

**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**
**nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame della legge di bilancio per il
triennio 2020-2022**

**Commissioni congiunte
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
e V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

12 novembre 2019

1. Quadro macroeconomico

1.1 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

Lo scenario macroeconomico del Documento programmatico di bilancio (DPB) conferma il quadro programmatico del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) pubblicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2019 (tab. 1.1). Il DPB ribadisce dunque la variazione del PIL reale nello scenario programmatico dello 0,1 per cento per il 2019 e dello 0,6 per cento per il 2020.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha validato lo scorso 23 settembre il quadro macroeconomico tendenziale 2019-2020, poi pubblicato nella NADEF il 30 settembre¹. L'8 ottobre l'UPB ha validato anche il quadro programmatico della NADEF, pur sottolineando la presenza di fattori di rischio per il 2020, che tendono ad ampliarsi per le previsioni sul biennio successivo (che tuttavia non è oggetto di validazione)².

Lo scenario del DPB sul 2019 sottende la prosecuzione della dinamica economica trimestrale su ritmi di crescita modesti, analoghi a quelli osservati nella prima metà dell'anno. Il rallentamento del PIL rispetto al 2018 (quando era aumentato dello 0,8 per cento) è ascrivibile al deterioramento della domanda finale interna, che risente anche del freno esercitato dalla variazione delle scorte, mentre il contributo alla crescita delle esportazioni nette migliora. Nel 2020 l'accelerazione del PIL è invece trainata principalmente dalle componenti interne della domanda, in particolare dai consumi delle famiglie; si conferma ancora lievemente negativo l'apporto delle scorte. Con riferimento all'inflazione, la variazione del deflatore del PIL nell'anno in corso (0,9 per cento) risulta in linea con quella del 2018 mentre si rafforza lievemente nel 2020 (1,3 per cento). Tenendo conto delle dinamiche del PIL reale e del deflatore, anche l'evoluzione del PIL nominale prevista nel DPB (1,0 per cento nel 2019 e 2,0 nel 2020) ripropone quella contenuta nella NADEF.

Dalla data di pubblicazione della NADEF gli indicatori congiunturali, pur segnalando ancora una dinamica produttiva modesta, sono marginalmente migliorati. La revisione del PIL del secondo trimestre e l'ulteriore espansione nel periodo estivo implicano una crescita acquisita dello 0,2 per cento, mentre in precedenza era allo 0,1 (fig. 1.1). Nell'ipotesi di un'evoluzione pressoché analoga anche nello scorcio finale dell'anno, la crescita del PIL per il 2019 si attesterebbe allo 0,2 per cento, appena al di sopra della stima del MEF e di quanto prefigurato dall'UPB in sede di validazione delle previsioni del Governo contenute nella NADEF 2019. Il trascinamento statistico per il prossimo anno, sebbene modesto (0,1 per cento) sembra coerente con le previsioni di crescita della NADEF, di lieve accelerazione nel 2020. I rischi sul quadro macroeconomico restano però orientati al ribasso e sono sinteticamente descritti di seguito (paragrafo 1.3.1).

¹ 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>.

² La lettera di validazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/10/UPB-Lettera-validazione-QMP-NADEF-2019.pdf>.

1.2 Gli effetti macroeconomici del DDL di bilancio per il 2020

L'UPB ha effettuato un'analisi sugli effetti della manovra di bilancio sull'attività economica nel prossimo triennio, utilizzando il modello econometrico MeMo-It. Si considerano sia gli interventi previsti dal DDL di bilancio per il 2020 sia quelli contenuti nel DL 124/2019.

Tali misure si differenziano lievemente rispetto agli interventi ipotizzati nell'esercizio di validazione delle previsioni macroeconomiche del MEF della NADEF 2019. La manovra trasmessa in Parlamento determina un più ampio peggioramento del deficit tendenziale rispetto a quanto indicato nella NADEF. Data la conferma degli obiettivi programmatici nel DPB, ciò è consentito dalla stima di maggiori entrate strutturali per circa 1,5 miliardi l'anno, che determinano una corrispondente riduzione dei disavanzi tendenziali. Per il 2020 la manovra inviata alle Camere prevede una maggiore riduzione di entrate con conseguente allargamento del disavanzo. In sostanza, la manovra di bilancio è appena più espansiva rispetto al quadro della NADEF, in misura comunque non tale da modificare i principali impatti macroeconomici³. Per il biennio 2020-21, le più elevate uscite attualmente previste nella manovra sono coperte sia da una minore disattivazione delle clausole di salvaguardia delle imposte indirette sia dal deficit.

Secondo le simulazioni effettuate dall'UPB la manovra di bilancio avrebbe un effetto espansivo sul PIL reale nel complesso del triennio 2020-22 di 0,3 punti percentuali, appena al di sotto di quello stimato dal MEF nel DPB (0,4 punti).

Con riferimento all'anno prossimo, lo stimolo all'attività economica sarebbe uguale a quello indicato nel DPB (0,2 punti percentuali): l'impulso sulle componenti della domanda interna, verrebbe parzialmente assorbito dal lieve apporto negativo delle esportazioni nette per via della maggiore attivazione di importazioni. Anche nel 2021 vi sarebbe un effetto positivo, ma più lieve (0,1 punti percentuali di PIL) di quello del 2020. Nel confronto con il DPB l'impatto risulterebbe appena più contenuto, di un decimo di punto; tale differenza sarebbe principalmente ascrivibile al minore incremento degli investimenti pubblici e al maggiore ricorso all'imposizione indiretta, con effetti sui prezzi e quindi sulla spesa per consumi delle famiglie. Nell'anno finale del triennio la manovra sarebbe sostanzialmente neutrale sull'attività economica, così come indicato nelle stime del MEF.

Le stime effettuate dall'UPB tengono anche conto degli interventi per la riqualificazione e riconversione energetica ("*Green New Deal*"), sostenuti da garanzie pubbliche a titolo oneroso. Tali misure dovrebbero favorire investimenti aggiuntivi privati, che sosterranno l'accumulazione di capitale per circa mezzo punto percentuale cumulativamente.

³ L'indebitamento netto nel 2020 aumenta rispetto nel quadro tendenziale di 0,9 punti di PIL, invece di 0,8 nella NADEF e nel DPB.

1.3 La recente evoluzione congiunturale

1.3.1 Il quadro internazionale e i fattori di rischio

Negli ultimi trimestri il ciclo economico internazionale ha continuato a deteriorarsi. Al naturale esaurimento della lunga fase espansiva si sono associate tensioni commerciali, che hanno accresciuto anche l'incertezza. Il rallentamento dell'economia globale ha inciso sui prezzi delle materie prime e sulle dinamiche inflazionistiche; le banche centrali hanno prontamente reagito, con politiche monetarie espansive.

L'attività economica internazionale si è ulteriormente indebolita in estate. Il rallentamento è stato più evidente per i paesi avanzati e per i settori manifatturieri (fig. 1.2). Gli indici dei direttori degli acquisti (*Purchasing Manager Index* – PMI) sono in calo, pressoché costante, dalla metà dello scorso anno. La politica commerciale statunitense, caratterizzata da dazi sulle importazioni, principalmente dalla Cina, contribuisce all'indebolimento della congiuntura globale. Tenendo anche conto delle ritorsioni si sono generati sia effetti diretti, sia effetti indiretti sulla fiducia, che hanno ulteriormente depresso gli scambi internazionali. Secondo i dati del *Central Planning Bureau*, la variazione tendenziale della media mobile a tre mesi dell'indice del commercio mondiale è risultata negativa in agosto per il terzo mese consecutivo. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale (FMI) la crescita del PIL mondiale si dovrebbe fermare al 3,0 per cento quest'anno (a luglio dell'anno scorso era stata prevista al 3,9 per cento) e al 3,4 per cento il prossimo; il commercio dovrebbe espandersi solo dell'1,1 per cento, per poi tornare nel 2020 (3,2 per cento) verso ritmi prossimi alla media degli anni recenti. Le ipotesi del DPB non modificano quelle della NADEF che già recepiscono un'evoluzione estremamente debole del commercio per l'anno in corso (0,6 per cento) e in moderato recupero nel 2020 (1,7 per cento).

Il prezzo del petrolio continua a oscillare intorno ai 60 dollari per barile, in linea con la tendenza avviata in estate. Nonostante gli attacchi terroristici avvenuti in medio oriente in settembre, messi in atto con sequestri di navi o distruzioni di impianti, il prezzo del greggio non ha subito forti ripercussioni. Nel mantenere la relativa stabilità delle quotazioni un ruolo fondamentale è stato svolto sia dai paesi produttori, che hanno garantito un'offerta stabile, sia dalla debolezza della domanda. Anche la volatilità sui mercati valutari nelle ultime settimane è risultata moderata e il cambio dell'euro verso il dollaro è rimasto intorno a 1,10 fino a gran parte del mese di ottobre. Solo l'ultima decisione di fine ottobre della Riserva federale di ridurre i tassi di riferimento, per la terza volta nell'anno, ha indebolito lievemente la valuta statunitense rispetto a quella dell'area dell'euro. Nel complesso sia le fluttuazioni del petrolio sia quelle del tasso di cambio rientrano nella fisiologica volatilità dei mercati e non sembrano in contrasto con le ipotesi sulle esogene internazionali del quadro macroeconomico del Governo.

In generale, allo stato attuale non si rilevano mutamenti significativi nel contesto internazionale rispetto a quanto ipotizzato in sede di presentazione della NADEF. Resta

tuttavia elevata la probabilità che si realizzino scenari avversi, legati soprattutto all'evoluzione del contesto internazionale. I rischi sono tutti riconducibili, più o meno direttamente, all'incertezza sulle politiche economiche, che appare molto elevata nel confronto storico.

Rischio di un forte peggioramento del contesto internazionale. La domanda estera per l'Italia ipotizzata nel DPB potrebbe risultare nei prossimi anni sovrastimata. Sono molteplici gli eventi possibili che potrebbero configurare scenari avversi. La guerra commerciale sembra proseguire, anche se negli ultimi giorni ci sono stati alcuni segnali di distensione che dovrebbero scongiurare gli inasprimenti attesi per la fine dell'anno. Si prospettano, inoltre, rischi specifici sul ciclo economico della Cina, che risente di un indebolimento della domanda interna, nonostante i provvedimenti espansivi attivati dalle autorità cinesi. Già oggi si manifestano i primi effetti sui maggiori paesi esportatori, inclusa la Germania, per la quale non è esclusa la possibilità di recessione. In Europa prosegue l'incertezza sulla *Brexit*, sia sulle tempistiche sia sulle modalità di realizzazione. Lo scenario globale resta, infine, esposto a diversi fronti di instabilità geopolitica, soprattutto nel medio oriente, nonché a *shock* climatici e ambientali, con eventuali ripercussioni anche sui prezzi delle materie prime energetiche.

Politiche economiche e rischi finanziari. La pendenza della curva dei rendimenti degli Stati Uniti è coerente con attese degli operatori di mercato di una prossima inversione del lungo ciclo espansivo americano. Le politiche economiche e monetarie, che si erano normalizzate solo in parte negli anni passati, potrebbero avere margini limitati nel contrastare la prossima recessione, inducendo quindi rapidi incrementi nell'avversione al rischio degli operatori di mercato. L'aumento dei rendimenti richiesti a emittenti con basso merito di credito penalizzerebbe l'economia italiana. Va altresì considerato che i tassi sui titoli del debito sovrano del nostro Paese sono bruscamente scesi dalla fine di agosto, anche nel confronto con quelli di altri emittenti europei simili. Eventuali peggioramenti nelle attese degli operatori dei mercati finanziari potrebbero rapidamente allargare i premi al rischio, con un impatto non trascurabile sulle decisioni di spesa di famiglie e imprese.

1.3.2 Il quadro dell'economia italiana

I dati macroeconomici sull'Italia diffusi a fine settembre, 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 (il dato era stato anticipato nella Nota sulla congiuntura di ottobre dell'UPB, mentre altri previsori avevano attese più caute), come nei tre trimestri precedenti⁴. Gli indicatori congiunturali più recenti sembrerebbero segnalare la

⁴ La Nota è disponibile al seguente indirizzo: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/10/Nota-sulla-congiuntura_10_2019.pdf.

prosecuzione della fase di espansione congiunturale molto contenuta nella parte finale dell'anno.

La produzione industriale ha mostrato un andamento erratico tra luglio e agosto. Nella media del terzo trimestre l'attività industriale si è ridotta in termini congiunturali di mezzo punto percentuale. Nello stesso periodo l'indice di diffusione dell'UPB è sceso a quota 50,3, come risultato di un'espansione per poco più della metà dei sotto-settori. Segnali di difficoltà per il comparto manifatturiero giungono anche dagli indicatori qualitativi. La flessione del PMI nel terzo trimestre, pari a circa un punto rispetto alla media aprile-giugno, è proseguita anche in ottobre, attestandosi a 47,7, un valore ben al di sotto della soglia (50) che separa le fasi di espansione e contrazione ciclica; nello stesso periodo la rilevazione Istat sulla fiducia delle imprese industriali ha segnalato un ulteriore peggioramento. Nelle costruzioni il clima di fiducia ha interrotto a partire dai mesi estivi la tendenza positiva in atto da oltre tre anni; dal sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni, condotto da Agenzia delle entrate, Banca d'Italia e Tecnoborsa in giugno-luglio, emergono attese degli operatori sulle prospettive di breve e medio termine del mercato immobiliare relativamente positive, ma orientate a maggiore prudenza. Nel terziario l'attività ha più che recuperato nel secondo trimestre la flessione del periodo precedente; il valore aggiunto sarebbe cresciuto anche nel trimestre estivo, quando il PMI settoriale si è lievemente rafforzato. Nell'insieme dei settori produttivi, l'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei climi settoriali, si è posizionato in ottobre su un valore lievemente inferiore rispetto a quello medio del terzo trimestre.

Dal lato della domanda, le immatricolazioni di autovetture e veicoli commerciali leggeri nel terzo trimestre hanno registrato un deciso incremento su base tendenziale. L'indagine di agosto/settembre della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita prospetta un moderato incremento dei piani d'investimento per l'anno in corso e migliori giudizi sulle condizioni per investire. L'inchiesta Istat di settembre sulle imprese manifatturiere rileva inoltre un lieve allentamento delle condizioni di accesso al credito, prevalentemente per le aziende medio-grandi. Dopo il buon andamento nel secondo trimestre dell'anno, gli scambi con l'estero potrebbero aver proseguito la fase di espansione anche nei mesi estivi; in prospettiva, le inchieste qualitative forniscono segnali incerti.

