



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019 – PROGRAMMA DI STABILITA'

di Maurizio Benetti e Gabriele Olini

UN DEF TATTICO, IN FUGA DAI PROBLEMI

Il DEF, il Documento di Economia e Finanza, non costituisce per qualsiasi Governo una formalità procedurale. Pure se non porta nell'immediato ad attivare provvedimenti concreti, ha molta rilevanza perché da un lato definisce gli obiettivi programmatici, dall'altro deve delineare le politiche che si intendono perseguire e i relativi spazi finanziari. Dunque il Piano per la Legge di Bilancio 2020 che il Governo dovrà presentare ad ottobre. Già il DEF 2018, in mancanza di un Governo nel pieno delle sue funzioni, si era limitato ad indicare i puri elementi tendenziali della finanza pubblica. Ora anche **il DEF 2019 evita di dare punti di riferimento sufficientemente definiti per la politica economica; incombono le elezioni europee e si preferisce restare più nel vago nelle scelte che si intende compiere.** D'altra parte pesa il fatto che nella maggioranza su molte partite non si è d'accordo. Tutta questa indeterminatezza non giova al paese ed ha costi rilevanti sulla nostra affidabilità economica, che pesano sui differenziali di interesse, sulla disponibilità di credito e sulla propensione ad investire da noi.

LO SCENARIO ECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA

Il nuovo DEF prende atto realisticamente che la crescita del PIL nel 2019 non sarà dell'1% come ipotizzato dal più recente documento ufficiale, ma soltanto dello 0,1% nel suo andamento tendenziale. Che fossimo in una situazione di deciso ripiegamento era già chiaro al momento della discussione della Legge di Bilancio per il corrente anno; per questo la Cisl aveva chiesto di non affidarsi alla spesa corrente e di fare leva sugli investimenti privati e pubblici. Si è preferito affidarsi alla speranza di un anno "bellissimo", ma la realtà è sempre più forte. Secondo il Governo l'approvazione di due decreti legge, quello denominato 'Crescita' e quello 'Sblocca Cantieri' dovrebbe avere un impatto complessivo di 0,1 punti percentuali di crescita aggiuntiva del PIL nel 2019. **La crescita del PIL nello scenario programmatico risulta pertanto pari allo 0,2 per cento in termini reali a fronte dello 0,1% di quello tendenziale; ad indicare una incisività pressoché nulla della strategia per il 2019.** Ma lo stesso quadro programmatico non migliora troppo neanche negli anni successivi, quando è prevista una crescita del PIL soltanto dello 0,8% dal 2020 al 2022; **un quadriennio 2019/2022 con una variazione annua inferiore all'1%.**

Il DEF attribuisce lo scivolamento della crescita alle peggiorate prospettive di sviluppo a livello internazionale; un ruolo minore viene riconosciuto all'aumento dello spread sui titoli di stato che si è avuto in questi mesi. Il fatto è che c'è stata sì una decelerazione della domanda globale, ma **l'Italia è entrata, unico fra i paesi occidentali, in una fase di recessione.** I principali centri di previsione sottolineano che alla **frenata della domanda estera**, che finora ha tirato la nostra economia, si sovrapporrà **un ulteriore peggioramento**



della domanda interna, soprattutto alla voce degli investimenti. Ref, ad esempio, prevede al momento una crescita negativa del PIL nel 2019 del -0,1% con un calo degli investimenti fissi in macchine e mezzi di trasporto del 2,8%; **nonostante il reddito di cittadinanza, i consumi delle famiglie aumenterebbero secondo la stessa fonte dello 0,6%**, come nel 2018 e l'1,6% del 2017. L'incertezza del quadro economico incide sul clima di fiducia delle famiglie, così come registrato dall'Istat; questo è rimasto grosso modo invariato fino ad ottobre 2018, ma poi si è fortemente indebolito per valutazioni più negative sulla situazione economica dell'Italia. La prospettiva di maggiori trasferimenti dal bilancio pubblico non incoraggia la spesa se mancano **prospettive solide per la creazione di lavoro, che è l'unica soluzione strutturale.** I partiti della maggioranza non dovrebbero valutare quanto l'azione di governo è stata conforme alle promesse elettorali, ma piuttosto se queste erano e restano adeguate alla situazione del paese.

