

LA MANOVRA 2020: PRIME CONSIDERAZIONI

di Maurizio Benetti e Gabriele Olini

Fondazione Ezio Tarantelli
Centro Studi Ricerca e Formazione

Nella notte del 15 ottobre 2019 il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili e il disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020. I due provvedimenti, come afferma il comunicato stampa della Presidenza del Consiglio, compongono la manovra finanziaria e trovano la loro traduzione sul piano contabile nel Documento programmatico di bilancio per il 2020, che viene quindi trasmesso alla Commissione europea.

Al momento è disponibile il solo Documento programmatico per il 2020, che è stato preso a riferimento per le quantificazioni degli interventi. I provvedimenti verranno discussi presumibilmente lunedì 21 ottobre. Per i contenuti più specifici si sono presi a riferimento selezionate informazioni provenienti dalla stampa.

Le cifre della manovra

Il Comunicato stampa elenca i punti principali dei provvedimenti che trovano poi una quantificazione nel Documento programmatico di bilancio (DPB) per il 2020. Si confermano con poche variazioni le indicazioni contenute nella NadeF. La manovra si aggirerà intorno ai 30 miliardi di euro e sarà destinata in buona parte (23 mld) alla cancellazione della clausola IVA per il 2020. Poco resta quindi, considerando anche la necessità di coprire le spese indifferibili, per quei provvedimenti richiamati dallo stesso comunicato: provvedimenti per il lavoro, l'ambiente, gli investimenti, la famiglia e la disabilità. Resta così confermata la linea indicata nella NadeF con la rinuncia a interventi di più ampia portata, i soli capaci di imprimere una svolta al paese.

Il principale obiettivo del governo è stato ed è di fatto quello di assicurare i mercati finanziari sui conti pubblici per continuare a godere degli effetti della diminuzione dello spread, che diventano sempre più importanti negli anni successivi. Sotto questo vincolo e in mancanza di interventi drastici sulla spesa pubblica e sul fisco la manovra non poteva che essere limitata. Metà circa della manovra è finanziata in deficit, la parte rimanente è finanziata dalla riduzione della spesa per interessi, dalle maggiori entrate fiscali previste e, in base alla NadeF, da sette miliardi derivanti dalla lotta all'evasione. Sul lato delle entrate fiscali si sono aggiunti circa tre miliardi di euro derivanti dal provvedimento con cui il Tesoro ha posticipato al 2020 versamenti di acconto dovuti nel 2019. L'obiettivo programmatico resta fissato in termini di indebitamento netto al 2,2%



del PIL nel 2020, invariato rispetto a quanto previsto nel 2019. Il saldo strutturale, che tiene conto delle una tantum e dell'effetto della congiuntura dovrebbe aumentare leggermente all'1,4 per cento del PIL nel 2020, rispetto all'1,2% del 2019, prima di scendere all'1,2 per cento nel 2021 e all'1,0 per cento del PIL nel 2022.

I contenuti

Il governo, e in particolare il Presidente Conte, battono molto sulla lotta all'evasione e ne fanno uno degli obiettivi principali del governo. Il sindacato non può che essere d'accordo. Si tratta di un obiettivo importante e che appare credibile; va ampliato ad altri ambiti con interventi mirati. Il sindacato si aspetta misure concrete e incisive, e si augura che durante la discussione parlamentare non ci siano arretramenti in merito.

Dal DPB le entrate dalle norme antievasione sono indicate in 3,3 miliardi nel 2020, in 4,9 mld nel 2021 e in 4,54 mld nel 2022. A queste entrate sono da aggiungere quelle derivanti dalla revisione della flat tax per gli autonomi, pari rispettivamente a 250 milioni, 1,94 mld e 1,4 mld nei tre anni, quelle derivanti dall'aumento della tassazione dei giochi (rispettivamente 0,56 - 9,5 - 0,65 mld), quelle derivanti da una riduzione delle tax expenditure per i redditi sopra i 120.000 euro (rispettivamente 220, 350 e 310 milioni) e, per il 2020 1,64 mld dal blocco di alcune detrazioni ai fini Ires e Irap.

