

Commissioni riunite

5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio)  
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione)

**Audizione preliminare  
all'esame della manovra economica  
per il triennio 2020-2022**

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia  
Luigi Federico Signorini

Senato della Repubblica  
Roma, 12 novembre 2019



Non tornerò se non molto brevemente sulla situazione congiunturale, sulla quale mi sono soffermato un mese fa in questa stessa sede.

Le informazioni rese disponibili nelle ultime settimane, pur fornendo alcuni segnali meno sfavorevoli, confermano che l'economia italiana rimane debole e continua a risentire del rallentamento globale ed europeo. Secondo le stime preliminari dell'Istat, nel terzo trimestre il prodotto interno lordo è cresciuto in misura marginale (0,1 per cento rispetto al periodo precedente). A settembre la produzione industriale è diminuita dello 0,4 per cento. A ottobre l'indice composito dei responsabili degli acquisti delle imprese (PMI) è aumentato lievemente, grazie a un miglioramento nel settore dei servizi. Nelle nostre indagini più recenti le imprese hanno espresso giudizi meno sfavorevoli sulle prospettive di domanda e indicato un moderato rafforzamento dei piani di investimento rispetto all'inizio dell'anno.

Alla luce delle informazioni disponibili il quadro macroeconomico del Governo per il prossimo anno, che prevede una crescita del prodotto dello 0,6 per cento, si conferma condivisibile e in linea con le nostre valutazioni più recenti. Per il 2021 l'obiettivo di crescita (1,0 per cento) è un po' superiore alla stima recentemente diffusa dalla Commissione europea (0,7); non è fuori portata, ma per raggiungerlo appare necessario che si mantengano condizioni finanziarie distese e che non si indebolisca ulteriormente il quadro internazionale.

## **1. La manovra di bilancio: un quadro d'insieme**

Rispetto al quadro tendenziale a legislazione vigente, la manovra di bilancio<sup>1</sup> accresce l'indebitamento netto in media di 0,7 punti percentuali del PIL all'anno nel triennio 2020-22, disattivando le clausole di salvaguardia per il prossimo anno e riducendone l'importo per il biennio successivo (cfr. tavola 1 allegata).

---

<sup>1</sup> In questa audizione la manovra di bilancio viene definita come il complesso delle norme incluse nel cosiddetto decreto fiscale (decreto legge n. 124 del 2019) e nel disegno di legge di bilancio per il 2020.

Nel 2020 l'indebitamento netto resterebbe uguale, in rapporto al PIL, a quello atteso per l'anno in corso (2,2 per cento); poi scenderebbe gradualmente, fino all'1,4 per cento nel 2022. L'avanzo primario diminuirebbe di 0,2 punti percentuali il prossimo anno (all'1,1 per cento), per tornare a crescere negli anni successivi fino raggiungere l'1,6 per cento nel 2022.

L'aumento del disavanzo rispetto al quadro a legislazione vigente riflette nel 2020 soprattutto una riduzione di entrate (oltre 15 miliardi): l'effetto della cancellazione delle clausole di salvaguardia (23 miliardi) è solo parzialmente compensato da quello di altre misure (circa 7,5 miliardi). Gli interventi sulla spesa hanno un effetto netto pressoché nullo (0,7 miliardi). Negli anni successivi, invece, l'ampliamento del disavanzo rispetto al quadro tendenziale è determinato principalmente da aumenti di spesa.

L'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo economico si ridurrebbe di 0,3 punti percentuali del prodotto nel 2020, scendendo al 2 per cento del PIL. Nel biennio successivo resterebbe sostanzialmente stabile.

Come preannunciato dal Governo, la manovra riduce le clausole di salvaguardia nel 2021 e nel 2022 (per 9,8 e 3,0 miliardi, rispettivamente), ma non le cancella. L'ammontare residuo incluso nello scenario programmatico resta significativo: un punto percentuale del PIL nel 2021, 1,3 punti nel 2022.