Dopo i dati negativi per il 2019, le previsioni dei centri di ricerca non sono favorevoli neanche nel 2020. Qui il Centro Studi Confindustria vede un aumento del PIL di appena lo 0,4%. Incombe un elemento decisivo, quale l'aumento di tre punti delle aliquote ordinaria e ridotte dell'IVA, per 23 miliardi complessivi, su cui si tornerà. La stagnazione con queste cifre durerebbe almeno un biennio. Sappiamo bene che le condizioni socio-economiche del paese non hanno di fatto recuperato nel corso degli ultimi anni e l'Italia non si può permettere una nuova crisi: un ulteriore arretramento avrebbe conseguenze pesanti, soprattutto in quelle aree del paese afflitte da livelli preoccupanti degli indicatori di disagio sociale. Ma il prezzo sarebbe alto anche per le parti più sviluppate.

Valutare quale impatto avrà questa situazione sulle condizioni di finanza pubblica non significa indulgere alle politiche tradizionali di austerità. Serve invece a capire se l'acqua che si mette nel secchio servirà a mantenere la crescita oppure si perderà nei buchi del fondo. Nel DEF, l'indebitamento netto tendenziale del 2019 è ora previsto pari al 2,4 per cento del PIL rispetto al 2,04 per cento del PIL dell'aggiornamento di dicembre 2018. Secondo il Documento del Governo il rialzo riflette per 0,4 punti percentuali la minore crescita nominale prevista. Contribuisce a questo risultato l'intervento di stabilizzazione automatica della spesa pubblica dello 0,1%, definito dall'ultima Legge di Bilancio. Per il 2020 lo scenario a legislazione vigente del deficit pubblico viene portato al 2,1% del Pil rispetto all'1,8% che il Governo poneva come obiettivo a dicembre scorso; lo stesso si può dire per il 2021 portato dall'1,5% all'1,8% attuale. **Bisogna sottolineare che si tratta degli stessi valori che erano stati posti ad ottobre 2018 nella prima versione della Legge di Bilancio e che avevano determinato una forte reazione negativa dei mercati con un brusco innalzamento dello spread, oltre che determinato i rilievi dell'Unione Europea.**

Il DEF comunque valuta che lo scenario risponda agli obiettivi fissati dalla Commissione Europea. La differenza rispetto ad ottobre starebbe nella gelata dell'economia che aumenta la componente ciclica del deficit, quella che si muove con le oscillazioni dell'attività economica; il disavanzo strutturale programmatico, che è al netto delle una tantum e della congiuntura, crescerebbe dello 0,1%, dal -1,4% del 2018 al -1,5% nel 2019. Le regole dell'Unione Europea aiutano in qualche modo i paesi che non crescono, ammorbidendo le richieste di rientro.



Per quanto le valutazioni de Governo siano prudenti, le previsioni dei centri di ricerca sono decisamente più negative, non tanto per quanto riguarda il corrente anno, dove comunque l'indebitamento netto complessivo rimane mezzo punto di PIL sopra l'obiettivo fissato a novembre scorso del 2%. Il problema riguarda soprattutto il 2020, anno per il quale, nonostante l'ipotesi di attivazione totale (nel caso di Confindustria) o solo parziale (per Ref) delle clausole di salvaguardia con il relativo aumento dell'IVA, si interrompe e anzi si inverte la riduzione dell'indebitamento netto. Confindustria, pure con un'applicazione piena degli aumenti IVA già stabiliti, vede l'aumento del deficit pubblico al 2,6%, mezzo punto di PIL sopra le valutazioni del Governo. Ref stima l'attivazione di uno solo dei 3,2 punti dell'aliquota IVA ordinaria previsti nella clausola di salvaguardia; questo contiene l'indebitamento netto al 2,7% nel 2020.