L'incertezza di famiglie e imprese continua tuttavia ad aumentare. L'indicatore UPB peggiora dalla fine del 2018, soprattutto nelle componenti relative ai servizi e alla manifattura. Gli indicatori sintetici congiunturali, elaborati da varie istituzioni, sono coerenti nel segnalare la debole fase ciclica. L'indice coincidente della crescita di fondo elaborato dalla Banca d'Italia, ITA-coin, in ottobre si è confermato ben al di sotto dello zero (-0,36); nello stesso mese l'indicatore anticipatore Istat ha proseguito la sua tendenza al ribasso, sebbene con un profilo più moderato.

La debolezza dell'attività economica si è riflessa sulle dinamiche del mercato del lavoro. Nel terzo trimestre, il numero di occupati si è mantenuto pressoché in linea con il livello di aprile-giugno, a sintesi di un incremento dei dipendenti (e in particolare di quelli a termine), eroso dalla flessione degli indipendenti. Nello stesso periodo, il tasso di occupazione si è stabilizzato al 59,1 per cento, mentre il tasso di disoccupazione ha continuato a oscillare intorno al 10 per cento. La dinamica salariale, misurata sia sulla base delle retribuzioni di fatto sia dai redditi da lavoro dipendente per ora lavorata, si è mantenuta moderata e il costo del lavoro per unità di prodotto ha registrato un rallentamento in termini tendenziali.

La dinamica dei prezzi in Italia si attenua, anche più che nell'area dell'euro, coerentemente con la debole fase ciclica del nostro paese⁵. L'inflazione al consumo è scesa in estate su valori molto contenuti, confermati anche in ottobre (0,3 per cento sull'indice per l'intera collettività, così come in settembre). Negli ultimi dati provvisori Istat la dinamica modesta dell'inflazione è la sintesi di andamenti opposti tra le componenti, tra cui spicca la marcata flessione dei prezzi dei beni energetici (-8,2 per cento in ottobre da -5,3 per cento del mese precedente) contro l'accelerazione di quelli dei servizi relativi ai trasporti (da 0,4 per cento a 1,9 per cento in ottobre). Qualche segnale di ripresa proviene dalla componente di fondo che accelera di due decimi di punto in ottobre (allo 0,8 per cento). L'inflazione acquisita per il 2019 è comunque allo 0,6 per cento sia per l'indice generale sia per la componente di fondo.

La previsione sulla base dei modelli di breve termine dell'UPB indica per lo scorcio finale dell'anno una variazione del PIL appena positiva, sostanzialmente in linea con la media degli ultimi quattro trimestri, 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. Il trascinamento statistico del PIL trimestrale rispetto al 2020 è dello 0,1 per cento; l'anno prossimo il dato di PIL dei conti annuali sarebbe lievemente sostenuto da due giorni lavorativi in più rispetto al 2019.

2. Il quadro programmatico di finanza pubblica

2.1 Il quadro programmatico e la manovra di bilancio

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 124/2019 e dal DDL di bilancio per il 2020, appena presentati in Parlamento, e verrà completata con altri provvedimenti legislativi, in particolare quelli che definiranno la materia e dettaglieranno gli aspetti quantitativi relativamente alla riduzione del cuneo fiscale e alle misure di sostegno alla 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.

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

⁵ 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-ottobre 2019, disponibile al link: <http://www.upbilancio.it/nota-sulla-congiuntura-ottobre-2019/>.

al 2,1 per cento del PIL, tenuto conto che il rinvio dei versamenti delle maggiori entrate al 2020 disposto dal DL 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.

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 del PIL 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.

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'obiettivo di medio termine (OMT) nel biennio 2021-22 per proseguire negli anni a seguire.

La manovra di bilancio dispone rispetto al tendenziale misure espansive (impieghi nella tabella 2.2) 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. 2.2).

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 2.2 e 2.4 sarebbero più elevate di 5,4 miliardi nel 2020, di 4,4 miliardi nel 2021 e di 4,2 miliardi nel 2022.

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. 2.2). 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 taluni soggetti, delle due rate di acconto dell'autotassazione. Inoltre, sono previsti recuperi di gettito per misure di contrasto all'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 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 nuovi risparmi attesi dal minor utilizzo dell'anticipo pensionistico ("quota cento"), è assicurato principalmente dalla riduzione della spesa dei Ministeri e da ulteriori defianziamenti 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 connessa all'abrogazione della "flat tax" (la cui decorrenza era prevista dal periodo di imposta 2020) per i redditi delle persone esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo compresi tra 65.000 e 100.000 euro, al contrasto all'evasione e alle frodi fiscali contenuti nel DL 124 e ai maggiori effetti 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 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. 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 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 rispettivamente 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 consistenti di risorse crescenti – 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.

2.1.1 I principali interventi della manovra

Guardando più in particolare alle varie componenti della manovra, i principali interventi possono essere raggruppati in varie tipologie (tabb. 2.3 e 2.4 per un dettaglio sugli impieghi e le 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.

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 della cosiddetta "APE sociale" – prestazione assistenziale "ponte" in attesa del compimento dei primi requisiti utili per la decorrenza della pensione di vecchiaia o anticipata rivolta a lavoratori rientranti in categorie meritevoli di tutela – e di estensione di un anno della cosiddetta "Opzione Donna", che permette il pensionamento alla donne con almeno 58 anni di età se lavoratrici dipendenti e almeno 59 anni se lavoratrici autonome, congiuntamente ad almeno 35 anni di anzianità contributiva (per alcuni di questi provvedimenti si veda il paragrafo 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 3.7).

Sono destinate 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’iperammortamento con una valutazione del 170 per cento degli investimenti in beni nuovi (con possibilità anche di una valutazione del 140 per cento per gli investimenti in beni strumentali immateriali, *software* e sistemi IT) sia del superammortamento al 130 per cento degli investimenti in beni strumentali nuovi (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 la riduzione del cosiddetto *superticket* sulle visite specialistiche e sulle prestazioni diagnostiche. Si ricorda che il Patto per la salute 2019-2021 deve contenere misure volte alla programmazione e miglioramento della qualità delle cure e dei servizi e all’accrescimento dell’efficienza, contemplando, tra l’altro, interventi di revisione delle compartecipazioni alla spesa. Nelle more dell’attuazione del Patto, il DDL di bilancio stabilisce, a partire da settembre 2020, l’eliminazione della quota fissa per ricetta di 10 euro sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cosiddetto *superticket*), prevista dalla legge 296/2006, ma effettivamente applicata da luglio 2011, nonché delle misure alternative adottate da alcune Regioni per assicurare un effetto finanziario equivalente. L’obiettivo della disposizione è migliorare 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 cure⁶.

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

⁶ A tale proposito si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), “L’emendamento per la riduzione del *superticket*”, 28 dicembre.

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 (tabb. 2.3 e 2.4), 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.

Quanto al DL 124/2019, tra le *misure di contrasto all'evasione* sono incluse disposizioni di contrasto alle frodi e agli illeciti fiscali in materia di IVA e accisa in ambiti specifici, norme volte a contrastare le indebite compensazioni di imposta e a contrastare 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 3.5).

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 ricavi 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).

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 aggravi 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 indici sintetici di affidabilità fiscale (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 introdotta dal DL 4 del 2019, la cosiddetta "quota 100".

Tagli agli *investimenti e ai contributi agli investimenti*, risultano nella sezione seconda del DDL di bilancio in qualità di riprogrammazioni e definanziamenti, riguardanti oltre ai tagli in conto capitale dei Ministeri, consistenti riduzioni del Fondo sviluppo e coesione e dei finanziamenti destinati all'edilizia sanitaria (si veda il paragrafo 3.7).

Infine, all'interno delle *altre misure*, rientrano i risparmi indicati nella sezione seconda del DDL di bilancio sia 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 dinamico in cui confluiscono i rapporti finanziari e assicurativi sottoposti a sequestro penale o amministrativo oppure a confisca di prevenzione; le somme non ritirate trascorsi 5 anni dalla definizione dei processi civili e delle procedure fallimentari).

2.1.2 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. L'intervento combina uscite nette in crescita con entrate complessive, al netto delle clausole, in riduzione, non riqualficando 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 atteso 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). Al netto di tali entrate, il deficit sarebbe pari – in un esercizio puramente meccanico – al 2,8 per cento del PIL nel 2021 e al 2,7 per cento nel 2022. 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.

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 5,3 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 spese nette di conto capitale negative nel 2020, positive di 2 e 4 miliardi nel biennio successivo, gli aumenti previsti nell'articolato vengono infatti limitati dagli effetti di riduzione della spesa esposti 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 recente riduzione è soggetta a incertezza, con rischi sulla spesa per l'onere del servizio del debito.

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 all'evasione fiscale (0,4 per cento del PIL, circa 7 miliardi) è stato notevolmente ridimensionato e viene accompagnato da quantificazioni che sembrano 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 statali⁷. Il reperimento di queste risorse rimane a carico degli enti decentrati.

⁷ 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.

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

Le previsioni della Commissione europea appena pubblicate scontano uno scenario macroeconomico più sfavorevole, indicando, rispetto alle stime della NADEF, un deficit che si attesterebbe sullo stesso livello 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. Si ricorda che questa differenza con le previsioni del Governo è sostanzialmente imputabile alla diversa metodologia di stima della Commissione, 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 implicando quindi l'inversione di tendenza attesa dal Governo a partire dal 2020.

Le previsioni della Commissione relative al PIL nominale si basano su differenze di entrambe le componenti, sia per quanto riguarda la crescita reale del prodotto sia con riferimento all'evoluzione del deflatore. La Commissione prevede una dinamica 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 delle previsioni ufficiali italiane) e una crescita del deflatore del PIL, che 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). Considerando tali andamenti, si può comunque ritenere che le previsioni della Commissione sul debito scontino anche un aggiustamento *stock-flussi* meno favorevole di quello sottostante le previsioni del Governo.

Si ricorda, che dopo la pubblicazione del DBP 2020, la Commissione europea ha chiesto al Ministro dell'Economia, il 22 ottobre scorso, chiarimenti circa la manovra per il 2020, rilevando che⁸:

- 1) il saldo strutturale peggiorerebbe di un decimo di punto di PIL nel 2020, a fronte di un aggiustamento pari a sei decimi di punto, richiesto dalle regole del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, con 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.

Si noti che nelle previsioni di autunno della Commissione, pubblicate successivamente alla lettera della Commissione⁹, nel 2020 il saldo strutturale peggiorerebbe di tre decimi di punto.

Il Ministro nella sua risposta rileva 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 percorso di

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_it.pdf

⁹ Sono state pubblicate il 7 novembre 2019. Si veda:
https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2019/autumn/ecfin_forecast_autumn_2019_it_en.pdf

aggiustamento strutturale verso l'OMT riprenderà nel 2021, con una correzione annua pari a due decimi sia nel 2021, sia nel 2022¹⁰. Il Governo è inoltre impegnato a realizzare riforme strutturali, ad esempio nei settori della giustizia e dei servizi pubblici.

Nelle valutazioni più recenti dell'UPB, che incorporano la manovra al suo valore facciale, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche risulterebbe sostanzialmente in linea con quello del Governo, con una previsione leggermente meno favorevole nel 2022 riconducibile a differenze nella crescita del PIL.

3. Considerazioni su alcune delle principali misure della manovra di bilancio

3.1 Misure riguardanti la tassazione dei redditi

3.1.1 Le modifiche della tassazione sulle società di capitali

La manovra di bilancio per il 2020 determina complessivamente, in termini di cassa, un maggiore prelievo sulle società di capitali, 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 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

¹⁰ 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

partire dal 2023, si manifesterà 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 miliardi nel 2022 e nel 2023).

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 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 solo 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 nel caso in cui sia 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 disegno di legge di bilancio, a partire dal 2019, reintroduce per le società 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 società 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, l'effetto netto delle misure produce una perdita di gettito di 0,3 miliardi nel 2020 e un incremento equivalente nel 2021 e di 0,7 miliardi nel 2022. A tale proposito si può osservare, che l'incremento di gettito a partire dal 2021 appare sovrastimata in quanto la Relazione tecnica non tiene conto del profilo tendenzialmente crescente della deduzione ACE legata alla variazione del patrimonio rispetto al 2010.

Si può inoltre osservare che, mentre il regime ACE riguarda tutti i settori, 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 3.4.

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

Le modifiche apportate al regime di tassazione delle società 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 società 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 della maggiorazione degli ammortamenti nel 2020.

Per l'analisi degli effetti redistributivi è stato utilizzato il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB¹¹, che fa riferimento alle società di capitali non finanziarie, integrato con un modulo di simulazione della tassazione degli intermediari finanziari e delle banche¹². Si sottolinea che si tratta di una analisi degli effetti di impatto che non tengono conto di ipotesi di tipo comportamentale¹³. 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 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 dei benefici limitati rispetto al regime dell'aliquota agevolata 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 un significativo risparmio di imposta determinato anche dal peso relativamente maggiore della deduzione ACE in questo comparto. 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

¹¹ Per una descrizione delle caratteristiche del modello si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "[MEDITA – A Corporate tax microsimulation model at PBO](#)".

¹² 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.

¹³ 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.

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).

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 impresa¹⁴.

Il beneficio in termini di riduzione dell'imposta derivante dalla reintroduzione dell'ACE è pari al 108 per cento di quello corrispondente all'agevolazione sugli utili non distribuiti. Tale beneficio risulta maggiore per le imprese più piccole e quelle più grandi (rispettivamente, circa il 228 e il 109 per cento) – che in generale incrementano più frequentemente il capitale di rischio con nuovo capitale – e più contenuto e, talvolta negativo, per le imprese medio grandi (tab. 3.2). Con la riproposizione dell'ACE al posto dell'agevolazione sugli utili non distribuiti inoltre si allarga la platea delle società beneficiarie.

Per la valutazione degli effetti 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 riduzione dell'aliquota nozionale dell'ACE da 1,5 a 1,3 per cento; 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 allo 0,7 per cento del gettito (tab. 3.3). 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 0,6 e lo 0,8 per cento del gettito). Simmetricamente, le società di minori dimensioni godono del beneficio maggiore (tra lo 0,4 e l'1,4 per cento del gettito) essenzialmente per effetto dell'impatto positivo dell'ACE (dell'ordine del 3-4 per cento del gettito). Infine, le società del settore finanziario, 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).

¹⁴ 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 più elevate in media 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.

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. 3.4). 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 annui¹⁵. 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 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 2019¹⁶, 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 525 milioni (il 44,5 per cento del relativo reddito imponibile, pari a circa 1,2 miliardi), di maggiori IVA e IRAP per 1,6 milioni e una minore imposta sostitutiva per circa 177 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 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 3.1 mostra lo scarto percentuale tra le nuove registrazioni di partite IVA per i lavoratori autonomi avvenute in ciascun anno rispetto a quelle avvenute 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.