Negli ultimi anni le clausole di salvaguardia sono state sistematicamente abolite alla vigilia della loro applicazione. Se esse fossero abolite senza compensazioni nel 2021 e nel 2022, l'effetto meccanico di tale abolizione sarebbe un aumento del disavanzo al 2,8 nel 2021, e al 2,7 nel 2022 (cfr. tavola 2 allegata). L'avanzo primario si ridurrebbe dall'1,1 per cento del prodotto del 2020 fino quasi ad annullarsi alla fine dell'orizzonte di previsione (0,2 per cento del PIL). Il peggioramento strutturale dei conti sarebbe considerevole: circa un punto percentuale del PIL. Si riproporrà quindi l'esigenza di reperire coperture alternative.

**Il 2020.** – Per l'anno prossimo la manovra prevede interventi espansivi valutabili in circa 31 miliardi, coperti per meno della metà. Rispetto al quadro tendenziale il disavanzo aumenta di oltre 16 miliardi. La cancellazione dell'aumento delle aliquote dell'IVA e delle accise previsto dalle clausole di salvaguardia determina un minore gettito di oltre 23 miliardi (1,3 per cento del PIL). Vengono inoltre stanziati risorse per la riduzione del cuneo fiscale (3 miliardi), la cui applicazione dovrà essere definita con un successivo provvedimento normativo; per il rinnovo dei contratti pubblici

(0,3 miliardi); per il sostegno alle famiglie (0,6 miliardi); per gli investimenti pubblici e privati (oltre 2,0 miliardi).

*Vengono incrementati i fondi per il rinnovo dei contratti dei dipendenti statali per il triennio 2019-2021 (0,3 miliardi nel 2020 e 1,4 dal 2021). Gli stanziamenti si aggiungono a quelli già previsti a legislazione vigente e, secondo le stime ufficiali, sono coerenti con un aumento delle retribuzioni medie di poco inferiore al 3,5 per cento a regime. Come negli anni precedenti, le amministrazioni diverse da quelle statali dovranno reperire all'interno dei propri bilanci le risorse necessarie per il rinnovo dei contratti.*

*Dall'inizio della crisi finanziaria globale la spesa per investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche si è ridotta di oltre un punto percentuale del prodotto (dal 3,2 per cento del 2007 al 2,1 per cento del 2018); nelle previsioni del Governo essa aumenterebbe quest'anno, collocandosi al 2,3 per cento del PIL, presumibilmente anche grazie alla semplificazione del quadro delle regole riguardanti le Amministrazioni locali, per le quali il calo degli investimenti negli ultimi anni è stato più marcato (dal 2,1 all'1,2 per cento del PIL). In continuità con le ultime leggi di bilancio, la manovra destina agli investimenti pubblici ulteriori risorse (0,5 miliardi per il 2020, 1,4 nel 2021 e quasi 3 nel 2022), gran parte delle quali riguarda le Amministrazioni locali. Gli interventi riguarderebbero principalmente l'edilizia pubblica, la manutenzione della rete viaria, la messa in sicurezza del territorio, la prevenzione sismica e del rischio idrogeologico, la riqualificazione urbana e la tutela dell'ambiente.*

*Non sempre l'aumento degli stanziamenti si è tradotto in un aumento delle spese per investimenti delle Amministrazioni pubbliche. Nell'ultimo triennio la differenza fra gli investimenti programmati per l'anno successivo (desunti dal Documento programmatico di bilancio) e quelli effettivi è stata pari a 0,3 punti percentuali del PIL.*

La copertura parziale degli interventi è per circa tre quarti a carico delle entrate. Vi contribuiscono misure di contrasto all'evasione fiscale (oltre 3 miliardi), interventi in materia ambientale (complessivamente 1,6 miliardi), nonché un inasprimento della tassazione sui giochi e tabacchi (1,1 miliardi). Vi contribuiscono inoltre, per oltre 3 miliardi, spostamenti di acconti di imposta e altre entrate temporanee; queste misure producono gettito nel 2020 riducendolo rispettivamente nel 2019 (1,5 miliardi) e negli anni successivi al 2022 (complessivamente 1,6 miliardi).

