaria dell'operazione per i Comuni andrà comunque verificata in sede attuativa.
- *Misure per favorire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.* A tal fine si prevede:
 - l'aumento da 3 a 5 dodicesimi²⁵⁵ per il triennio 2020-22 del limite massimo delle anticipazioni di Tesoreria a cui gli enti possono fare ricorso per esigenze di cassa;
 - modifiche ai criteri di determinazione e applicazione delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali²⁵⁶.

In proposito il DL 124/2019 ha rinviato l'ancoraggio del sistema di verifica dei tempi di pagamento alla piattaforma dei crediti commerciali (PCC), constatato il disallineamento tra le informazioni desumibili da tale piattaforma e quelle risultanti dalle registrazioni contabili degli enti. È stato inoltre eliminato il previsto raddoppio dell'importo dell'accantonamento per gli enti che non si siano avvalsi nel 2019 della

²⁵⁴ Oppure il Canone per l'occupazione del suolo pubblico (COSAP) che i Comuni potevano istituire in sostituzione della TOSAP, sostanzialmente equivalente, ma disciplinato autonomamente dagli enti con proprio regolamento.

²⁵⁵ Tale frazione si applica alle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio degli enti.

²⁵⁶ Tali sanzioni, introdotte dalla legge di bilancio per il 2019, prevedono l'obbligo di accantonamento in un apposito fondo – utilizzabile solo nell'esercizio successivo a quello in cui sono rispettate le condizioni sui tempi di pagamento – un ammontare pari al 5 per cento della media degli stanziamenti per acquisti per beni e servizi per il periodo 2020-22.

possibilità di attingere a un'anticipazione di liquidità della CDP ai fini di accelerare i propri tempi di pagamento.

- *Regolazione del percorso di transizione verso il federalismo fiscale.* Appaiono riferibili a tale finalità alcune misure del DL 124/2019 miranti in particolare:
 - a incidere sulla tempistica e sugli obiettivi del meccanismo di perequazione per gli Enti locali, rendendo più graduale il completamento del percorso transitorio (la cui entrata a regime viene differita dal 2021 al 2030) ma rimuovendo, al contempo, il limite all'obiettivo finale della perequazione precedentemente fissato (tale limite prevedeva che, anche nella fase a regime, il 50 per cento delle risorse teoricamente assoggettabili a perequazione fosse erogato sulla base del criterio storico);
 - a rinviare al 2021 l'attuazione del federalismo regionale, previsto dal D.Lgs. 68/2011.

ufficio

D

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma Italia
www.upbilancio.it