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.

3.2 *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.

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 al 19 per cento oltre un certo livello di reddito con effetti di recupero di gettito limitatissimi.

Nei due successivi sotto-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 *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))¹⁷. 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 i 120.000 e i 240.000 euro.

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

¹⁷ Il DDL di bilancio limita anche le spese detraibili al 26 per cento per le erogazioni liberali in favore di Onlus.

partecipazione alla spesa sanitaria)¹⁸; 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 39,3 miliardi¹⁹ (fig. 3.2). 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 3.2, 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 3.5, elaborata sempre 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

¹⁸ 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).

¹⁹ Tali importi sono quantificati sulla base delle risultanze del "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2018" allegato alla Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata (pag. 800 e seguenti). Nei 39,3 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.

detraibilità parziale, sono appena 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 e ciò 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 euro²⁰).

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 0,1 per cento del complesso delle detrazioni 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 324 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 2011²¹ con molteplici obiettivi: da un lato, favorire l'emersione di base imponibile²² 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 2013²³ e, temporaneamente, per gli anni

²⁰ Mediamente il complesso delle detrazioni per oneri godute dai soggetti con reddito tra 120.000 e 240.000 è pari a circa 480 euro, che sale a circa 635 euro per la classe di contribuenti con più di 240.000 euro.

²¹ La cedolare secca è stata introdotta con l'art. 3, c. 2 del D.Lgs. 23/2011.

²² 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.

²³ Modifica introdotta dall'art. 4, c. 1 del DL 102/2013.

2014-19, al 10 per cento²⁴. Con il DDL bilancio si rende permanente l'abbassamento dell'aliquota al 10 per cento.

In base alle stime elaborate dal Dipartimento delle finanze²⁵, 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 con cedolare aumenta di 250.000 unità) (fig. 3.3). 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 3.4 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 cedolare ad aliquota ridotta sul totale dei contribuenti con cedolare secca è pari al 38,3 per cento²⁶. 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

²⁴ 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).

²⁵ Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle Entrate.

²⁶ 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.

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 2018²⁷ 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 5,6 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 finanze²⁸ 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 locazioni²⁹ 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 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".

²⁷ Il Rapporto è allegato alla Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata (pag. 800 e seguenti) disponibile al link http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2019-2021/allegato-tecnico-per-capitoli/DLB_2019_DLB-04-AT-000-Entrata.pdf.

²⁸ Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle Entrate.

²⁹ 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.

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 un analogo immobile tassato con cedolare ordinaria³⁰. Una valutazione a riguardo è complessa principalmente a causa dell'eterogeneità degli immobili, che rende difficoltoso un confronto dei livelli dei prezzi e alla 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 sembra evidenziare con una certa regolarità che i canoni di mercato risultino effettivamente superiori rispetto a quelli che beneficiano dell'aliquota ridotta e che la loro differenza sia 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 3.5, che riporta la curva di concentrazione dell'imponibile da cedolare secca sui contribuenti ordinati per livello di reddito complessivo, si evince infatti come il ricorso alla cedolare secca sia 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 di quanto non possa apparire se si attribuisce tutto il beneficio ai proprietari, nel caso in cui parte del risparmio di imposta si

³⁰ Il coefficiente è ricavato come il canone lordo tassato ad aliquota ridotta corrispondente al canone netto tassato ad aliquota ordinaria. In formula: $1 - (1 - 0,21) / (1 - 0,1)$.

fosse riversato sui canoni di locazione come sembrerebbe apparire con riferimento alla cedolare secca agevolata dall'analisi preliminare sopra descritta.

3.3 La plastic-tax

Il DDL di bilancio istituisce (art. 79) 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 1 euro per chilo di materia plastica contenuta nell'involucro. 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. Sebbene non vi sia una modulazione dell'imposta in base a diverse qualità di plastiche e in particolare in base al contenuto di plastica riciclata o riciclabile come in altre esperienze internazionali (si veda oltre), vengono escluse le plastiche biodegradabili e compostabili e quelle riutilizzabili, in modo da incentivarne la produzione rispetto a quelle monouso.

Si ricorda che le imprese italiane del settore, il secondo nella UE dopo quello tedesco secondo PlasticsEurope (associazione europea di categoria), già pagano un contributo CONAI per la raccolta ed il riciclo, come misura di responsabilità estesa del produttore, di 369 euro a tonnellata di plastica, che dal primo gennaio 2020 salirà a 546 euro a tonnellata, che si applica a tutti gli imballaggi in plastica in senso ampio, senza tuttavia escludere gli imballaggi riutilizzabili e quelli compostabili, come nel caso dell'art. 79 del DDL di bilancio in questione. Inoltre dal primo gennaio 2018 e ancor di più dal primo gennaio 2019, il contributo CONAI viene modulato in base alla selezionabilità e riciclabilità della plastica, a differenza dell'art. 79 che non fa alcuna distinzione sulla base della riciclabilità del manufatto.

La relazione tecnica che accompagna il provvedimento riporta gli effetti totali di gettito stimati in termini di cassa nell'ipotesi di introduzione della tassa a decorrere dal 1° aprile 2020: 1,1 miliardi di euro nel 2020, 1,8 miliardi nel 2021, 1,5 miliardi nel 2022 e 1,7 miliardi nel 2023. Tale valutazione, tuttavia, non incorpora possibili riduzioni della produzione di imballaggi di plastica dovuti al disincentivo prodotto dalla norma, comportando probabilmente una sovrastima delle entrate previste per gli anni successivi al 2021.

È utile valutare questa misura nel contesto della UE, dove vengono generati ogni anno 25 milioni di tonnellate di rifiuti plastici, di cui meno del 30 per cento viene raccolto per essere riciclato. In primo luogo, si ricorda che dal 2015 la UE ha adottato misure per ridurre il consumo di buste in plastica³¹, uno dei primi passi verso l'obiettivo, confermato nel 2017³², di riciclabilità di tutti gli imballaggi in plastica entro il 2030. La politica europea per la riduzione dei rifiuti in plastica viene ulteriormente rafforzata dalla proposta della Commissione europea³³, fatta a maggio 2018, di una risorsa propria UE basata sui rifiuti da imballaggio in plastica non riciclata, che si inserisce nella strategia per la gestione delle plastiche nell'economia circolare che ha come obiettivo di riciclo il 55 per cento dei rifiuti da imballaggi in plastica entro il 2030. 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, seppure abbia portata più ampia rispetto alla proposta della Commissione europea, dovrebbe verosimilmente rappresentare il contributo dell'Italia a questa risorsa propria della UE.

Più recentemente, è stata adottata la direttiva europea 2019/904/UE, che gli Stati membri si sono impegnati a recepire entro luglio 2021, volta a prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente di determinati prodotti in plastica, vietandone alcuni prodotti monouso, tra cui: 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 monouso. La direttiva prevede la riduzione del consumo di questi ulteriori prodotti e fissa un obiettivo di riciclo 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, oltre a prevedere informazioni sul corretto smaltimento e sull'incidenza ambientale marcate sull'imballaggio.

A livello OCSE, a luglio 2019 è stata pubblicata un'analisi sulle politiche per incentivare la plastica sostenibile³⁴, in quanto questo materiale ha tassi bassi di riciclo e tassi elevati di dispersione ambientale, per cui pone una sfida alla gestione dei rifiuti, all'uso efficiente delle risorse e all'ambiente. Secondo questo studio, dal 1950 nei paesi OCSE 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.

L'introduzione di regolamentazione può essere usata per bandire o limitare la quantità di determinate sostanze chimiche presenti nella plastica o per vietare certi beni di plastica

³¹ Direttiva 2015/720/UE.

³² Programma di lavoro della Commissione per il 2018, COM(2017) 650.

³³ Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM(2018) 325.

³⁴ OECD, "Policy approaches to incentivise sustainable plastic design" - Environment Working Paper N°149, ENV/WKP(2019)8.

oppure per imporre degli standard a determinati prodotti. Un esempio è il Regolamento UE EC 1907/2006, il più completo riguardante le sostanze chimiche a livello globale. Altre esperienze molto diffuse sono i divieti sulle buste di plastica monouso, adottati da vari paesi ed in diverse città, tra cui, oltre all'Italia: 132 città negli USA, la città di Sao Paolo in Brasile nel 2007, la città di Parigi nel 2007, la Francia nel 2017, e l'Australia. Le microplastiche nei cosmetici sono vietate, oltre che in Italia, anche in Olanda, USA, Canada, Australia e Regno Unito.

Gli strumenti di mercato, come le tasse o i sussidi, possono penalizzare prodotti specifici e determinati trattamenti dei rifiuti plastici, per modificare la catena del valore della plastica. In particolare, tali misure servono a internalizzare esternalità legate all'impatto ambientale della plastica, ma devono essere formulate in modo tale da evitare di incentivare prodotti con esternalità ancora maggiori. L'esempio più diffuso è la tassazione degli imballaggi in plastica, in alcuni casi con imposte maggiori applicate su alcuni tipi di plastica e sulle plastiche monouso in Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Olanda e Slovenia.

L'esempio internazionale più ambizioso riguarda la Danimarca, dove le tasse variano da un minimo di 7,75 corone (1,04 euro) al chilo sulle plastiche riciclate a un massimo di 12,95 corone (1,74 euro) al chilo sulle plastiche vergini. Inoltre sulle plastiche EPS e PVC viene applicata una tassa di 20,35 corone (2,73 euro) al chilo. Un altro esempio è quello del Belgio dove viene applicata una tassa di 3,60 euro al chilo sulle posate usa e getta e 3 euro al chilo sulle buste di plastica monouso.

In diversi paesi vengono applicate tasse 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 (0,08 euro a busta più IVA), Regno Unito (0,05 sterline ovvero 0,06 euro a busta) e diverse città USA. La tassa in Irlanda ha ridotto l'inquinamento da rifiuti di buste di plastica dal 5 per cento del 2001 allo 0,13 per cento del 2015 e ha generato 200 milioni di euro di ricavi tra il 2002 e il 2013. Nel Regno Unito, dall'introduzione della tassa 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 tasse sulla plastica variano da un minimo di 0,70 euro al chilo per quelle oxo-degradabili ad 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 per le spese in nuove tecnologie di riciclo della plastica.

Un altro metodo per ridurre l'uso della plastica sono i sistemi di cauzione e restituzione che consistono nel far pagare una cauzione all'acquisto del prodotto che poi viene rimborsata nel momento in cui viene restituita la bottiglia, incentivando 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, compresa l'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 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 veicolarle 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.

3.5 *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, sempre finalizzati al contrasto dell'evasione, previsti nel DDL di bilancio dai quali sono attesi 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 accisa in ambiti specifici; ostacolare le indebite compensazioni di imposta; ampliare e a 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 accisa 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, come nel caso di accollo di debiti altrui o in quello 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 ad alto contenuto di manodopera per contrastare sia l'utilizzo di crediti IVA inesistenti per compensare quanto dovuto ai fini delle ritenute di 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 subappaltatore, a loro volta, seppure risulteranno aggravati dalla norma per il dettaglio informativo che dovranno rendere disponibile al committente, potranno 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 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 elementi che sfuggono alla fatturazione elettronica e all'invio telematico dei corrispettivi perché legati 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*³⁵ 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

³⁵ 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.

condurrebbe poi, in base a logiche induttive piuttosto che deduttive, alla determinazione di criteri di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a 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 imposta³⁶.

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'inclusione³⁷ 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 utilizzati³⁸. 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. 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. – Sia il DDL fiscale sia il DDL di bilancio contengono diverse norme finalizzate a questo scopo.

Con riferimento al decreto fiscale, si tratta del potenziamento della lotteria dei corrispettivi 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 commissioni a carico degli esercenti sui

³⁶ 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>.

³⁷ 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).

³⁸ 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.

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 bancari.

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 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 e la limitazione, seppure timida, all'utilizzo del contante 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 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, l'aumento dell'evasione con consenso potrebbe portare anche a una perdita di gettito. Questo fenomeno andrebbe contrastato dalla previsione di adeguati controlli 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, nel DDL di bilancio si stanziavano risorse discrete in un apposito fondo destinato a finanziare il riconoscimento di rimborsi in denaro nel caso di pagamenti con utilizzo di mezzi elettronici. Tuttavia, l'efficacia dell'incentivo dipenderà in maniera cruciale dal modo in cui verrà disegnato lo strumento oltre che da un'effettiva modifica dei comportamenti individuali. È inoltre auspicabile il raggiungimento di un consenso generale sulla necessità di ridurre le spese associate all'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili soprattutto per quelli di importo molto limitato.

Più in generale sarebbe necessario dare attuazione a un cambiamento di paradigma 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 successivi sotto paragrafi si forniscono alcuni elementi quali-quantitativi sul diffuso utilizzo di contante da parte delle famiglie italiane (par. 3.5.1) e sull'evasione dei lavoratori autonomi (par. 3.5.2).

3.5.1 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 limitino 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 quando appena espresso.

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. Qualche considerazione generale può tuttavia essere tratta dai dati rilevati dall'Indagine *Study on the use of cash by households* condotta nel 2016 dalla Banca centrale europea (BCE) con riferimento ai paesi dell'area dell'euro³⁹. In particolare, l'indagine

³⁹ 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)

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 individui⁴⁰. 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).

Dall'indagine *Study on the use of cash by households* della BCE emerge, come atteso, che l'uso delle varie forme di pagamento differisce tra paesi, in base al valore della transazione, alle caratteristiche del consumatore e al luogo di acquisto. In termini di numero di transazioni l'uso del contante è particolarmente elevato (almeno l'80 per cento) nei paesi dell'Europa meridionale (Italia, Malta, Cipro, Grecia, Spagna e Portogallo), in Austria, Germania e Slovenia (tab. 3.6)⁴¹. 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 Malta, Grecia e Cipro (sopra il 72 per cento) e agli ultimi Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia, 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. 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 atesta al 93 per cento.

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 termini di diversi livelli di istruzione.

è stato richiesto di registrare, con riferimento a una singola giornata (tre giorni per Malta e Cipro), i propri acquisti e gli approvvigionamenti di denaro su un diario. 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.

⁴⁰ Ci si concentra sui punti vendita e quindi sono escluse 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).

⁴¹ 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.

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 internazionale⁴². Vale tuttavia la pena soffermarsi su alcune caratteristiche peculiari e sulle differenze regionali che emergono nell'analisi.