Rimane il problema della crescita del debito. Il rapporto debito/PIL è salito ancora nel 2018 arrivando al 132,2 per cento dal 131,4 del 2017. Per il 2019 a causa della stagnazione e per l'ampliamento del perimetro della Pubblica amministrazione si arriva fino al 132,8% del Pil, che a livello programmatico si pensa di poter contenere fino al 132,6%; questa cifra include proventi da privatizzazioni pari all'uno per cento del PIL, che al momento non paiono scontate; anzi si può dire alcune scelte del Governo, come nel caso dell'Acqua, sembrano andare in una direzione esattamente opposta, con la ripubblicizzazione delle attuali aziende. Per gli anni successivi il rapporto debito/PIL nello scenario tendenziale si ridurrebbe al 131,3 per cento nel 2020 e via via fino al 128,9 per cento nel 2022. In queste condizioni non paiono soddisfatte le regole della riduzione del debito, nelle diverse versioni, ovvero quelle che guardano al consuntivo e quelle che considerano le previsioni.

Questo espone l'Italia ad una procedura d'infrazione da parte dell'Unione. Ciò è tanto più vero se si guardano alle previsioni dei Centri di ricerca; per Ref il rapporto debito/Pil è previsto ulteriormente aumentare, salendo rispettivamente a 133.9 nel 2019 e 135.5 per cento nel 2020, quasi quattro punti sopra la stima del DEF; incidono in tale direzione valutazioni più negative sull'andamento del PIL e soprattutto sulle privatizzazioni. **Questo indubbiamente rappresenta un elemento di preoccupazione, sia per la negoziazione in sede europea al fine di evitare l'attivazione di una procedura per deficit eccessivo, sia sui mercati finanziari.**

In sintesi sulla base della Bozza di Def in circolazione la crescita è zero, il deficit è al 2,4% o lo supera.

Soprattutto si prospetta per il 2020 un anno tra Scilla e Cariddi. Con questa crescita zero, infatti, non è tanto il 2,5-2,6% di disavanzo 2019 a preoccupare, quanto proprio i due scogli che ci aspettano l'anno prossimo. Il problema, infatti, sarà quello di evitare l'attivazione delle clausole di salvaguardia senza però determinare un ulteriore appesantimento della finanza pubblica, che verrebbe sanzionato dai mercati con un ulteriore aumento degli oneri per interessi e la restrizione del credito all'economia.



LA QUESTIONE DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

La Manovra 2019 è stata chiusa per l'anno in corso con il taglio degli investimenti e la parziale

posticipazione di alcuni interventi (reddito di cittadinanza, quota 100); per gli anni successivi si è operato massicciamente con le Clausole di salvaguardia. Si è previsto un rafforzamento delle clausole sino a 23 miliardi nel 2020 (l'1,2 per cento del PIL) e a 29 miliardi nel 2021 (l'1,5 per cento del PIL). Si è definito, dunque l'incremento delle Aliquote IVA nelle seguenti modalità:

- Aliquota ridotta IVA: nel 2020 dal 10% al 13%;
- Aliquota ordinaria IVA: 2020 dal 22% al 25,2%
- Aliquota ordinaria IVA: 2021 dal 25,2% al 26,5%

È inoltre previsto un incremento delle accise sui carburanti dal 2020 per 400 milioni di Euro.