*Il decreto fiscale ha modificato, già a partire dalla seconda rata dell'anno in corso, le misure degli acconti delle imposte dirette per i contribuenti soggetti agli indici sintetici di affidabilità fiscale. La misura determina una riduzione di gettito nel 2019 e un corrispondente aumento nel 2020.*

*Le altre entrate temporanee riguardano tra l'altro la rimodulazione delle rettifiche su crediti derivanti dall'applicazione dell'IFRS 9 e della deducibilità fiscale di elementi di costo che hanno dato luogo all'iscrizione di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta (si tratta delle svalutazioni su crediti effettuate fino al 2015 e delle quote di ammortamento dell'avviamento e di altri beni immateriali iscritti in bilancio fino al 2014). Da tali interventi derivano maggiori entrate nel 2020 compensate da minori introiti a partire dal 2023.*

La manovra individua inoltre risparmi di spesa pari a quasi 4 miliardi; oltre la metà delle risorse è generata da interventi di razionalizzazione e riprogrammazione.

*Una parte dei risparmi (0,3 miliardi nel 2020, 0,9 nel 2021 e 0,5 nel 2022) deriva da una riduzione degli stanziamenti relativi ai recenti interventi in materia pensionistica (in particolare “quota cento”). Tali risparmi si aggiungono a quelli già inclusi nelle stime tendenziali (1,7 miliardi nel 2020, 0,4 nel 2021).*

Per garantire il conseguimento del saldo di bilancio programmato per il 2020, è previsto che una parte degli stanziamenti del Ministero dell’Economia e delle finanze (1 miliardo) possa essere spesa solo se, nel corso dell’anno, il monitoraggio dell’effettivo andamento dei conti confermerà che esso è coerente con l’obiettivo.

*Un meccanismo simile era previsto dalla legge di bilancio per il 2019, che accantonava parte degli stanziamenti dei Ministeri (2 miliardi). In occasione della pubblicazione del Documento di economia e finanza 2019 il Governo, appurato che l’andamento dei conti non era in linea con l’obiettivo di bilancio, ha reso definitivo l’accantonamento.*

**Il biennio 2021-22.** – Negli ultimi due anni dell’orizzonte di programmazione, oltre alla disattivazione parziale degli aumenti dell’IVA previsti dalle clausole di salvaguardia, si prevedono altre misure espansive (19,6 e 23 miliardi rispettivamente nel 2021 e nel 2022). Rispetto al tendenziale, il disavanzo salirebbe di 12,7 miliardi nel 2021 e di 10,5 nel 2022.

Le altre misure espansive avrebbero un impatto via via maggiore sui conti pubblici (da 8 miliardi nel 2020 a quasi 23 nel 2022). Crescerebbero soprattutto i fondi per la riduzione del cuneo fiscale, per il sostegno alle famiglie e agli investimenti nonché per il rinnovo dei contratti pubblici. Nel biennio 2021-22 sono inoltre previsti stanziamenti per l’attribuzione di incentivi monetari per incoraggiare l’uso di strumenti di pagamento elettronici (cosiddetto “*cashback*”).

Poiché verranno meno le misure temporanee del 2020, nel 2021-22 la parziale copertura degli interventi espansivi è affidata principalmente alla modifica dei regimi agevolativi per gli imprenditori individuali e per i lavoratori autonomi, a una revisione delle *tax expenditures*, nonché all’aumento delle risorse che si prevede di ricavare dal contrasto dell’evasione fiscale e dalla tassazione ambientale.

## **2. Provvedimenti specifici**

La manovra è composta di un gran numero di interventi, molti dei quali hanno singolarmente un impatto quantitativo limitato. Mi concentrerò quindi sulle questioni

di maggior portata: provvedimenti per imprese e famiglie; riduzione dell'uso del contante; contrasto all'evasione fiscale; interventi a tutela dell'ambiente.