Innanzitutto dal campione italiano dell'Indagine della BCE⁴³ 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. 3.6). Tale fenomeno potrebbe essere spiegato solo in minima parte dalla diversa diffusione a livello territoriale delle carte di debito o credito (fig. 3.7). 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 segnalerebbe la minore disponibilità nei punti vendita di alcune regioni meridionali di strumenti atti ad accettare mezzi di pagamento diversi dal contante (fig. 3.8).

L'utilizzo del contante risulta prevalente tra gli uomini, tra i soggetti con età più elevata e tra i lavoratori autonomi (fig. 3.9).

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. 3.10).

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. 3.5.2). 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. 3.11). Particolarmente elevata è stata anche la quota di transazioni in contanti nei negozi per acquisti giornalieri (supermercato, alimentari, farmacie, ecc.) e relativi a

⁴² 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.

⁴³ L'analisi è basata sui dati del campione italiano dell'indagine BCE, costituito da 4.515 individui per un totale di 10.011 transazioni.

intrattenimento e attività ricreative. L'utilizzo del contante è stato meno rilevante per le transazioni riguardanti attività ricettive e beni durevoli.

Sebbene non vi sia in letteratura un generale consenso sull'esistenza di una relazione tra l'elevato ricorso all'utilizzo del contante e l'evasione fiscale e sia noto invece che disincentivi all'uso dei contanti siano più efficaci per il contrasto dei fenomeni di corruzione e riciclaggio, per l'Italia emergono alcune blande evidenze. 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. 3.12), con alcune regioni soprattutto meridionali che si caratterizzano per un elevato uso del contante e una rilevante economia non osservata.

3.5.2 *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 sull'economia non osservata dell'Istat 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 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. 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 2016⁴⁴ il gettito evaso (*tax gap*) è stato pari a oltre 109 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

⁴⁴ 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.

2017, in crescita dal 68 per cento del 2016). In valore assoluto si tratta di 33,9 miliardi, poco al di sotto del gettito IVA evaso senza consenso (36,1 miliardi) (tab. 3.7).

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'Istat⁴⁵, nel 2017 l'economia non osservata è stata pari a quasi 211 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 territoriale⁴⁶, 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. 3.13). 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.

⁴⁵ Istat (2019), "L'economia non osservata nei conti nazionali – anni 2014-2017", ottobre.

⁴⁶ 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.

La sotto-dichiarazione del valore aggiunto è particolarmente elevata nel settore Altri servizi alle persone (13,6 per cento del valore aggiunto del settore), 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. 3.14).

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 l'incidenza 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. 3.15). 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.

3.6 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 2022⁴⁷.

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 primo⁴⁸. Lo stanziamento – pari complessivamente a 758 milioni, di cui 348 nel 2020 e 410 nel 2021 – è

⁴⁷ Tale importo è riferito all'effetto complessivo dell'articolo 41.

⁴⁸ 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.

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 2020⁴⁹.

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, 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 Comuni⁵⁰, 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 Parlamento⁵¹. 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

⁴⁹ Ai fini del saldo netto da finanziare è inoltre computato l'onere relativo alla contribuzione figurativa, pari a 24,5 milioni per il 2020.

⁵⁰ Articolo 8, comma 24.

⁵¹ 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.

identificate) rispetto a quelle previste nel DDL di bilancio pari, a regime, per il complesso delle due misure, a circa 1.300 milioni annui.

Appare utile un'analisi dei profili distributivi del *bonus* asili nido. Dall'analisi dei dati di monitoraggio dell'INPS⁵², 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. 3.16). 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. 3.17). 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.

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.

⁵² Dati di monitoraggio elaborati dalla Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali dell'INPS.

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.

3.7 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 Amministrazioni pubbliche 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. 3.8).

Sul 2020 incidono in maniera preponderante le riduzioni agli stanziamenti a legislazione vigente apportate dalla manovra di Sezione II del DDL di bilancio, contenente rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di norme esistenti. In termini di 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 II 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 definanziamento 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'articolato (sezione I 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 della PA 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 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 art. 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 mila euro per i comuni fino a 5.000 abitanti, a 250 mila euro per i comuni con almeno 250 mila abitanti), contributi per piccoli investimenti destinati a 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 il meccanismo di recupero delle risorse finisca per penalizzare ulteriormente quelle amministrazioni che, in mancanza di strutture adeguate alla (onerosa) 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 GU; (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 della PA 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 a 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 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 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 ancora gli Enti locali 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, sancita dalla legge di bilancio 2019 per tutti gli altri enti territoriali, a seguito di due sentenze della Corte Costituzionale in materia⁵³. La relazione tecnica stima in 155 milioni nel 2020, 312 milioni nel 2022 e 120 milioni nel 2022 l'impatto sull'indebitamento netto di questa novità (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 PPP) volte a realizzare progetti economicamente sostenibili con obiettivi quali la decarbonizzazione

⁵³ Per un approfondimento sul tema, si rimanda al Focus tematico UPB n. 3, 8 aprile 2019.

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 a integrare, per circa 400 milioni l'anno dal 2020 al 2024, gli stanziamenti (derivati dal riparto del Fondo per il rilancio degli investimenti 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, vale la pena segnalare che, mentre – come ricordato – la manovra di Sezione II 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 I 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 2019.

Si ricorda che il programma prevede la sottoscrizione di accordi di programma e che i trasferimenti di risorse sono assicurati in funzione degli stati di avanzamento dei lavori. 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 da porre a disposizione dei medici di medicina generale (pur restando di proprietà delle 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 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.

3.7.1 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 capitale⁵⁴.

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'art. 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 della PA. 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 alla PA, un Settore Extra PA comprensivo, appunto, delle IPN, tra cui Rete Ferroviaria Italiana (RFI), Anas, Leonardo, Enel, e di circa 4000 IPL⁵⁵.

Già a partire dalla fine degli anni novanta, con la nascita della "nuova programmazione"⁵⁶, 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 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 programmazione⁵⁷.

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

⁵⁴ Articolo 34 dell'AS 1586.

⁵⁵ Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), 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: UPB (2017), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali".

⁵⁶ Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999), "Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. Primo rapporto".

⁵⁷ A. Giannola, S. Prezioso (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, 2017, n. 1-2.

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 2016⁵⁸, 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 quota della popolazione meridionale è oggi pari al 34,1 per cento, secondo il dato per l’anno 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 e l’estero. La norma del 2016 prevede in sostanza un monitoraggio di alcuni programmi di spesa individuati annualmente.

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 nel corso degli anni precedenti le risorse aggiuntive destinate alla politica per la coesione hanno, 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 membro⁵⁹.

La tabella 3.9, con dati provenienti dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)⁶⁰, illustra la spesa in conto capitale (ordinaria e aggiuntiva) per l’intero Paese e le due macro area, il Centro-Nord e il Mezzogiorno dal 2000 al 2018, con riferimento all’aggregato della PA. La Tabella mostra una serie di elementi di interesse:

1) il calo drastico della spesa (ordinaria e aggiuntiva) in conto capitale della PA 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.

⁵⁸ DL 243/2016, convertito con modificazioni dalla L. 18/2017. Si veda l’art. 7 bis, comma due.

⁵⁹ SVIMEZ (2019), op. cit. Il principio di addizionalità si applica anche alle risorse finanziarie aggiuntive nazionali (Fondo Sviluppo e Coesione).

⁶⁰ 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. 7/2018.

2) la spesa (ordinaria e aggiuntiva) in conto capitale della PA nel Meridione nel 2018 rispetto al 2008 è dimezzata: 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 dell'intera PA 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 dalla PA 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 causa del lento avvio del ciclo 2014-2020 dei fondi strutturali europei, il peso delle risorse aggiuntive si riduce⁶¹.

5) la quota della spesa pubblica complessiva in conto capitale (risorse ordinarie e aggiuntive) nel Meridione sulla 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.

Occorre però 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.

⁶¹ 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. 7/2018.

Il rafforzamento della efficacia della clausola è stato auspicato da molti osservatori, tra cui si segnala la SVIMEZ, anche alla luce delle attuali critiche condizioni economiche e sociali del Meridione, che è ancora ben lontano dall'aver recuperato il terreno perso in termini di PIL a causa della crisi del 2008⁶². Peraltro, la 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 Mezzogiorno⁶³.

Nella legge di bilancio per il 2019⁶⁴, 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 capitale⁶⁵.

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 ricerca⁶⁶. 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, comma due). 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 abbia 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 riparto.

Le modalità della verifica dell'attuazione della norma, nonché l'andamento della spesa erogata saranno definite da un nuovo DPCM, che sostituirà il DPCM vigente.

⁶² SVIMEZ (2019), *"Rapporto SVIMEZ. L'economia e la società nel Mezzogiorno"*.

⁶³ A. Giannola, S. Prezioso (2017), op. cit.

⁶⁴ L. 145/2018.

⁶⁵ http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/CPT/QuoteSud/ContoCap_IPN_2019.pdf

⁶⁶ DEF 2019, sezione seconda, pagina 119.

IL DPCM vigente prevede che le Amministrazioni centrali, entro il 30 settembre di ogni anno, comunichino al Ministro per il Sud e al Ministro dell'Economia, per ogni programma di spesa individuato nel DEF, l'avvenuta ripartizione degli stanziamenti ordinari in conformità con il criterio di ripartizione territoriale. Entro il 30 giugno dell'anno successivo, le Amministrazioni centrali trasmettono al Ministro per il Sud e al Ministro dell'Economia una relazione riportante 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.

In sostanza, con la norma in questione l'ambizione è quella di passare da un sistema di monitoraggio, sostanzialmente *ex post*, 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").

Si rileva, tuttavia, che il riferimento a "criteri o indicatori di attribuzione già individuati", potrebbe di fatto, limitare il perimetro applicativo della regola del 34 per cento, escludendo gli stanziamenti in conto capitale previsti da leggi che prevedono altri criteri allocativi o finalità specifiche. Ad esempio, i programmi per interventi specificamente definiti in ambito territoriale (ad esempio, il Mose a Venezia, il terremoto de L'Aquila, ecc.) o relativi a specifici programmi industriali sono non ripartibili, o, quanto meno, difficilmente ripartibili. Poiché la maggior parte delle leggi pluriennali di spesa individua già criteri di attribuzione settoriale, territoriale, ecc., l'introduzione del criterio differenziale a favore del Meridione potrebbe non avere, di fatto, l'efficacia voluta sugli stanziamenti delle Amministrazioni centrali.

Inoltre, occorre ricordare che lo stanziamento 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 stanziate, una minore capacità amministrativa delle amministrazioni meridionali. Il rafforzamento della PA nelle regioni meridionali appare quindi come un elemento ineludibile di un intervento complessivo a favore del Meridione. 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. Sarebbe forse opportuno prevedere che le Amministrazioni centrali trasmettano l'elenco di tutti i programmi di spesa, indicando se sono oggetto della clausola di riparto del 34 per cento oppure no, e motivando, per questi ultimi l'esclusione dal perimetro. Tali informazioni dovrebbero essere rese pubbliche, per accrescere la trasparenza sul bilancio e favorire il dibattito pubblico sull'azione dello Stato nelle due macro-aree territoriali.

In termini di perimetro di applicazione del principio, sarebbe forse opportuno estendere la norma ad altre grandi Imprese Pubbliche Nazionali, diverse da Anas e RFI, riprendendo la formulazione generale già vigente sulle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica, diretta o indiretta, delle Amministrazioni centrali⁶⁷.

Assente risulta inoltre 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.

Inoltre, l'implementazione di un efficace sistema di monitoraggio della spesa in conto capitale, sia in fase di stanziamento, sia in fase di realizzazione, rafforzerebbero l'efficacia delle misure di garanzia destinate al Mezzogiorno, migliorando in generale la capacità di intervento pubblico nell'economia.

3.8 *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 ricondotti gli interventi.

- *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 101/2018, della possibilità, già prevista per gli Enti locali e le Regioni a statuto speciale, 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 2023 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

⁶⁷ L. 311/2004.

vincolati⁶⁸, 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 trasferimenti⁶⁹. 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 della PA dipende sia dalla tempistica di erogazione delle somme da parte delle RSO sia da quella del relativo utilizzo da parte degli enti destinatari;

- 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 3.7.

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 annui⁷⁰.

I due interventi sopra richiamati costituiscono un'anticipazione e un ampliamento di misure con analoga finalità contenute nella manovra di bilancio dello scorso anno⁷¹. 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

⁶⁸ L'ammontare dell'avanzo derivante da trasferimenti vincolati, per le sole RSO con un avanzo di amministrazione positivo, ammonta a 5,4 miliardi.

⁶⁹ L'ordinamento contabile ammette infatti l'utilizzo dell'avanzo per spesa di parte corrente non ricorrente, in subordine dopo altre finalità (come il ripiano del disavanzo pregresso, e la spesa per investimenti).

⁷⁰ 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).

⁷¹ 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.

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 annualità⁷²; 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 comuni⁷³, minoranze linguistiche e altre specifiche realtà locali);
- 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 IVA⁷⁴. 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 2013⁷⁵. 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 province⁷⁶.

La struttura dell'operazione non è ancora definita, ma la norma, nel rinviare per la sua configurazione a un decreto ministeriale⁷⁷, 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 di Risparmio di Roma (CDR). 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

⁷² Tale importo si aggiunge ai 190 milioni annui previsti per la stessa finalità dalla L. 145/2018 fino al 2033.

⁷³ Cui sono destinati 30 milioni dall'art. 42 DL 124/19 per il 2019, importo che viene stabilizzato nel DDL di bilancio a decorrere dal 2020.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Cfr. Banca d'Italia, 2019, "Debito delle Amministrazioni locali", ottobre.

⁷⁶ Dati relativi agli impegni per spesa di interessi per il 2017 (fonte Istat: Pubblica Amministrazione.Stat).

⁷⁷ Da emanarsi d'intesa con la Conferenza Stato Città e autonomie locali e senza effetti per la finanza pubblica.

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 temporale⁷⁸ – richiederebbe che tali oneri risultassero contenuti entro il risparmio di spesa per interessi riferibile all'anno della rinegoziazione⁷⁹.

Dal punto di vista contabile, gli effetti per la finanza pubblica potrebbero essere effettivamente invarianti 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 alla PA, 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 impositivo⁸⁰. 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 cento⁸¹, 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

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ L'Imu è dovuta dal possessore degli immobili e dei terreni, mentre la Tasi è dovuta, in quota parte, anche per la detenzione.

⁸¹ Tali aliquote si riferiscono alle tipologie più frequenti di immobili (abitazioni diverse dalla 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.

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 quali è previsto a decorrere dal 2021 la possibilità di diversificazione delle aliquote 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 (Tosap⁸²) 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 dodicesimi⁸³ per il triennio 2020-22 del limite massimo delle anticipazioni di tesoreria a cui gli enti possono fare ricorso per esigenze di cassa;

⁸² O 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.