C'è da chiedersi se tali clausole saranno in tutto o in parte sterilizzate, come è avvenuto generalmente negli ultimi anni, compreso il 2019. Il problema è che questa volta l'ammontare è particolarmente rilevante;

difficilmente si potranno individuare risorse alternative, in termini di maggiori entrate o minori spese. **In effetti il DEF in nessuna parte indica un'intenzione di procedere alla sterilizzazione degli aumenti IVA.**

D'altra parte l'aliquota ordinaria IVA al 25,2% già nel 2020 ci porterebbe su livelli eccezionalmente elevati nel panorama europeo. **Si avrebbero effetti recessivi sui consumi, di equità (dato il carattere regressivo dell'Iva, che colpisce i redditi più bassi) e incentivi all'evasione e al sommerso.**

Il dilemma sta nel fatto che la non applicazione integrale della clausola, ovvero l'aumento parziale dell'IVA con il resto coperto in disavanzo, determinerebbe un marcato peggioramento dell'indebitamento netto, che innescherebbe elevate tensioni sui mercati.

L'attivazione delle clausole comporterebbe un aggravio fiscale importante, che si inserirebbe su un'economia già in stagnazione. **Lo scatto delle aliquote riabbasserebbe la dinamica dell'economia italiana, sul limitare della stagnazione, agendo su consumi e investimenti. Esemplificando, se scatta l'Iva, andiamo sotto zero di crescita; se non si fa l'aumento dell'Iva, andiamo probabilmente sopra il 3% di deficit e verso il 135% nel rapporto debito/Pil. Questa è l'alternativa tra Scilla e Cariddi del Governo!**

Oltre che avere un effetto recessivo, l'attivazione delle clausole IVA avrebbe un effetto sull'inflazione.

Naturalmente questo dipende da quanto gli aumenti verrebbero traslati sui consumatori. Ora può avvenire che in una situazione di recessione, l'innalzamento dell'IVA sia assorbito da chi vende. Questa è per esempio l'ipotesi che fa il Centro Studi di Confindustria, ma anche



in questo caso viene previsto un impatto, seppur minore, sui prezzi, che è destinato ad essere più ampio, per gli effetti di regressività sui redditi bassi.

Il Sole 24 Ore stima, con aumento al massimo livello di entrambe le aliquote, ordinaria e ridotta, che per una famiglia media si avrebbe, **con invarianza degli acquisti**, una maggiore spesa per consumi del 2,8% (di cui 2,3% nel 2020), pari a un aumento medio di 660 € l'anno per famiglia (538 nel 2020).

Le previsioni di inflazione restano contenute; nel 2019 attualmente la crescita dei prezzi è tra lo 0,8 e l'1%.

Ma la situazione cambia e significativamente in caso di attivazione delle clausole IVA; per il 2020 si parte da uno scenario di base, senza incrementi dell'imposizione indiretta, dell'1,2 - 1,3%. Il Centro Studi Confindustria (Mar. 2019) stima il salto dallo 0,9% della variazione prezzi nel 2019 all'1,9% nel 2020, nell'ipotesi pure favorevole di una traslazione IVA sui prezzi incompleta. Lo stesso Rapporto indica che si avrebbe **un calo delle retribuzioni in termini reali nell'intero sistema economico dello 0,7% nel 2020 per un adeguamento salariale differito dell'aumento IVA agli anni successivi.**

D'altra parte **il DEF prevede, sia nell'andamento tendenziale che programmatico, un aumento dei prezzi al consumo al 2020 del 2,3% rispetto ad una crescita dell'1% nel 2019. L'inflazione programmata è appena più contenuta nel 2021 (+1,9%) e 2022 (+1,6%).** Questo dato rafforza l'idea che il Governo non pensi al momento di sterilizzare gli aumenti IVA.

Ciò, naturalmente, tende ad interferire in misura elevata nei rinnovi dei contratti nazionali di lavoro, aumentando l'incertezza sugli scenari dei prezzi.