#### **a. Provvedimenti per le imprese**

*Incentivi agli investimenti.* – Il Governo intende estendere al 2020 gli incentivi agli investimenti (super- e iper-ammortamento), introdotti da tempo e prorogati finora di anno in anno seppure con modifiche e interruzioni, e destinare risorse aggiuntive al sostegno delle piccole e medie imprese. Nelle valutazioni ufficiali tali interventi accrescono l'indebitamento netto di 0,8 miliardi il prossimo anno, 1,6 nel 2021 e 2,0 nel 2022.

*Il super-ammortamento è stato introdotto con la legge di stabilità per il 2016. Essa prevedeva inizialmente una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione o del canone di locazione finanziaria ai fini della determinazione delle quote di ammortamento fiscalmente deducibili per i beni strumentali acquisiti tra il 15 ottobre del 2015 e il 31 dicembre del 2016. La legge di bilancio per il 2017 prima, e quella per il 2018 poi, avevano prorogato l'incentivo fino alla fine del 2018 (e, a certe condizioni, fino al 30 giugno del 2019), con alcune limitazioni sia nell'entità della maggiorazione (ridotta al 30 per cento, con l'eccezione dei software connessi con investimenti in beni materiali previsti dal cosiddetto Piano Industria 4.0), sia nella tipologia di beni ammessi (ossia escludendo gli investimenti in mezzi di trasporto). La legge di bilancio per il 2019 non aveva rinnovato l'incentivo (con l'eccezione dei software), ma questo è stato poi reintrodotta con il "decreto crescita" dello scorso aprile (DL n. 34 del 30 aprile 2019, convertito in legge il 28 giugno 2019), confermando la maggiorazione del 30 per cento ma solo per le spese di investimento fino a 2,5 milioni effettuate tra il 1° aprile e il 31 dicembre di quest'anno. Il disegno di legge di bilancio proroga l'agevolazione al prossimo anno (e, ad alcune condizioni, fino a giugno del 2021) e conferma la maggiorazione del 40 per cento per i software connessi con gli investimenti che beneficiano dell'iper-ammortamento.*

*L'iper-ammortamento, introdotto nel 2017, riguarda gli investimenti in tecnologie digitali avanzate, in connessione col Piano Industria 4.0. La legge di bilancio per il 2017 aveva previsto una maggiorazione del 150 per cento del costo di acquisizione o del canone di locazione ai fini fiscali per gli acquisti effettuati entro la fine del 2017. La legge di bilancio per il 2018 aveva prorogato questa misura fino alla fine del 2018 (e, ad alcune condizioni, fino alla fine del 2019) e introdotto per lo stesso anno un credito d'imposta a fronte delle spese di formazione del personale dipendente legate all'utilizzo delle tecnologie innovative individuate nel Piano Industria 4.0. La legge di bilancio per il 2019 ha prorogato fino alla fine dell'anno in corso entrambe le agevolazioni, rimodulandone l'entità (in funzione del valore dell'investimento nel caso dell'iper-ammortamento, in funzione della dimensione dell'impresa nel caso del credito d'imposta sulle spese di formazione). La manovra in discussione le estende al prossimo anno (e, nel caso dell'iper-ammortamento, fino alla fine del 2021, ad alcune condizioni).*

*Secondo le valutazioni ufficiali la proroga del super- e dell'iper-ammortamento comporta complessivamente minori entrate per 0,6 miliardi nel 2021 e 1,1 nel 2022; le maggiori risorse per il credito d'imposta sulle spese di formazione connesse con il "Piano Industria 4.0" ammontano invece a circa 0,2 miliardi nel 2021.*

*Per le imprese del Mezzogiorno viene prorogato al 2020 il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi (esteso anche alle imprese localizzate nelle zone dell'Italia centrale colpite dal terremoto del 2016) e viene ampliata l'entità dell'incentivo per gli investimenti in ricerca e sviluppo. Nel complesso tali interventi comportano maggiori spese per 0,7 miliardi nel 2020 e per quasi 0,1 nel 2021.*