⁸³ Tale frazione si applica alle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio degli enti.

- modifiche ai criteri di determinazione e applicazione delle sanzioni per previste in caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali⁸⁴.

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 possibilità di attingere a un'anticipazione di liquidità della Cassa depositi e prestiti 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.

⁸⁴ 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.

Tab. 1.1 – Il quadro programmatico e tendenziale della NADEF 2019 (1)

	2019		2020	
	Programmatico	Tendenziale	Programmatico	Tendenziale
PIL e domanda				
PIL	0,1	0,1	0,6	0,4
Importazioni	0,7	0,7	2,3	2,0
Consumi finali nazionali	0,3	0,3	0,5	0,2
Consumi famiglie e ISP	0,4	0,4	0,7	0,3
Spesa della PA	-0,2	-0,2	-0,2	0,1
Investimenti	2,1	2,1	2,2	1,6
Esportazioni	2,8	2,8	2,2	2,3
Contributi alla crescita del PIL				
Esportazioni nette	0,6	0,6	0,1	0,1
Scorte	-1,1	-1,1	-0,2	-0,2
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,6	0,6	0,8	0,5
Prezzi				
Deflatore importazioni	0,5	0,5	1,3	1,3
Deflatore esportazioni	0,7	0,7	1,2	1,2
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,3	1,9
PIL nominale	1,0	1,0	2,0	2,3
Deflatore consumi	0,8	0,8	1,0	2,0
Mercato del lavoro				
Tasso di disoccupazione	10,1	10,1	10,0	10,2
Ipotesi sulle variabili internazionali				
Commercio internazionale	0,6	0,6	1,7	1,7
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	63,3	63,3	57,3	57,3
Tasso di cambio, dollari per 1 euro	1,12	1,12	1,11	1,11

Fonte: NADEF 2019.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

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>	-0,6	-0,1	0,3	-0,1	0,2	0,2

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

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Tab. 2.2 – DL 124/2019 e DDL di bilancio per il 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.

Tab. 2.3 – Principali misure del DL 124/2019 e del DDL di bilancio per il 2020 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (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. 2.3 – (segue) Principali misure del DL 124/2019 e del DDL di bilancio per il 2020
– Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche
(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. 2.4 – Effetti del DDL di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(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 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. 2.4 – (segue) Effetti del DDL di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (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 " <i>flat tax</i> " 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>		174	737	0
<i>Revisione tariffe INAIL effetti fiscali</i>				76
<i>Altro</i>		2	11	38
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>		-505	-498	-484
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>		-761	-111	-86
<i>Riduzione spesa Ministeri - conto capitale</i>		-472	-469	-469
<i>Altro</i>		-1.222	-179	-66
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.

Tab. 3.1 – Le misure riguardanti la tassazione delle società di capitali
(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.

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)

	Abrogazione aliquota agevolata	ACE (1,5)	Beneficio agevolazione: ACE/Utili non distribuiti
<i>Società non finanziarie</i>			
Singole	2,0	-2,2	107,6
Fino a 100	1,8	-2,8	227,6
Da 100 a 250	1,8	-2,1	182,4
Da 250 a 1.000	1,8	-1,9	148,9
Da 1.000 a 2.000	1,8	-1,9	122,2
Da 2.000 a 5.000	1,9	-2,0	106,0
Da 5.000 a 10.000	2,0	-2,2	95,4
Da 10.000 a 50.000	2,0	-2,2	87,4
Da 50.000 a 250.000	2,1	-2,7	94,0
Oltre 250.000	2,1	-2,3	108,6
Consolidato fiscale	2,4	-2,0	82,9
Totale	2,0	-2,1	102,2
<i>Intermediari finanziari e banche</i>			
Singole	0,0	-9,5	
Consolidato fiscale	0,0	-7,1	
Totale	0,0	-7,7	

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

Tab. 3.3 – 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	Abrogazione aliquota agevolata	ACE (1,5)	ACE (1,3)	Maggiorazione ammortamento
<i>Società non finanziarie</i>					
Singole	0,8	3,4	-2,2	0,3	-0,6
Fino a 100	-1,4	2,9	-4,7	0,5	-0,1
Da 100 a 250	-0,4	3,1	-3,8	0,5	-0,2
Da 250 a 1.000	0,1	2,9	-2,8	0,3	-0,3
Da 1.000 a 2.000	0,4	3,2	-2,4	0,3	-0,6
Da 2.000 a 5.000	0,7	3,2	-2,0	0,3	-0,7
Da 5.000 a 10.000	0,9	3,4	-1,9	0,3	-0,8
Da 10.000 a 50.000	1,2	3,6	-1,9	0,2	-0,7
Da 50.000 a 250.000	1,3	3,6	-1,9	0,2	-0,6
Oltre 250.000	0,7	3,4	-2,4	0,3	-0,6
Consolidato fiscale	0,4	2,6	-2,0	0,3	-0,4
Totale	0,7	3,2	-2,2	0,3	-0,6
<i>Intermediari finanziari e banche</i>					
Singole	-7,6	0,0	-8,3	0,8	-0,2
Consolidato fiscale	-6,4	0,0	-7,2	0,8	0,0
Totale	-6,7	0,0	-7,4	0,8	0,0

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

Tab. 3.4 – 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		

Tab. 3.5 – 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.

Tab. 3.6 – 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%
Grecia	88%	75%
Irlanda	79%	49%
Italia	86%	68%
Lettonia	71%	54%
Lituania	75%	62%
Lussemburgo	64%	29%
Malta	91%	74%
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. 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.

Tab. 3.7 – 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.

Tab. 3.8 – 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 province 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, definanze 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.

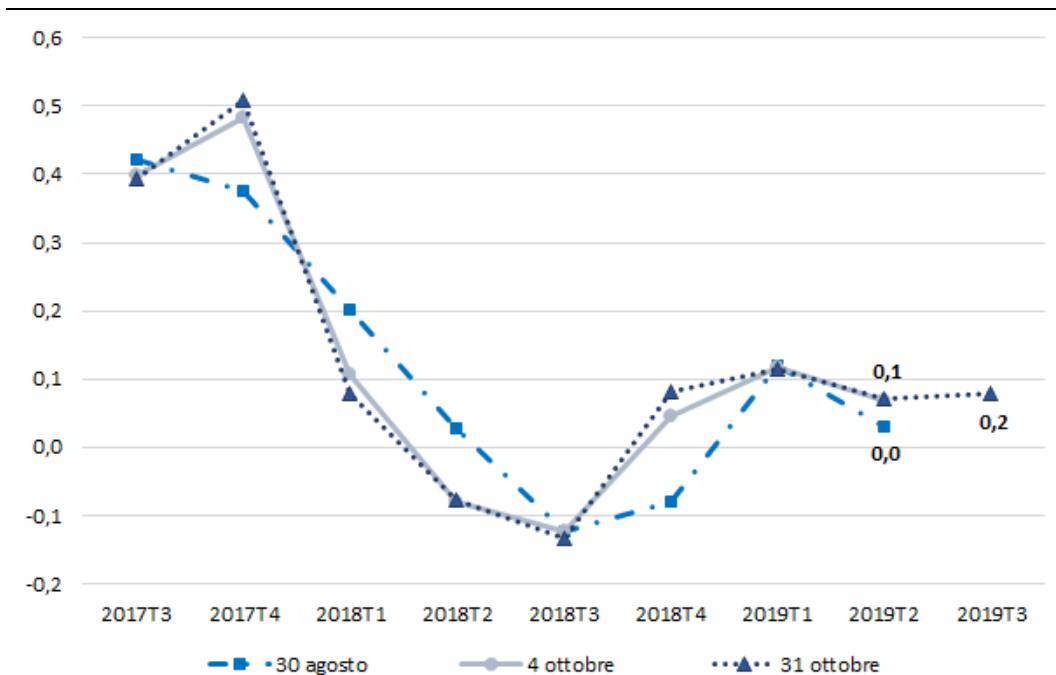
Tab. 3.9 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche in conto capitale, ordinaria e risorse aggiuntive (1) (2)
(miliardi di euro a valori costanti del 2010)

	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	
<i>Spesa ordinaria</i>	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	
<i>Risorse aggiuntive di cui:</i>	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	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	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	-	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	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	-	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	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	
<i>Spesa ordinaria</i>	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	
<i>Risorse aggiuntive di cui:</i>	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	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	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	-	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	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	-	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	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	
<i>Spesa ordinaria</i>	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	
<i>Risorse aggiuntive di cui:</i>	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	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	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	-	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	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	-	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	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.

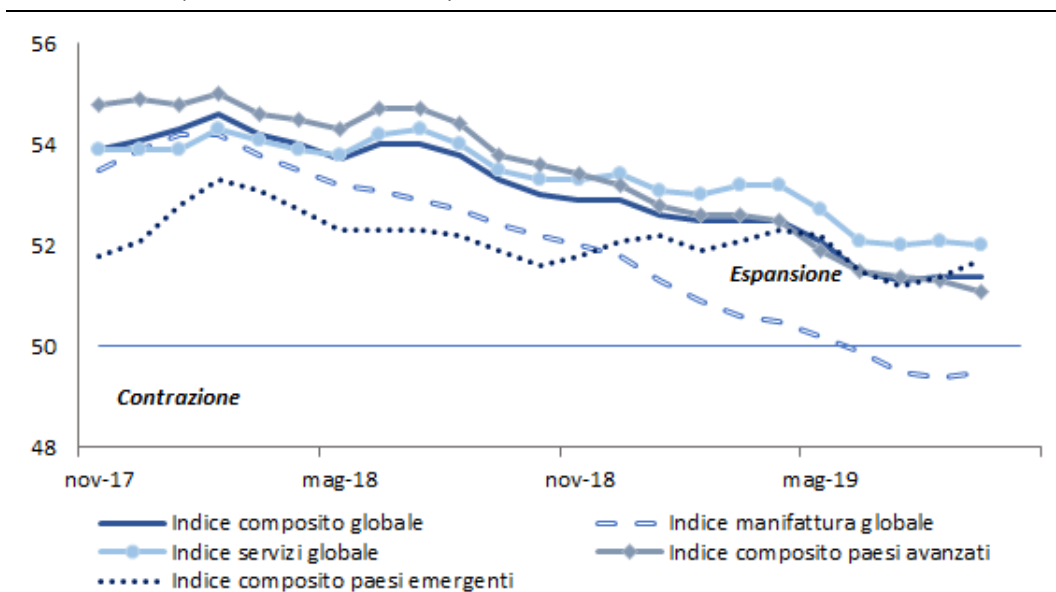
Fig. 1.1 – Dinamica trimestrale del PIL dell'Italia e variazione acquisita per il 2019 (1)
(variazioni percentuali congiunturali)



Fonte: Istat.

(1) La serie rilasciata il 30 agosto si riferisce ai dati di contabilità nazionale concatenati con anno di riferimento 2010. I valori riportati nel grafico alla fine della serie rappresentano la crescita acquisita all'ultimo trimestre disponibile.

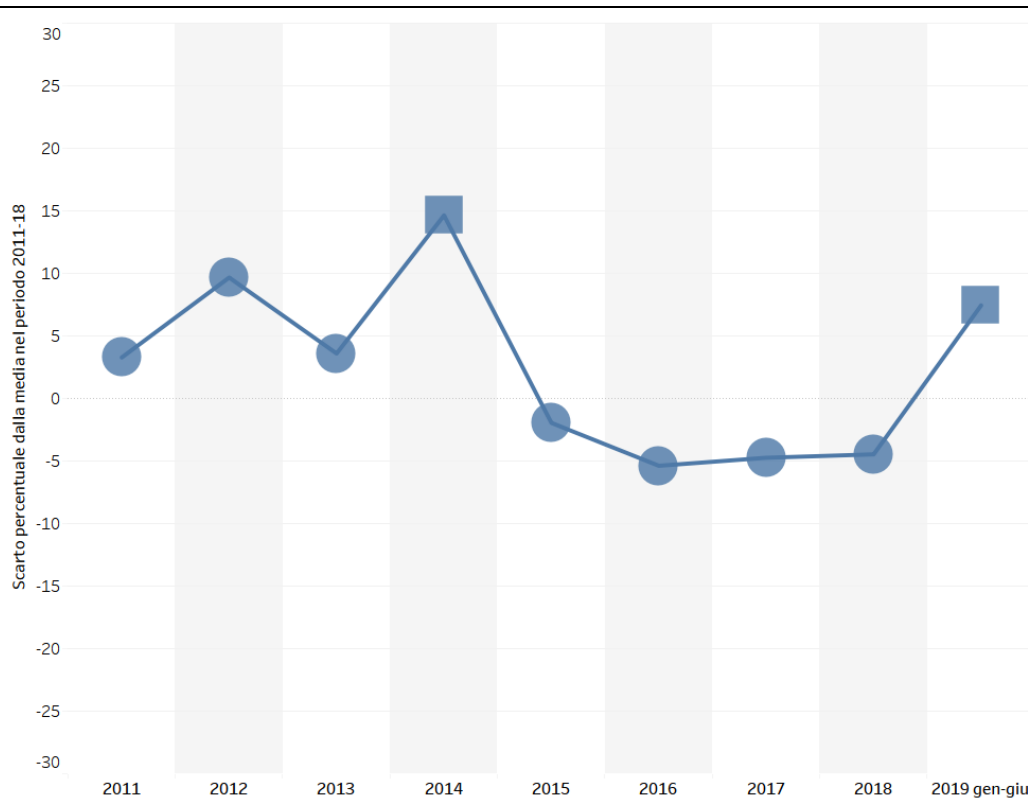
Fig. 1.2 – Indice JP Morgan Global PMI (1)
(media mobile a tre mesi)



Fonte: IHS Markit.

(1) Indici di fiducia basati sulle valutazioni dei responsabili degli acquisti delle imprese; un valore superiore a 50 indica l'espansione.