FLAT TAX: TRA DESIDERI E REALTÀ

Nella stesura attuale del Def non vi sono indicazioni di merito sulla Flat tax, ma solo l'indicazione che la sua attuazione, in forme tutte da definire, dovrebbe rientrare nella manovra finanziaria per il 2020. A questo proposito il ministro del Tesoro Tria avrebbe affermato che l'eventuale varo di una forma anche ridotta di flat tax avrebbe come conseguenza necessaria, stante la situazione dei conti pubblici, **l'applicazione delle clausole di salvaguardia con il conseguente aumento dell'IVA.**

Una quantificazione precisa dei costi è impossibile da fare in assenza di una proposta effettiva. Il gettito Irpef non dipende solo dalle aliquote e dalla struttura degli scaglioni, ma anche dal complesso delle voci deducibili e delle detrazioni che oggi si applicano per arrivare al reddito imponibile e per determinare l'imposta netta. Non basta l'indicazione della/e aliquota/e della flat tax (ma una flat tax a due aliquote è una contraddizione in termini) per determinarne i costi rispetto all'attuale gettito fiscale, occorrerebbe sapere le sorti della grande massa di deduzioni e di detrazioni.



In prima approssimazione, ferme restando le attuali forme di deducibilità, si possono effettuare simulazioni sostituendo le detrazioni per carichi familiari con una deduzione ed eliminando le detrazioni per tipologia di lavoro. Le stime effettuate da vari economisti indicano un costo che varia tra un minimo di 50/60 mld a un massimo di 90 mld a seconda di un'aliquota flat tax al 15% o al 23% e a diverse ipotesi di deduzione per componenti il nucleo familiare. Si tratta in ogni caso di ammontari di risorse insostenibili per il bilancio dello stato, specie in assenza d'indicazioni di coperture.

Da ricordare poi che i vantaggi fiscali della flat tax sarebbero appannaggio principalmente delle classi di reddito più alte: la Voce stima che con una flat tax al 15%, una famiglia collocata nel 10% più ricco risparmierebbe in media 10.000 euro l'anno, mentre una famiglia del ceto medio ne risparmierebbe solo 1.000/2.000. Più del 50% del risparmio fiscale andrebbe al 10% più ricco.

Non è solo un problema di equità a fronte di una progressività che oggi pesa principalmente sui redditi medi e medio-bassi e non sugli alti redditi; ma anche un problema di efficacia macroeconomica, se con una riduzione della pressione fiscale si vogliono sostenere/aumentare i consumi.

UNA FLAT TAX FAMILIARE FINO A 50.000 EURO?

Il governo, o parte di esso, sembra oggi ragionare sull'ipotesi di una flat tax limitata ai redditi familiari non superiori a 50.000 euro. Anche in questo caso la valutazione dei costi effettivi dipende dalla sorte riservata al complesso delle detrazioni/deduzioni. La Lega sostiene che costerebbe sui 12 miliardi; per altri il costo sarebbe non inferiore ai 17/20 (ferma restando la difficoltà di stimare i costi in assenza di testi).

Sia pure ridotti resterebbero tutti i problemi di copertura sopra accennati, ma a questo si affiancherebbero tutti i problemi indotti dalla creazione di un sistema fiscale che prevedrebbe una flat tax del 15% per i redditi familiari o individuali fino a 50.000 euro e l'Irpef attuale per i redditi individuali superiori.

Prendiamo un contribuente singolo o un reddito familiare che si trovi sulla soglia di reddito indicato. Anche un piccolo aumento del reddito comporterebbe il passaggio da un regime di flat tax al 15% a un regime d'imposizione progressiva con un'aliquota media superiore al 32%. Un lavoratore dipendente dovrebbe rinunciare a un aumento contrattuale che lo fa passare da un regime Irpef all'altro?

Analogamente un lavoratore che oggi avesse un reddito imponibile di 51.000 euro dovrebbe chiedere al suo datore di lavoro di farlo scendere sotto i 50.000, dato che il suo reddito netto in questo modo salirebbe da 35.400 a 41.600 euro per effetto dei diversi regimi fiscali? Va inoltre considerato che una flat tax applicata al reddito familiare non sarebbe neutra rispetto a famiglie monoreddito o bireddito. Le prime avrebbero un vantaggio maggiore



rispetto alle seconde. Un monoreddito di 46.000 euro, ad esempio, oggi subisce una pressione fiscale maggiore rispetto a quella di due redditi di 23.000 euro, 29% nel primo caso, 17% nel secondo. La prima famiglia godrebbe di una diminuzione di 14 punti di pressione fiscale, la seconda di soli due punti a parità di reddito familiare.