Il sindacato prende atto con soddisfazione dell'impegno ad intervenire sul cuneo fiscale dei lavoratori riservando i vantaggi a questi ultimi. Le risorse messe a disposizione sono certamente limitate, pur se passate a 2,7 a 3 mld per il 2020. Nel 2021 e nel 2022 saliranno a 5 mld. Il vantaggio in busta paga sarà quindi limitato e il suo ammontare dipenderà dalla platea dei beneficiari e dalle modalità di attuazione del provvedimento rimandate a un apposito disegno di legge attuativo. Più estesa sarà la platea minori saranno i vantaggi per i beneficiari. Se il beneficio riguarda i lavoratori con retribuzioni comprese tra 26.000 e 35.000 euro, pari a circa 4,5 milioni, l'aumento in busta paga sarà di circa 50 euro a partire da luglio 2020. Se la somma disponibile sarà utilizzata anche a favore dei circa 4 milioni di incapienti e/o di chi già gode del bonus Renzi il vantaggio si ridurrà sensibilmente.

Sul fronte della famiglia il comunicato annuncia "ulteriori ingenti risorse", tuttavia nel DPB le risorse indicate ammontano a 600 milioni nel 2020, 1 mld nel 2021 e 1,25 mld nel 2022. Le risorse confluiranno in un Fondo per promuovere politiche di sostegno alla famiglia anche tramite l'assegno di natalità e contributi per asili nido. Alle risorse indicate dovrebbero aggiungersi quelle derivanti da un riordino delle attuali prestazioni Inps di natura assistenziale.

Nulla è previsto nel DPB per l'assegno unico per i figli.



Sulla salute sono confermati gli aumenti al finanziamento per il SSN ed è prevista in corso d'anno la cancellazione del superticket con uno stanziamento per il 2020 di 160 milioni che salgono a 490 nei due anni successivi.

Sulla Previdenza è confermata la proroga dell'Ape e dell'opzione donna, misure già finanziate. Resta invariata quota 100.

In tema di perequazione sarebbe estesa alle pensioni fino a quattro volte il minimo la copertura totale rispetto all'inflazione. Considerando che per queste pensioni l'attuale copertura è pari al 97% dell'inflazione, e che questa non dovrebbe essere superiore all'1% nel 2019, l'aumento derivante dal provvedimento sarà inferiore a 1 euro. Misura quindi meno che simbolica. Da verificare la modalità con cui sarà attuata perché potrebbe comportare un peggioramento della perequazione per queste pensioni a partire dal 2022. Quell'anno infatti verrà meno la perequazione prevista dalla scorsa legge di bilancio e rientrerà in vigore la "Prodi" con la perequazione a scaglioni. Le pensioni da tre a quattro volte il minimo passerebbero da una perequazione pari al 100% a una pari al 100% per l'importo fino a tre volte il minimo e al 90% per l'importo superiore.

Sterilizzazione aumenti IVA

È stata sterilizzata la clausola di salvaguardia per il 2020 con gli aumenti Iva da 23 miliardi. La manovra evita gli incrementi delle aliquote normali dal 22 al 25,2% e di quella ridotta dal 10 al 13% che sarebbero dovuti scattare dal 1° gennaio 2020. Una clausola di salvaguardia a garanzia dei conti pubblici inserita nella legge di bilancio 2019 e inclusa nei tendenziali del Def di aprile. Le informazioni della stampa indicano che la legge di bilancio agisce anche sulla disattivazione di parte delle clausole da 28 miliardi messe in conto per il 2021.

Si era valutato che l'aumento delle aliquote al massimo livello avrebbe determinato per le famiglie una maggiore spesa del 2,3% nel 2020 (destinato a salire al +2,8% con la quota del 2021), pari ad un aumento medio 538 € nel 2020 l'anno per famiglia (660 € nel 2021). Vi sarebbe stato, dunque, un impatto sull'inflazione almeno di un punto percentuale con una traslazione solo parziale e fino a due con traslazione completa. Questo avrebbe determinato una corrispondente riduzione delle retribuzioni in termini reali e una maggiore difficoltà al rinnovo dei contratti nazionali per le diverse interpretazioni tra sindacati e datori di lavoro sulla possibilità o meno della copertura di questi aumenti dei prezzi in via negoziale. L'incremento dell'IVA avrebbe portato l'aliquota ordinaria su livelli eccezionalmente elevati nel panorama europeo, con problemi in termini di effetti recessivi sui consumi, equità (dato il carattere regressivo



dell'Iva, che colpendo i consumi pesa di più per coloro i cui consumi rappresentano quote maggiori di reddito, tipicamente i decili inferiori), e incentivi all'evasione e al sommerso.

La stampa parla della possibilità che la discussione su una possibile rimodulazione delle aliquote, con l'aumento di alcune e la riduzione di altre, potrebbe essere ripresa durante la discussione della Legge di Bilancio in Parlamento. Vi sono varie ipotesi che vanno dall'accorpamento delle aliquote agevolate alla riduzione dell'aliquota ordinaria con un modello alla tedesca con due sole aliquote, oppure lo spostamento da un paniere all'altro di alcuni beni e servizi, differenziando ad esempio tra quelli ad alto tasso di evasione da aumentare e quelli per la famiglia da ridurre.