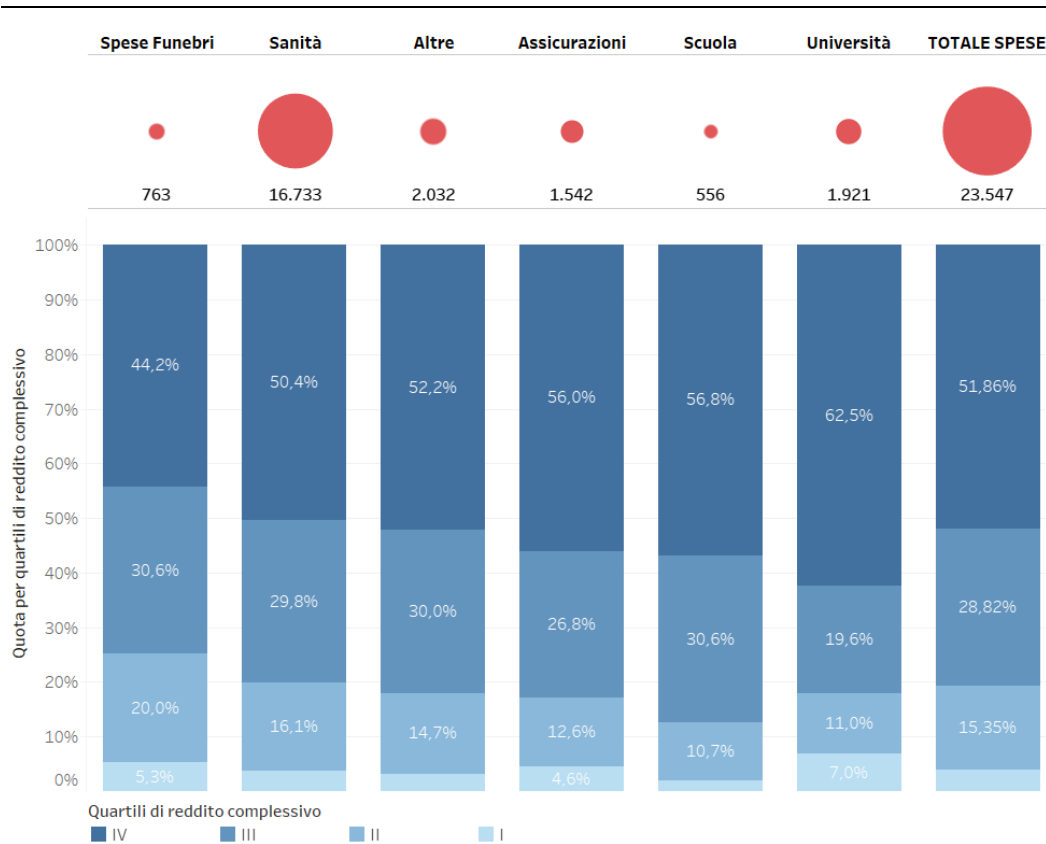
Fig. 3.1 – Scarto percentuale delle iscrizioni di nuove partite IVA per ciascun anno nel periodo 2011-18 e per il primo semestre 2019 (1)



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

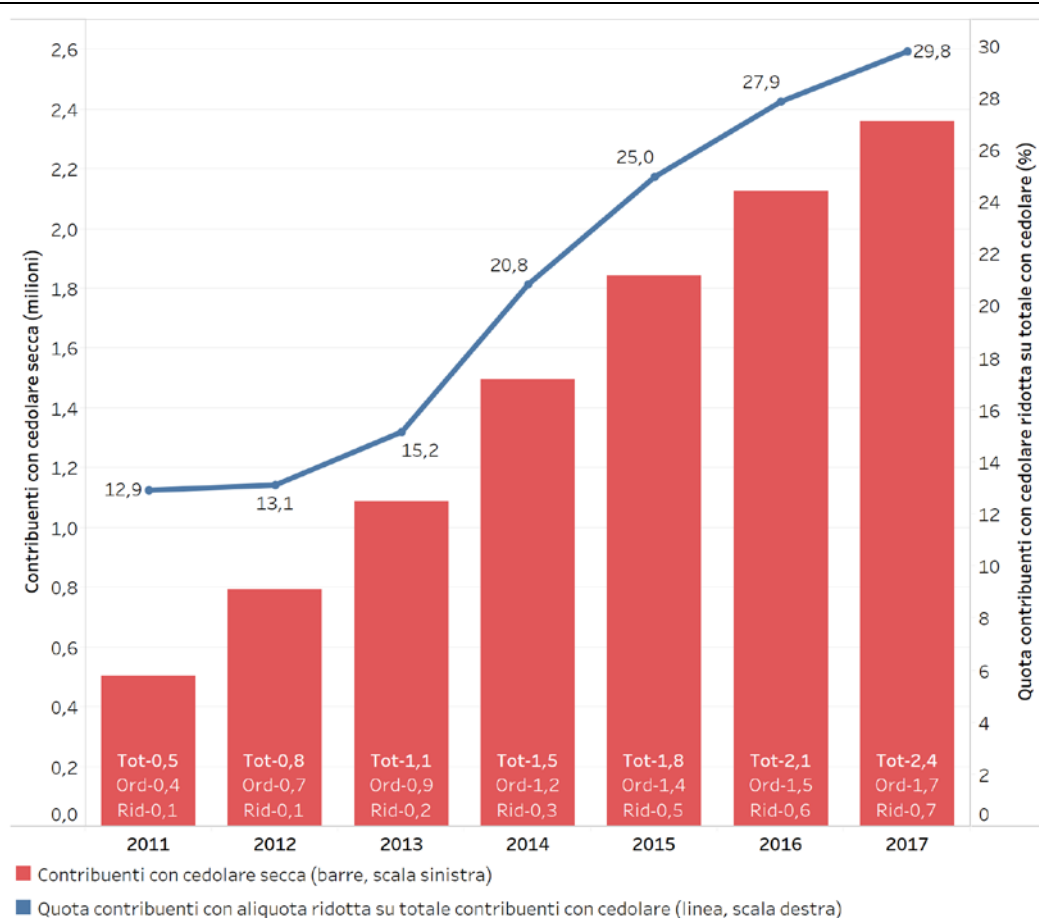
(1) Per ogni anno si riporta lo scarto annuale dalla media del periodo dal 2011 al 2018 escludendo il 2014, l'anno di picco delle iscrizioni. Per il 2019 si fa riferimento alle iscrizioni del primo semestre e quindi si considera lo scarto del semestre sulla media dei semestri del periodo 2011-18.

Fig. 3.2 – Distribuzione per quartili di reddito complessivo delle spese detraibili al 19 per cento interessate dalla norma



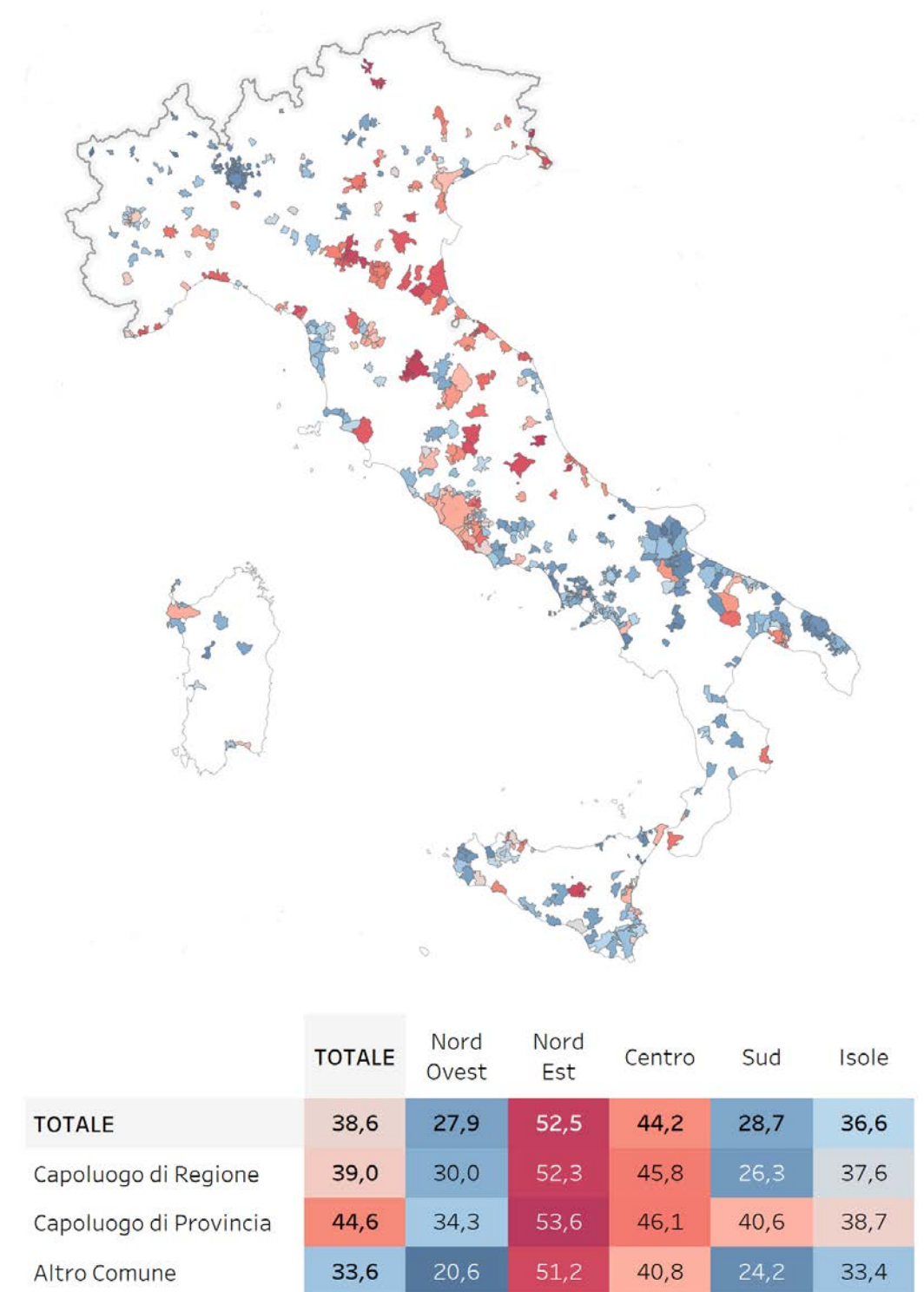
Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

Fig. 3.3 – 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



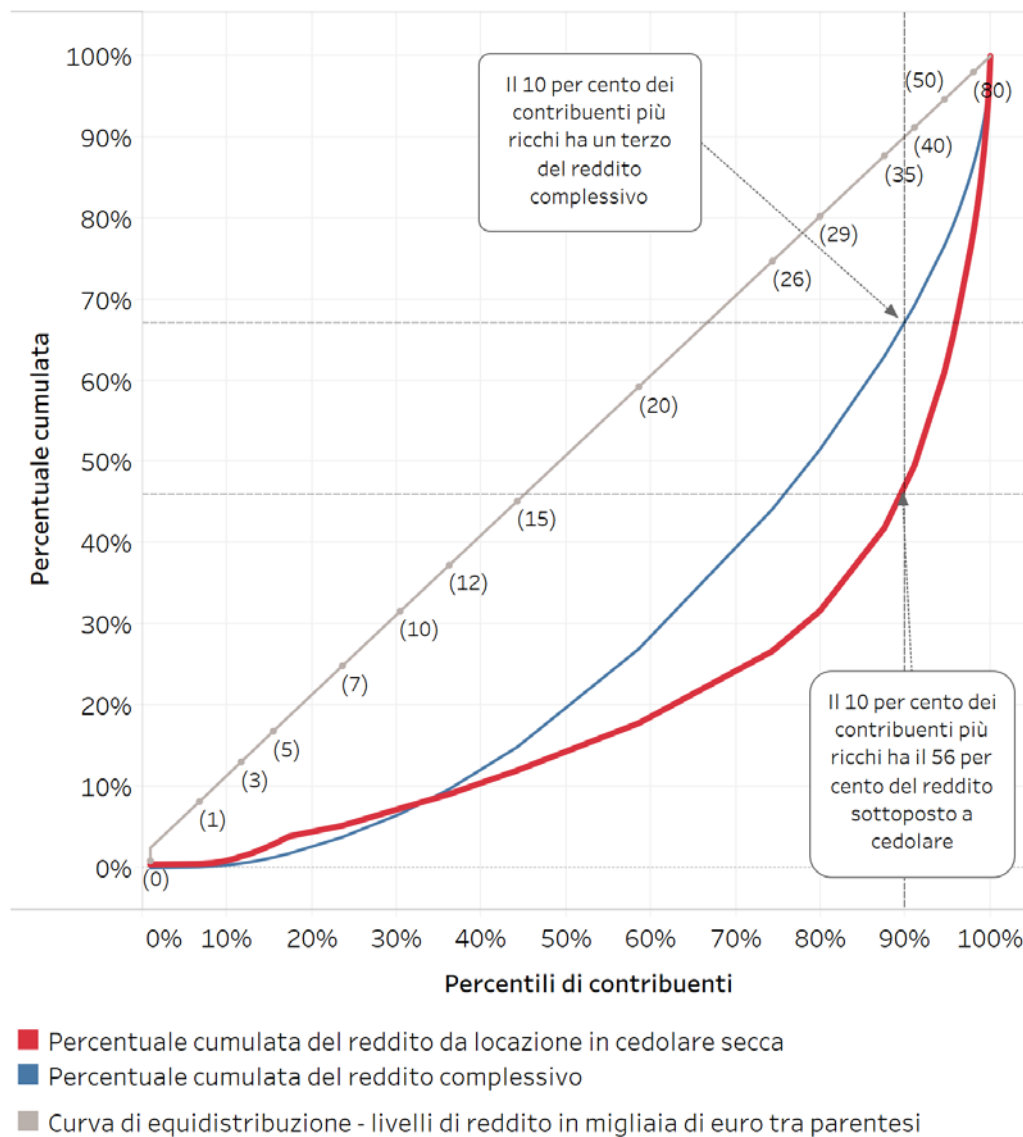
Fonte: elaborazioni sui dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