*La manovra prevede infine risorse aggiuntive per l'erogazione di contributi a favore delle micro, piccole e medie imprese per il pagamento degli interessi sui finanziamenti destinati all'acquisto di beni strumentali (circa 0,1 miliardi all'anno dal 2020) e per il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (0,7 miliardi a partire dal 2021). Uno studio della Banca d'Italia<sup>2</sup> riferito alla prima fase della crisi mostra che le garanzie concesse dal Fondo hanno avuto un effetto positivo sul volume del credito ottenuto dalle imprese, ma non sul costo dell'indebitamento; inoltre non vi sarebbero stati effetti significativi sugli investimenti.*

Dalle nostre indagini presso le imprese emerge che gli incentivi per l'acquisto di beni strumentali stabiliti con le manovre di bilancio degli ultimi anni hanno contribuito a sostenere l'accumulazione del capitale. Sulla base di analisi econometriche stimiamo che l'estensione del super- e dell'iper-ammortamento al prossimo anno possa innalzare la spesa per investimenti in beni strumentali di quasi un punto percentuale rispetto al quadro tendenziale.

*Gli incentivi alla patrimonializzazione.* – La manovra reintroduce l'“Aiuto alla crescita economica” (ACE), abolito con la legge di bilancio dell'anno scorso, ed elimina il regime di tassazione agevolata sugli utili reinvestiti che si sarebbe dovuto applicare da quest'anno. Secondo le valutazioni ufficiali tali misure comportano, rispetto al quadro tendenziale, una riduzione di gettito di circa 0,3 miliardi nel 2020, e al contrario un aumento di quasi 0,3 miliardi nel 2021 e 0,8 nel 2022.

Rispetto alle norme vigenti, l'ACE rende meno oneroso il finanziamento mediante nuovo capitale di rischio, ampliando gli strumenti utili a rafforzare la patrimonializzazione delle imprese anche nelle fasi cicliche meno favorevoli.

*L'ACE, che deriva sia dalla precedente esperienza italiana della Dual income tax, sia da esempi internazionali di applicazione di un'allowance for corporate equity, fu introdotto nel 2011 (DL 6.12.2011, n. 201, convertito dalla legge del 22 dicembre 2011, n. 214) con l'obiettivo di ridurre lo squilibrio nel trattamento fiscale tra il finanziamento delle imprese con debito (il cui costo, rappresentato dagli interessi passivi, è generalmente deducibile) e quello con capitale proprio (fino ad allora sfavorito dalla non deducibilità dei dividendi). L'ACE prevede, infatti, una deduzione dal reddito imponibile pari al rendimento nozionale degli incrementi di capitale proprio. La disciplina relativa ai metodi di calcolo del rendimento nozionale e degli incrementi patrimoniali è stata modificata più volte nel corso degli anni, finché nel 2017 il tasso di rendimento nozionale è stato fissato all'1,5 per cento e il metodo di calcolo degli incrementi patrimoniali per le imprese individuali e le società di persone è stato equiparato a quello previsto per le società di capitali (per le quali l'incremento era calcolato rispetto al patrimonio esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010). La legge di bilancio per il 2019 ha abolito l'ACE e introdotto una tassazione agevolata degli utili reinvestiti nell'acquisto di beni strumentali e nell'incremento dell'occupazione (cosiddetta mini-Ires); il “decreto crescita” dello scorso aprile ha ulteriormente modificato*

---

<sup>2</sup> G. de Blasio, S. De Mitri, A. D'Ignazio, P. Finaldi Russo e L. Stoppani, *Public guarantees on loans to SMEs: an RDD evaluation*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 1111, 2017.