La Confindustria nel suo ultimo Rapporto di Previsione ha ipotizzato una rimodulazione delle aliquote con l'aumento sui singoli beni consumati prevalentemente dalle famiglie con redditi elevati, attenuando o comunque non aumentando l'incidenza dell'imposta sulle famiglie a basso reddito, che hanno tipicamente una maggiore propensione al consumo. Si tratterebbe di:

- portare l'aliquota minima al 5 per cento dall'attuale 4 per cento;
- assoggettare tutti i prodotti alimentari al 5 per cento, riducendo quindi l'attuale aliquota media di oltre 2 punti percentuali;
- applicare l'aliquota ordinaria ai servizi ricettivi e di ristorazione, attualmente tassati al 10 per cento.

Per la maggiore incidenza dei consumi degli alimentari questo porterebbe secondo Confindustria, ad una riduzione di spesa per i decili di reddito minori e, invece, un maggior onere per quelli elevati.

Investimenti

Per quanto riguarda gli investimenti, sono stanziati nella Manovra circa 9 miliardi aggiuntivi nel triennio 2020-22 - e oltre 55 miliardi complessivi su un orizzonte di 15 anni - in favore di due nuovi fondi di investimento, la cui gestione sarà affidata a Stato ed Enti territoriali. La ripartizione andrà fatta con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. E' prevista la revisione delle norme contenute del Codice degli Appalti, al fine dell'adozione di un nuovo Testo Unico e l'attuazione delle norme contenute nel decreto 'Sblocca Cantieri'. Con riferimento specifico al tema dell'ambiente, una delle priorità del Governo è la realizzazione di un Green New Deal, che prevede, in primo luogo, la realizzazione di un piano di investimenti pubblici sinergici a quelli privati.

- Fondo nazionale pluriennale per investimenti in infrastrutture pubbliche e sostegno agli investimenti privati per materie di competenze dello Stato, con particolare attenzione a investimenti volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale, la riduzione del divario tra



il sud e il nord e a potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali. Effetti finanziari: maggiori spese per € 0,2 miliardi per il 2020, 0,5 mld per il 2021, 1,0 mld nel 2022.

- Un Fondo pluriennale per gli investimenti degli enti territoriali. Effetti finanziari: maggiori spese per € 0,5 miliardi per il 2020, 1,0 mld per il 2021, 2,0 mld nel 2022.

Gli interventi del Green New Deal saranno mirati a incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l'efficientamento e la riconversione dei processi produttivi e la transizione verso la Quarta rivoluzione industriale (digitalizzazione e intelligenza artificiale).

Agevolazioni per l'impresa

Il governo con la legge di bilancio rifinanzia la misura Nuova Sabatini (finanziamenti agevolati per l'acquisto di macchinari) e conferma il piano Impresa 4.0.

- Impresa 4.0
- Estensione al triennio dell'Iper ammortamento, con una supervalutazione del 170% degli investimenti in beni nuovi, strumentali, materiali e ad alto contenuto tecnologico, atti a favorire i processi di trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0 e in maniera sostenibile ed ecocompatibile
- Estensione al triennio del Superammortamento, con una supervalutazione del 130% degli investimenti in beni strumentali nuovi. Per chi beneficia dell'Iper ammortamento possibilità di fruire anche di una supervalutazione del 140% per gli investimenti in beni strumentali immateriali (software e sistemi IT)

Effetti finanziari: maggiori spese per € 0,6 mld per il 2021, 1,1 mld nel 2022.

Altre agevolazioni

- Rifinanziamento del Fondo centrale per le PMI per il prossimo triennio, per sostenere l'accesso al credito delle PMI, incluse le startup innovative e le imprese che acquistano beni strumentali ad uso produttivo e hardware, software e tecnologie digitali (secondo la "Nuova Sabatini")
- Proroga del credito di imposta per spese relative al personale dipendente impegnato nelle attività di Formazione 4.0.
- Rifinanziamento delle agevolazioni cd. "Nuova Sabatini"
- Proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione
- Proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone terremotate centro Italia



Effetti finanziari: maggiori spese per € 0,1 mld per il 2020, 0,9 mld per il 2021, 0,8 mld nel 2022.

Le misure di contrasto all'evasione e alle frodi

Con la manovra di bilancio, il Governo intende adottare alcune misure per il contrasto all'evasione puntando su una strategia complessiva volta a reperire risorse che consentiranno di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti onesti.