Fig. 3.4 – 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



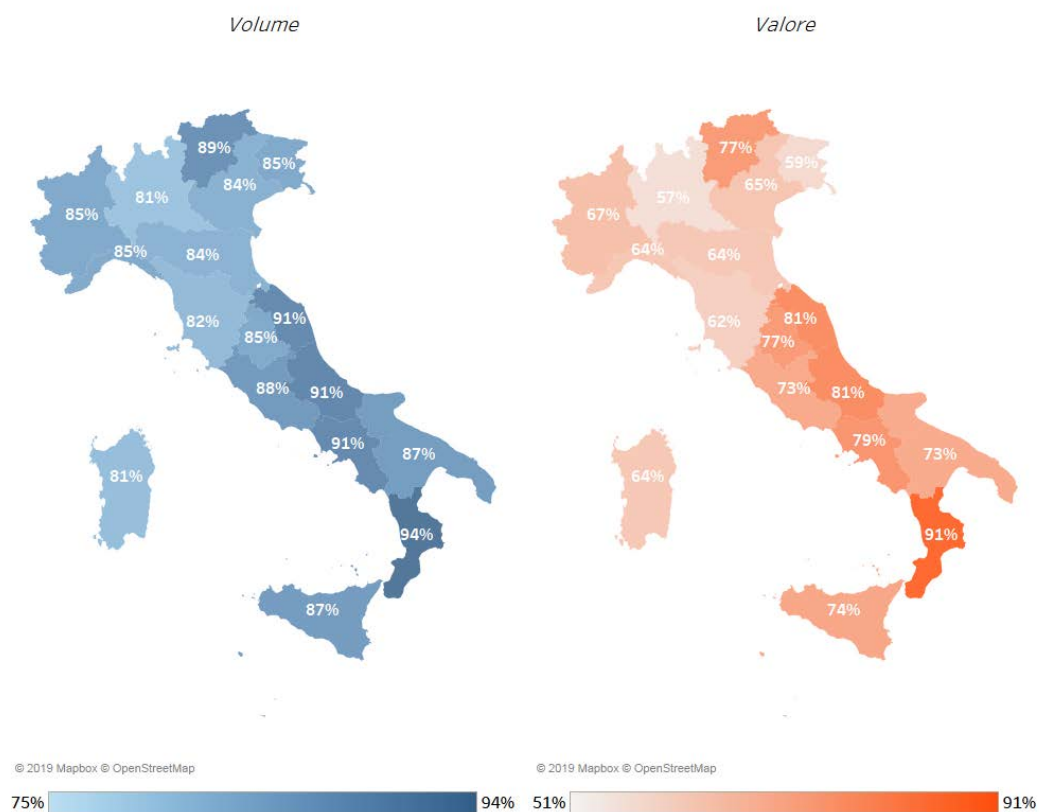
Fonte: elaborazioni sui dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

Fig. 3.5 – Curva di concentrazione dell'imponibile della cedolare secca



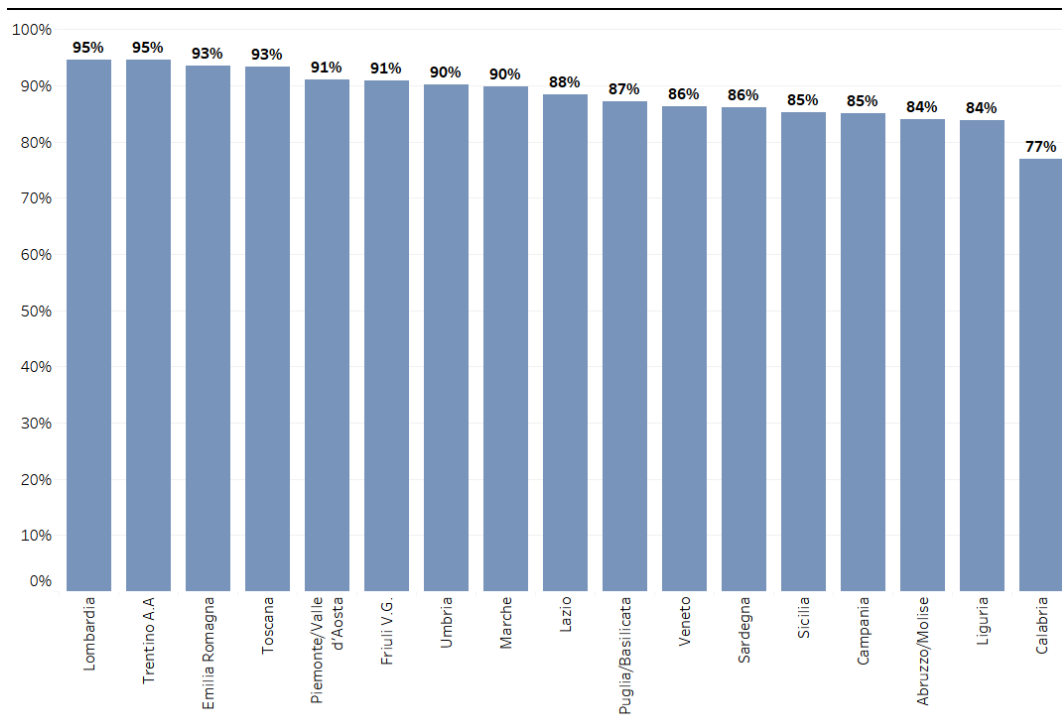
Fonte: elaborazioni sui dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

Fig. 3.6 – Transazioni presso i punti vendita regolate in contanti in Italia



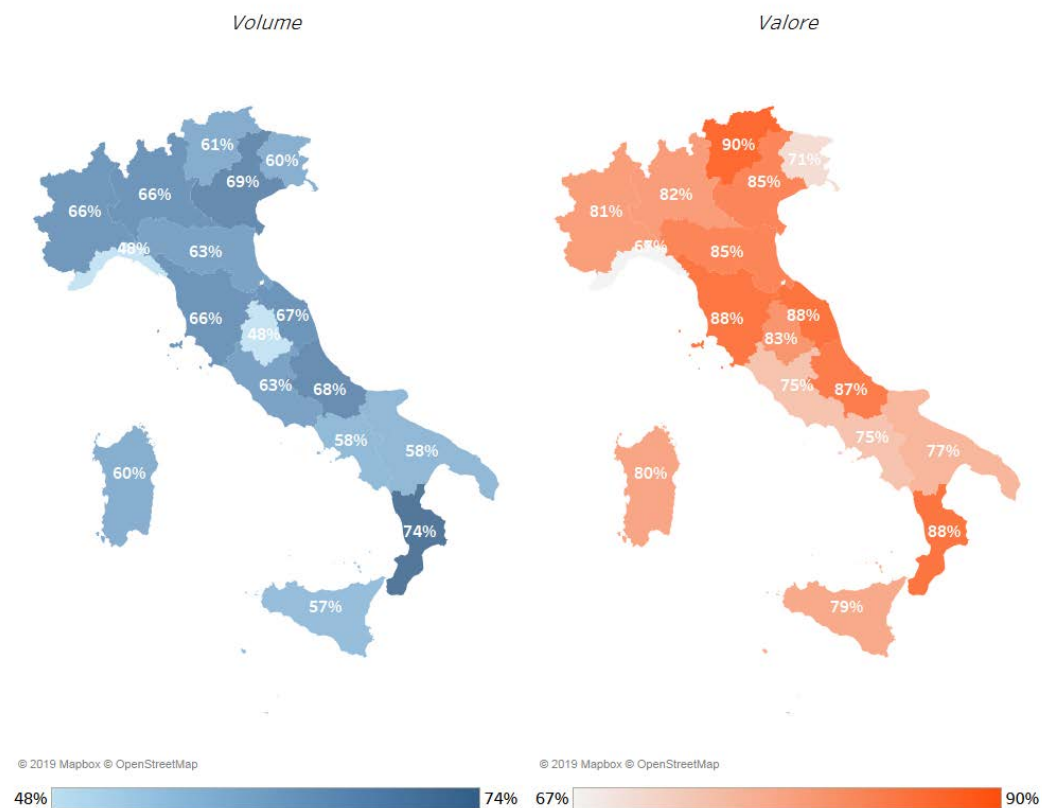
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

Fig. 3.7 – Disponibilità di carte di debito o carte di credito in Italia
(percentuale di individui)



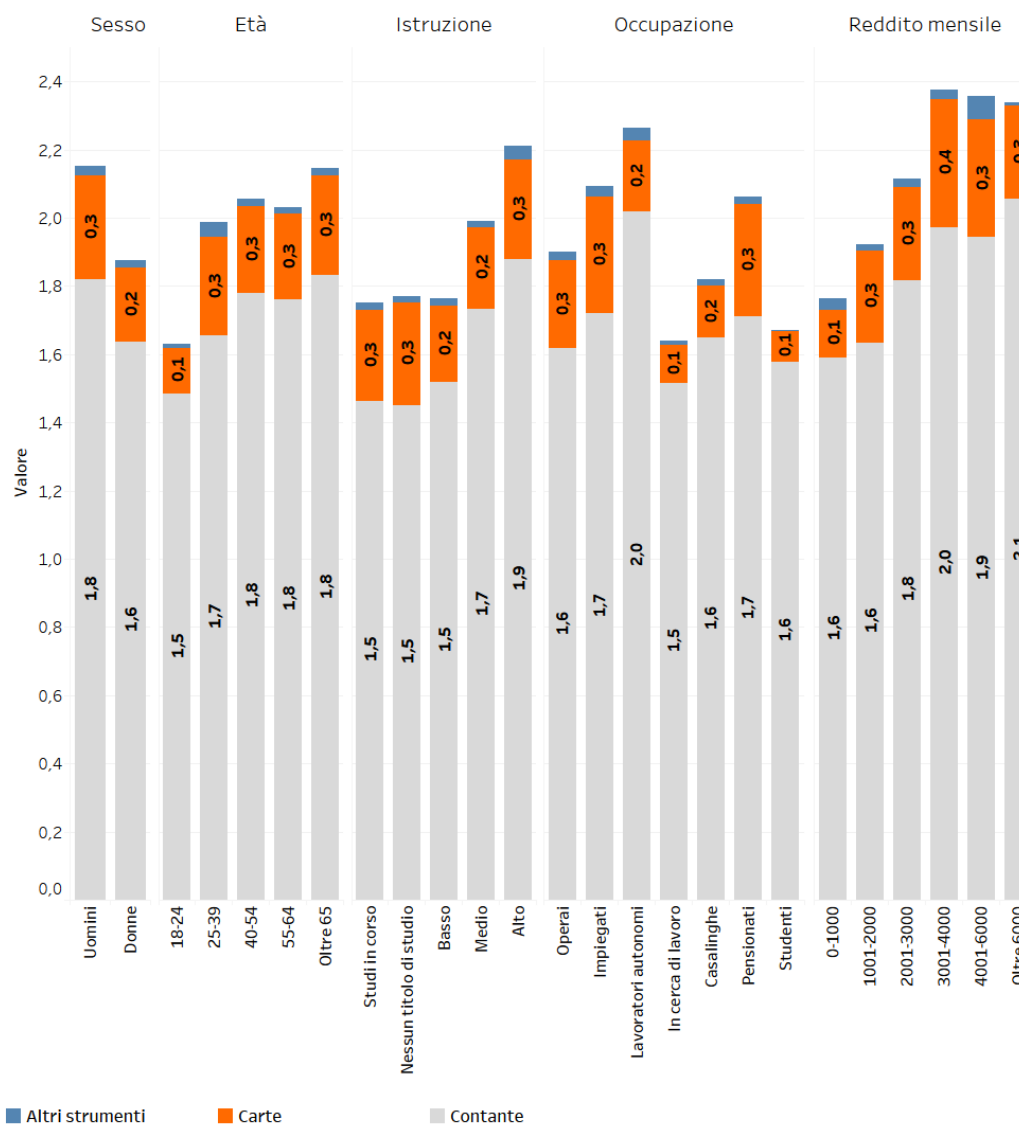
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

Fig. 3.8 – Quota delle transazioni in contanti realizzate in Italia presso i punti di vendita che avrebbero potuto essere effettuate con mezzi alternativi



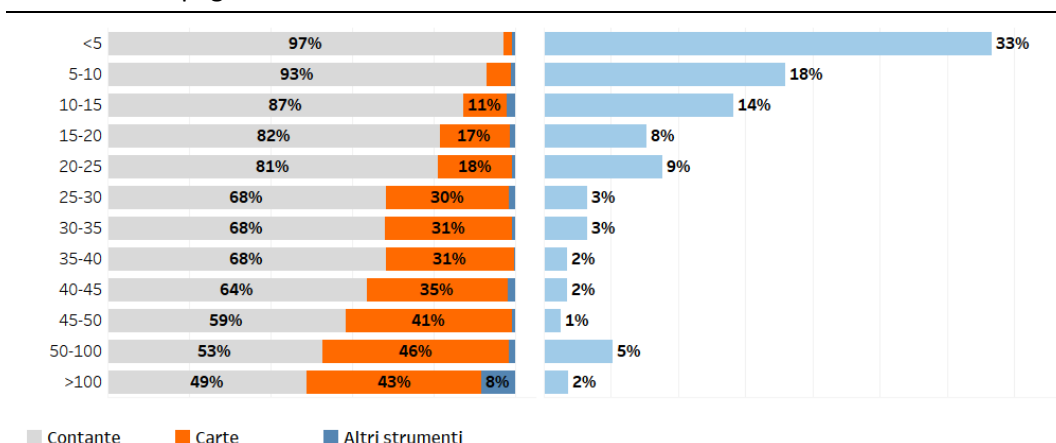
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

Fig. 3.9 – Numero medio di transazioni giornaliere in Italia presso i punti di vendita per sesso, età, livello di istruzione, occupazione e reddito netto mensile



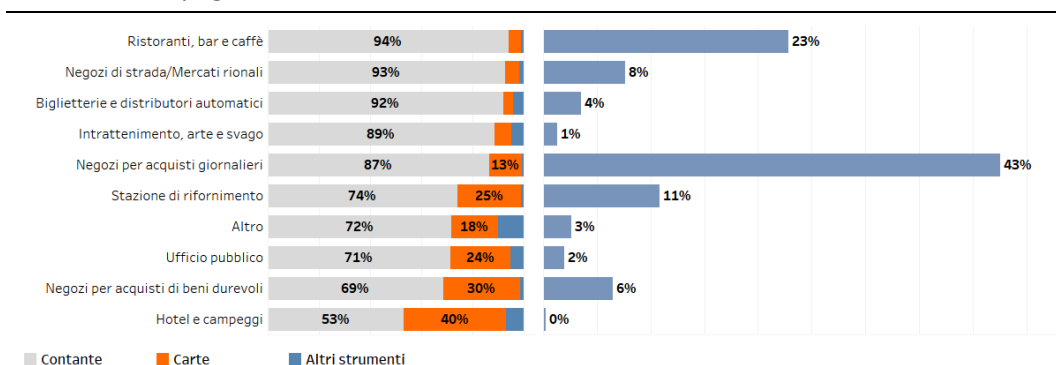
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'indagine "Study on the use of cash by households" della BCE.