Tra l'altro famiglie bi-reddito con redditi individuali inferiori a 20.000 euro non avrebbero alcun vantaggio dalla flat tax. Inoltre considerando un'eventuale eliminazione del bonus Renzi, come fonte di finanziamento, tutte le famiglie bi-reddito con redditi individuali che godono oggi del bonus subirebbero con la flat tax un incremento di pressione fiscale.

Altra considerazione, nel caso di flat tax applicata ai redditi familiari andrebbero superate tutte le obiezioni di incostituzionalità a fronte del fatto che l'imposizione è personale, oltre ai problemi di applicabilità mensile da parte dei datori di lavoro che conoscono il reddito individuale ma non quello familiare: se la retribuzione imponibile è inferiore a 50.000 euro ma il reddito familiare è superiore a questa soglia quale regime fiscale applica il datore di lavoro?

Alla coesistenza di un regime fiscale di flat tax per redditi familiari fino a 50.000 euro e di Irpef progressiva per redditi individuali sopra questa soglia va poi ricordato che esiste da quest'anno anche un regime di flat tax al 15% per i redditi individuali fino a 65.000 euro riservato ai lavoratori autonomi che dal prossimo anno, UE permettendo, dovrebbe trasformarsi in un regime con aliquota del 15% fino a 65.000 euro e con un'aliquota del 20% tra i 65.000 e i 100.000 euro.

Evidente la discriminazione verso i redditi da lavoro dipendente e da pensione che solo sotto i 50.000 euro di reddito familiare potranno godere dei vantaggi della flat tax, sia pure con i limiti sopra ricordati, a fronte degli autonomi che invece avranno la flat tax fino a 100.000 euro di reddito individuale.

Da capire inoltre come i vari regimi opereranno tra di loro in presenza di redditi familiari di natura diversa.

Ma non si doveva semplificare il sistema fiscale?

Ultima considerazione. La copertura dei costi della flat tax nella sua versione ridotta potrebbe avvenire attraverso un aumento dell'Iva e/o attraverso l'abolizione del bonus Renzi. Sarebbe tuttavia una modalità di finanziamento che annullerebbe i vantaggi fiscali per le famiglie a più basso reddito, sia attraverso un incremento dell'imposizione diretta sia, per i lavoratori dipendenti, per l'abolizione del bonus Renzi. In questo caso gli effetti macroeconomici sui consumi sarebbero praticamente annullati.



CONCLUSIONI

Sia dal DEF che dalle diverse previsioni di organismi internazionali e Centri di ricerca si evidenzia che **il problema non sta tanto in una manovra correttiva da operare per il 2019 ma nella definizione della manovra per il prossimo anno e per quelli successivi**. L'anno in corso dovrebbe chiudersi con un deficit attorno al 2,5% (le previsioni sono in un range dal 2,4 al 2,7) giustificabile agli occhi della Commissione Europea con il peggioramento dell'economia.

Il vero problema è quello che accadrà nel 2020 stretto, come detto, tra l'applicazione delle clausole di salvaguardia con conseguente effetto depressivo sull'economia e la loro non applicazione con un deficit che in questo caso supererebbe il 3% e che farebbe esplodere il debito. Immediati sarebbero i riflessi sullo spread con i noti effetti negativi su crescita e debito.

Manca nel DEF qualsiasi indicazione in merito. Non basta dire che l'Iva non aumenterà, occorre dire con cosa saranno sostituiti i 23 miliardi di **entrate mancanti** e come saranno coperte le **minori entrate** dovute alla minore crescita e le **maggiori spese** derivanti dall'andata a regime di quota 100 e del reddito di cittadinanza. Il tutto si può stimare in una cifra prossima ai 40 miliardi di euro. Nel Def manca qualsiasi indicazione in merito.