Le principali misure

- Estensione del regime del reverse charge, prevedendo che sia il committente del servizio a pagare direttamente l'IVA in luogo del fornitore. La misura intende contrastare l'illecita somministrazione di manodopera. Attraverso la costituzione di false cooperative e false imprese, i soggetti coinvolti nelle frodi evitano di assumere manodopera interna delegando il reperimento delle risorse a finte società affidatarie che aggirano le norme contrattuali, evadono l'iva e non procedono al versamento delle ritenute operate sui redditi dei lavoratori. Effetti finanziari: maggiori entrate per € 400 milioni su base annua.
- Introduzione del controllo preventivo delle compensazioni di crediti per imposte dirette effettuate tramite modello F24. La misura intende contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni. Effetti finanziari: maggiori entrate per € 1.084 milioni per l'anno 2020 e € 878 milioni per i successivi.
- Accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione. La misura intende contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni effettuate mediante l'accollo del debito tributario da parte di soggetti che ne effettuano il pagamento tramite compensazione con crediti inesistenti precostituiti in capo a società cartiere. Per effetto della misura, al soggetto che ha assunto l'obbligo di provvedere al pagamento delle imposte (mediante l'istituto dell'accollo) è vietato versarle mediante compensazione con propri crediti tributari. Effetti finanziari: € 288 milioni su base annua.
- Cessazione partita IVA ed inibizione compensazione. La norma intende contrastare l'abuso del meccanismo degli indebiti utilizzi di crediti da parte di soggetti titolari destinatari dei provvedimenti di cessazione della partita IVA, subordinando a specifiche verifiche l'utilizzo in compensazione dei crediti di imposta. Effetti finanziari: maggiori entrate per € 200 milioni su base annua.
- Frodi Iva auto provenienza UE. La norma è finalizzata a contrastare il fenomeno delle frodi Iva nella compravendita di autoveicoli e motoveicoli di provenienza comunitaria da parte di società cartiere che non adempiono agli obblighi di versamento dell'Imposta sul Valore Aggiunto,



dichiarando falsamente che le transazioni riguardano veicoli usati, per cui l'Iva è dovuta nel paese di origine. Effetti finanziari: maggiori entrate per € 208 milioni su base annua.

- Pacchetto contrasto frodi e illegalità nel settore dei carburanti. Misure di contrasto alle frodi in materia di accisa, IVA, all'utilizzo illecito di idrocarburi ed altri prodotti, sistema informatizzato di controllo dei depositi fiscali di prodotti energetici, presentazione telematica del documento di accompagnamento nella filiera distributiva dei carburanti, trasmissione telematica dei dati di contabilità nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale. Effetti finanziari: maggiori entrate per 755 milioni per il 2020.

Ambiente

Il Green New Deal è orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, allo sviluppo dell'economia circolare e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale. La piena attuazione della eco-innovazione verrà perseguita anche sfruttando gli strumenti di finanza sostenibile, in corso di predisposizione a livello europeo. Vengono rivisti alcuni sussidi dannosi e attivata la leva fiscale per promuovere una maggiore sostenibilità dell'ambiente:

- Eliminazione del beneficio sul gasolio utilizzato per il trasporto di merci e passeggeri dei veicoli di categoria Euro3 + Euro4 dal 2021
- Introduzione di una tassa per prodotti inquinanti impiegati per la produzione di energia
- Incremento dal 30% al 100% nella determinazione della base imponibile ai fini IRPEF del reddito ritraibile per le auto aziendali più inquinanti
- Introduzione di una imposta sugli imballaggi di plastica con decorrenza dal 1° giugno 2020 (aliquota 1 euro per kg)

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 1,8 miliardi per il 2020, 2,5 mld per il 2021, 2,3 nel 2022.

Contratti per il pubblico impiego

Nel Comunicato stampa si dichiara che sono ampliati gli stanziamenti per il triennio 2019 – 2021 per il rinnovo degli Statali. Nel DPB la voce non specificata rientra nel titolo politiche invariate nel quale sono stanziati 850 milioni € nel 2020 e 2 mld per ogni anno del biennio successivo.



IL CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE

Nel 2019 l'economia italiana è rimasta con una crescita vicina a zero. Lo sviluppo resta bloccato per l'elevata incertezza di imprese e famiglie, che si è espressa rispettivamente con una forte riduzione delle scorte e un aumento della propensione al risparmio. La politica economica non sembra in grado di innalzare il clima di fiducia dei cittadini e delle aziende, portandoli a scommettere maggiormente per il futuro e sfuggire così alla crescita zero.