*tale regime agevolato eliminando il vincolo di destinazione sugli utili reinvestiti. Secondo nostre stime, l'eliminazione dell'ACE avrebbe comportato un incremento del costo del capitale nei prossimi anni e avrebbe reso più vantaggioso il finanziamento mediante debito anche in presenza della mini-Ires; inoltre, quest'ultimo regime avrebbe favorito gli investimenti con più breve durata economica.*

*La manovra abolisce la mini-Ires e ripristina l'ACE, riducendo il tasso di rendimento nozionale all'1,3 per cento (valore in linea con i più recenti rendimenti dei titoli di Stato).*

## **b. Provvedimenti per le famiglie**

Il Governo intende avviare il riordino delle politiche di sostegno alle famiglie con figli accantonando risorse in un apposito fondo (per 1,0 e 1,2 miliardi, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022). Non vi sono per il momento dettagli. Una riforma di tali politiche, se ben disegnata, può contribuire, anche rafforzando i servizi all'infanzia, a sostenere la natalità e ad accrescere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, il cui basso livello è uno dei fondamentali elementi di debolezza strutturale della nostra economia.

In attesa di una revisione organica, il disegno di legge di bilancio prevede anche per il 2020 l'assegno di natalità (il cosiddetto *bonus bebè*), rendendolo inoltre più generoso e ampliando la platea di potenziali beneficiari; estende da 5 a 7 giorni la durata del congedo di paternità obbligatorio, che rimane tuttavia inferiore ai 10 giorni previsti dalla direttiva europea che deve essere recepita entro il 2022<sup>3</sup>; rafforza i contributi per la frequenza di asili nido e per il supporto domestico in favore di bambini affetti da patologie croniche. Nel 2020 vengono destinate a questi interventi risorse per 0,6 miliardi; dal 2021 al loro finanziamento si provvederà con risorse attinte dal fondo prima citato.

*L'assegno di natalità è un beneficio soggetto alla prova dei mezzi destinato alle famiglie bisognose e della durata di un anno (primo anno di vita per il neonato o primo anno di presenza nel nucleo nel caso di adozione). Introdotto con la legge n. 190 del 2014 per il triennio 2015-17 con una durata di tre anni dalla nascita (o adozione) e poi prorogato per il 2018 e per il 2019 ma con durata ridotta a un anno, viene ora rafforzato per il 2020. La normativa attualmente in vigore prevede un assegno mensile pari a 160 euro in caso di Isee inferiore a 7 mila euro e a 80 euro in caso di Isee compreso tra 7 e 25 mila euro (sopra questa soglia il beneficio non è previsto), con una maggiorazione degli assegni del 20 per cento quando oltre al neonato o al figlio adottato ci siano già altri figli nella famiglia. Il disegno di legge di bilancio per il 2020 elimina il vincolo dell'Isee per l'accesso al beneficio e rivede la modulazione dell'importo per i nuclei con Isee superiore a 7 mila euro. L'assegno è pari a 120 euro se l'Isee è compreso tra 7 e 40 mila euro, a 80 se supera i 40 mila euro. Rimane in vigore la maggiorazione del 20 per cento in caso di altri figli nella famiglia.*

---

<sup>3</sup> Direttiva UE n. 1158 del 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

*Il bonus per la frequenza di asili nido (che include forme di supporto domestico in favore di bambini minori di tre anni affetti da patologie croniche) è stato introdotto con la legge n. 232 del 2016 a partire dal 2017 (per i bambini nati nel 2016 o successivamente). Erogato con cadenza mensile a fronte di rette pagate e documentate, prevedeva originariamente un importo massimo annuale di 1.000 euro, parametrato su 11 mensilità (senza vincoli legati all'Isee). Il bonus è stato poi incrementato con la legge n. 145 del 2018, per il triennio 2019-2021, fino a 1.500 euro annuali. Il disegno di legge di bilancio aumenta ulteriormente il beneficio massimo, a decorrere dal 2020, di 1.500 euro in caso di Isee inferiore a 25 mila euro, e di 1.000 euro in caso di Isee compreso fra 25 mila e 40 mila euro. L'importo spettante a decorrere dal 2022 potrà essere rideterminato, nel rispetto del limite di spesa programmato e a seguito di monitoraggio.*