Fig. 3.10 – Transazioni in Italia presso i punti di vendita per valore e per metodo di pagamento



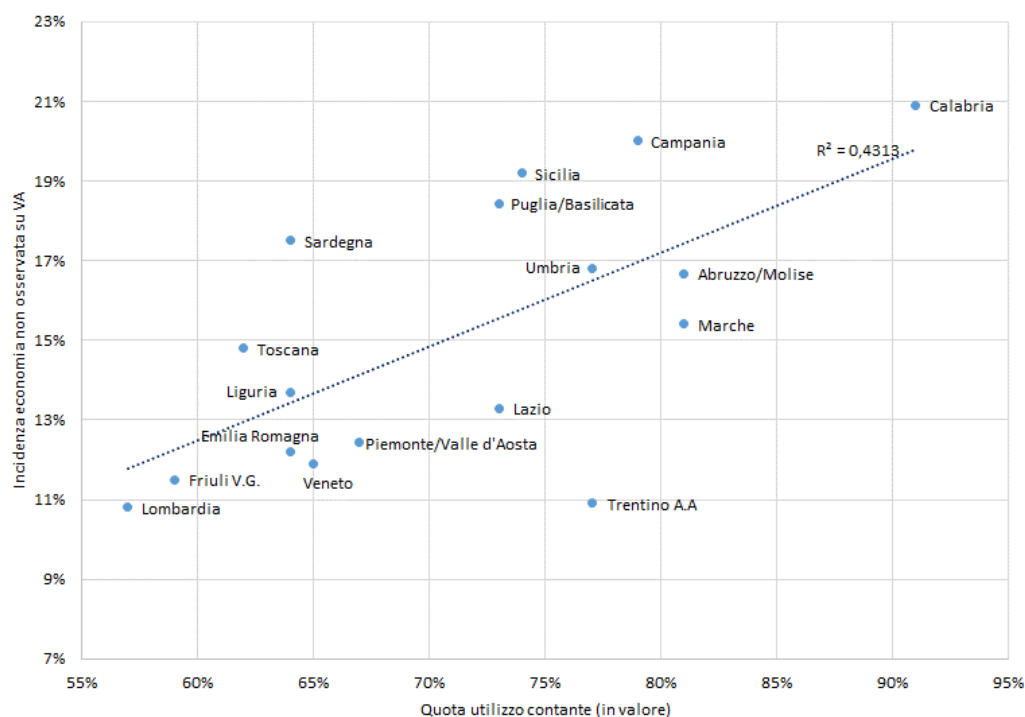
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE. Gli istogrammi sul lato destro indicano la quota delle transazioni di uno specifico importo sul totale delle transazioni.

Fig. 3.11 – Transazioni in Italia presso i punti di vendita per luogo e per metodo di pagamento



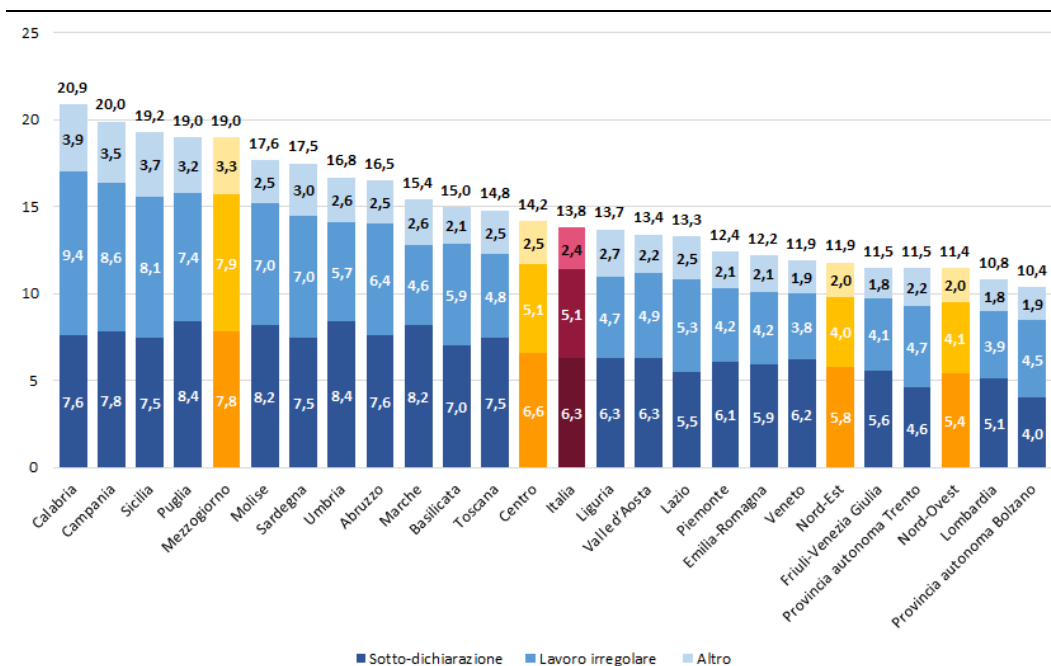
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE. Gli istogrammi sul lato destro indicano la quota delle transazioni in uno specifico settore sul totale delle transazioni.

Fig. 3.12 – Relazione tra il valore delle transazioni presso i punti di vendita regolate in contanti e la stima dell'economia non osservata



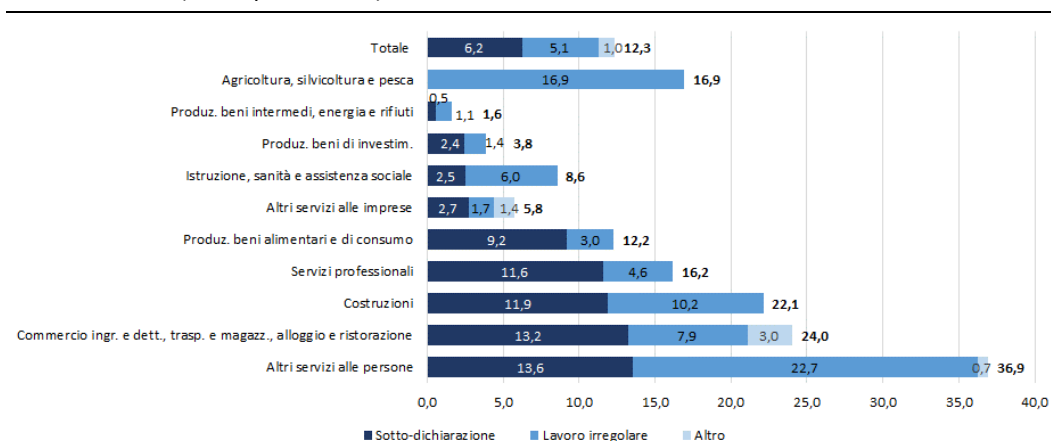
Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine "Study on the use of cash by households" della BCE e sui dati della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2019" allegata alla NADEF 2019.

Fig. 3.13 – Incidenza delle componenti dell'economia non osservata sul valore aggiunto nelle regioni italiane nel 2016
(valori percentuali)



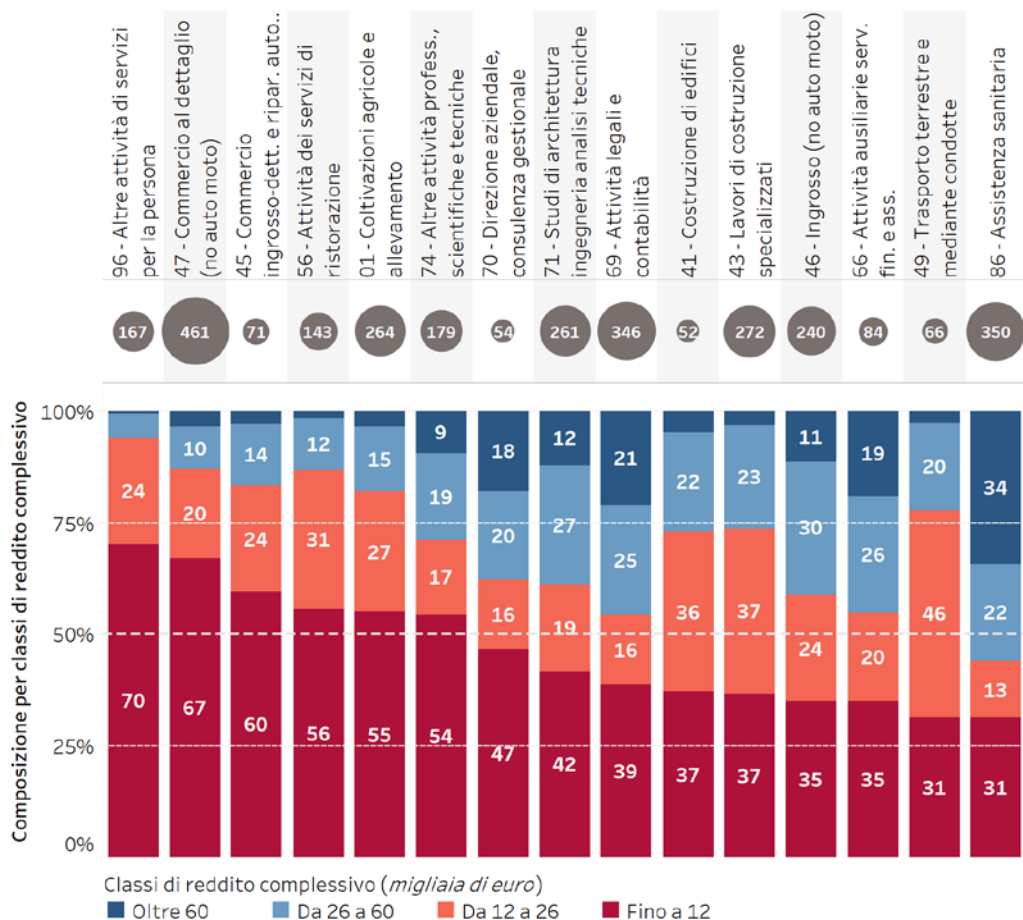
Fonte: Istat (2019), "L'economia non osservata nei conti nazionali – anni 2014-2017", ottobre.

Fig. 3.14 – Incidenza delle componenti dell'economia sommersa sul valore aggiunto nel 2017
(valori percentuali)



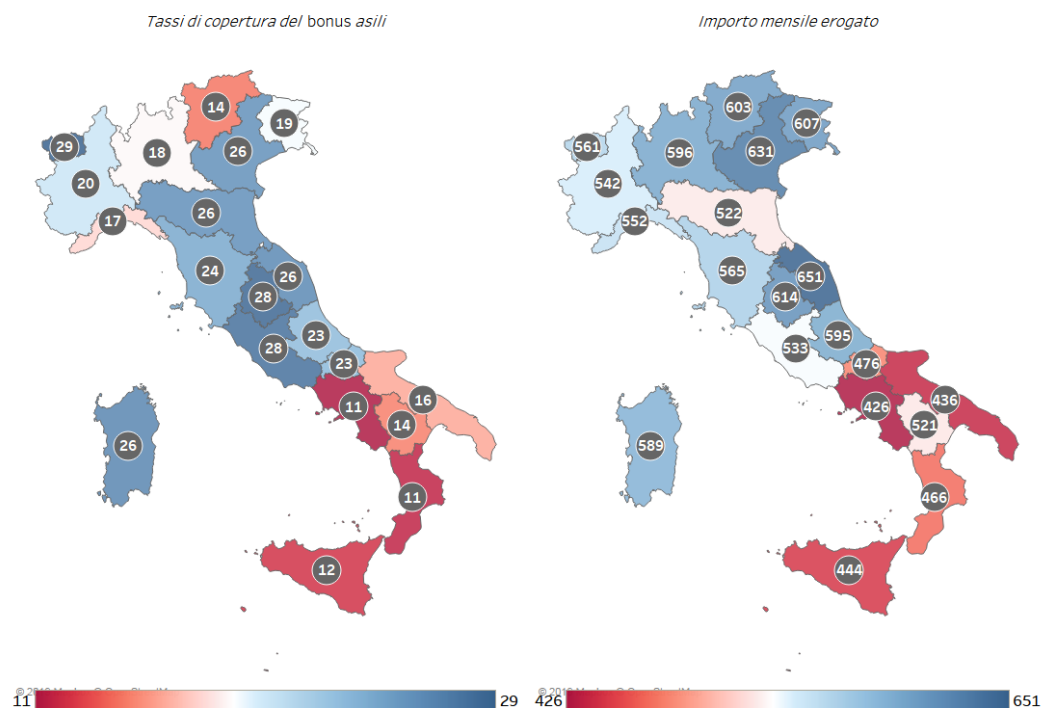
Fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2019" allegata alla NADEF 2019.

Fig. 3.15 – Distribuzione delle persone fisiche con partita IVA per classi di reddito complessivo
(migliaia di contribuenti e valori percentuali)



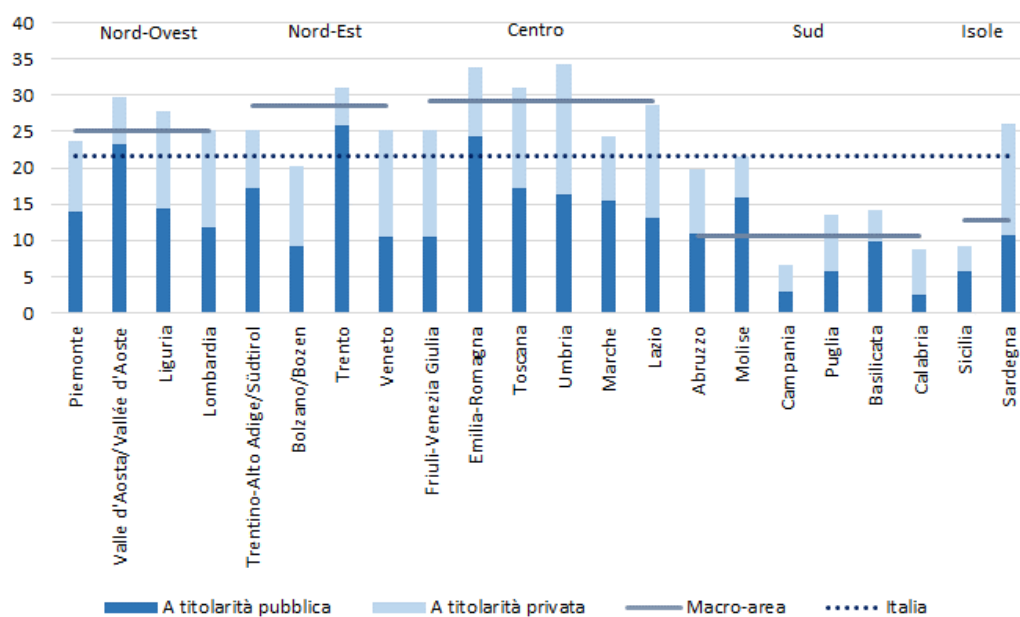
Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi relative all'anno di imposta 2017. Sono stati riportati solo i settori di attività per i quali il numero di contribuenti è superiore a 50.000.

Fig. 3.16 – Monitoraggio dell'utilizzo del *bonus* asili nido



Fonte: elaborazione su dati di monitoraggio della Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali dell'INPS.

Fig. 3.17 – 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.