Anche la congiuntura internazionale ha influito negativamente con un forte rallentamento del commercio mondiale per le tensioni sul fronte dei dazi e la conseguente caduta degli investimenti. L'economia europea ne è stata coinvolta e in particolare la Germania, che risulta un partner e un cliente decisivo per il nostro paese, e che affronta un importante salto tecnologico. Molti rischi e incertezze attraversano lo scenario geopolitico, a cominciare dalla Brexit, dalle nuove tensioni in Medio Oriente, nei rapporti reciproci tra le grandi economie.

Sull'economia italiana e in particolare sulla finanza pubblica influisce positivamente la forte caduta dei tassi di interesse pagati sul nostro debito pubblico, prodottasi dalla fine di agosto in coincidenza con il passaggio ad una nuova maggioranza, che ha abbandonato i rapporti muscolari con l'Unione Europea e le polemiche anti euro. La riduzione dello spread, mantenendosi e consolidandosi dentro uno scenario di politica monetaria tornata espansiva, costituisce un importante bonus per i prossimi anni, via via crescente.

Per l'Italia la recente Nota di Aggiornamento ha stimato una crescita del PIL per il 2019 allo 0,1% dopo un 2018 deludente con lo 0,8%. Nel 2020 secondo il Governo il PIL programmatico dovrebbe crescere dello 0,6%, in debole miglioramento rispetto allo 0,4 tendenziale che include il mantenimento della crescita delle aliquote IVA. Per quanto dentro le attese dei centri di previsione, questo ci dice che l'Italia non esce dallo stallo economico.

Il rallentamento dell'economia nel biennio 2018 - 2019 si è prontamente riflesso sugli indicatori del Barometro Cisl del benessere, che hanno mostrato una frenata nel percorso di miglioramento che aveva caratterizzato il biennio 2015-2016 e gran parte del 2017, pur con delle differenze negli andamenti delle diverse regioni. Le tendenze più recenti, relative alle variazioni intervenute tra il primo trimestre dell'anno in corso e lo stesso periodo del 2018, mostrano che su gran parte del territorio l'indicatore di benessere è rimasto sostanzialmente invariato o ha registrato delle contrazioni, che in alcune regioni sono risultate particolarmente intense. I domini più critici sono quello del Lavoro e della Coesione sociale. Per quanto il rallentamento produttivo più recente si sia avuto soprattutto al Nord, la situazione è preoccupante, in particolare per il Mezzogiorno, dove i livelli di benessere non hanno recuperato rispetto ai minimi raggiunti in seguito alla seconda fase recessiva (quella che si colloca tra il 2012 e il 2013).



LE POLITICHE EUROPEE

Per quanto le regole per la determinazione dei bilanci per il 2020 non sono destinate a cambiare, le politiche europee poste in campo dalla nuova Commissione paiono evolvere verso un approccio un po' più aperto allo sviluppo. Si afferma che il Patto di Stabilità non va stravolto, ma la sua applicazione deve essere semplificata e soprattutto deve servire alla strategia del Green New Deal.

Si profila, dunque, lo scorporo degli investimenti verdi dal calcolo del deficit. Ci si rende conto che le regole del Patto di Stabilità sono troppo complicate, poco comprese dai cittadini, causa di diverse interpretazioni e conflitti tra paesi e anche, si può dire, disfunzionali rispetto all'obiettivo dello sviluppo e del benessere in Europa. Per questo ci si va orientando verso il monitoraggio della spesa pubblica e un circoscritto scorporo degli investimenti dal deficit, che al momento dovrebbe riguardare la spesa verde e le infrastrutture digitali in risposta al cambiamento climatico e alle sfide dell'economia dell'informazione.

È confermato il ricorso alle regole della flessibilità in caso di rallentamento dell'economia. Si parla anche di un fondo per la crescita delle piccole e medie imprese. A marcare questo nuovo orientamento delle politiche dell'Unione, nella Riunione dei ministri finanziari dell'area euro vi è stata una forte sollecitazione verso i paesi che hanno ampi spazi di bilancio, soprattutto Germania e Olanda, ad utilizzarli con politiche più espansive volte ad investire di più. C'è necessità di rispondere al rallentamento dell'economia in favore della crescita.

È un contesto più aperto all'utilizzo degli spazi di flessibilità consentiti dalle regole del Patto di Stabilità, di cui potrebbe beneficiare l'Italia, e non solo, nella fissazione degli obiettivi programmatici del deficit.