*L'offerta di posti nelle strutture per la prima infanzia però è inadeguata. Secondo i dati dell'Istat, il rapporto tra numeri di posti e il potenziale bacino di utenza nell'anno scolastico 2016-17, in media pari al 24 per cento ma con notevoli differenze territoriali, resta assai al di sotto del target del 33 per cento fissato dal Consiglio europeo<sup>4</sup> per favorire la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa.*

Sarà importante valutare gli effetti di queste misure sulla natalità e sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Gli effetti del bonus per gli asili nido sono potenzialmente rilevanti; ma la scelta di legarlo all'Isee, un indicatore delle risorse disponibili a livello familiare, potrebbe scoraggiare l'offerta di lavoro di un secondo percettore di reddito, specie in prossimità delle soglie che determinano l'ammontare dell'importo: tanto più in quanto le rette che le famiglie pagano per gli asili nido sono già modulate in funzione dell'Isee. L'esperienza potrà dare indicazioni utili per definire l'assetto a regime delle misure di sostegno alla famiglia.

### **c. Interventi per ridurre l'uso del contante**

Il Governo prevede l'introduzione di misure volte a promuovere l'utilizzo dei mezzi di pagamento diversi dal contante. La Banca d'Italia guarda con favore a iniziative che incentivano l'uso di strumenti innovativi, che riducono i costi delle transazioni e possono contribuire a recuperare il ritardo nella digitalizzazione dell'economia italiana.

Il limite massimo per i trasferimenti di contante scenderà da 3.000 a 2.000 euro a metà del prossimo anno; all'inizio del 2022 tornerà ai 1.000 euro stabiliti originariamente nel 2011.

*In vari paesi europei sono previste soglie (ad esempio 500 euro in Grecia, 1.000 in Francia e Portogallo, 2.500 in Spagna, 3.000 in Belgio). In altri paesi non esiste alcun limite.*

---

<sup>4</sup> Consiglio europeo, *Presidency Conclusions, Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002*, 2002.

Per gli esercenti con ricavi non superiori a 400.000 euro si introduce, a partire dal secondo semestre del 2020, un credito di imposta pari al 30 per cento delle commissioni addebitate dai gestori dei pagamenti elettronici; le mancate entrate annue derivanti da tale norma sarebbero, a regime, poco meno di 55 milioni. Sarà importante stabilire forme di attuazione pratica che siano semplici ed efficaci.

*Si prevede invece una sanzione in caso di mancata accettazione di carte di debito e credito (30 euro più il 4 per cento del valore della transazione).*

Per quanto riguarda i consumatori, il disegno di legge di bilancio stabilisce che per fruire della detrazione del 19 per cento prevista dall'attuale normativa sull'Irpef a fronte di alcune categorie di spesa, le relative transazioni andranno effettuate con strumenti tracciabili (bonifici, assegni o carte di pagamento); da tale obbligo sono escluse solo le spese per medicinali, dispositivi medici e prestazioni sanitarie rese da strutture pubbliche o private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale. Ci si attende un maggior gettito di 0,9 miliardi nel 2021 e 0,5 dal 2022.

È previsto un rimborso in denaro se si acquistano beni e servizi attraverso strumenti di pagamento elettronici<sup>5</sup>. A tal fine viene istituito un fondo di entità piuttosto elevata (3 miliardi sia nel 2021 sia nel 2022). I dettagli sono rinviati a un successivo decreto ministeriale; ancora una volta, l'incentivo funzionerà bene se si riuscirà ad attuarlo in modo semplice e chiaro, evitando qualsiasi appesantimento burocratico per le parti coinvolte.

Prudenzialmente, il Governo non ipotizza che questo incentivo determini alcuna emersione di base imponibile negli anni di programmazione. È però plausibile che nel medio periodo esso possa contribuire a ridurre la propensione a evadere. Alcuni recenti

---

<sup>5</sup> Tra i paesi che hanno introdotto incentivi fiscali ai pagamenti elettronici vi sono la Corea, la Colombia e l'Argentina. In Corea le spese effettuate con strumenti di pagamento elettronici possono essere parzialmente dedotte dal proprio reddito imponibile; in Colombia è previsto un rimborso pari al 2 per cento di quanto speso; in Argentina il rimborso è del 5 per cento (R. Awasthi, M. Engelschalk, *Taxation and the Shadow Economy – How the Tax System Can Stimulate and Enforce the Formalization of Business Activities*, World Bank, Policy Research working paper, 8391, 2018). Anche in Giappone è stato introdotto – in concomitanza con un aumento delle aliquote dell'IVA – un meccanismo di rimborso parziale del valore degli acquisti (fino a un massimo del 5 per cento di quanto speso). I negozi possono aderire all'iniziativa su base volontaria (sono tuttavia escluse le grandi catene) e le modalità del rimborso possono variare, sebbene la maggioranza degli esercenti abbia optato per uno sconto immediato. Il costo di installazione del POS è sostenuto dal Governo e dalle società fornitrici dei servizi di pagamento; queste ultime si sono impegnate a mantenere entro il 3,25 per cento le commissioni di transazione (anche queste ultime saranno in parte a carico del Governo).

studi empirici mettono in luce l'esistenza di una relazione negativa tra l'evasione e la quota delle transazioni effettuate con moneta elettronica<sup>6</sup>.

Favorire il ricorso ai mezzi di pagamento più moderni (sempre rispettando, s'intende, le preferenze individuali dei consumatori) è utile anche per altri motivi. L'uso del contante comporta costi non trascurabili per la produzione, distribuzione, custodia delle banconote e aumenta i rischi per la sicurezza e quelli connessi con la contraffazione<sup>7</sup>.

In Italia la diffusione dei pagamenti elettronici resta piuttosto bassa. Il valore complessivo delle transazioni oggi regolate con carta di pagamento al punto vendita fisico è pari a poco più del 30 per cento – come in Spagna – a fronte di oltre il 70 in Francia e di circa il 45 per cento in Germania<sup>8</sup>. La quota di pagamenti in contante effettuati presso i punti vendita varia a seconda delle categorie merceologiche ed è negativamente correlata all'ammontare delle commissioni e all'importo medio della transazione<sup>9</sup>.

*Le commissioni applicate dalle banche e dagli intermediari che gestiscono i POS variano al variare del settore di attività. A fronte di una commissione media intorno all'1 per cento del valore della transazione, si riscontrano livelli molto minori per la grande distribuzione che, grazie al peso contrattuale, riesce a ottenere condizioni più favorevoli. Le commissioni relativamente maggiori sono quelle applicate ai piccoli esercizi commerciali e ai bar; i professionisti e gli artigiani pagano commissioni in linea con quella media.*

Gli studi empirici disponibili suggeriscono che la propensione all'utilizzo della carta da parte del cliente è sensibile a incentivi monetari simili a quelli prefigurati dalla manovra (*cash-back*, premi, sconti, punti)<sup>10</sup>. Sulla base delle elasticità generalmente stimate, ci si può attendere, come effetto congiunto dei provvedimenti di incentivo previsti dal Governo, un aumento delle transazioni elettroniche dell'ordine del 10 per cento.

---

<sup>6</sup> G. Immordino, F. F. Russo, *Cashless payments and tax evasion*, "European Journal of Political Economy", 55(C), 2018, pp. 36-43 e G. Hondroyannis, D. Papoikononou, *The effect of card payments on VAT revenue: New evidence from Greece*, "Economics Letters", 157(C), 2017, pp. 17-20.

<sup>7</sup> Sui benefici di natura macroeconomica derivanti da un maggior uso di mezzi di pagamento elettronici, si veda K. Rogoff, *Costs and Benefits to Phasing out Paper Currency*, NBER Macroeconomics Annual, 29(1), 2015, pp. 445-456.

<sup>8</sup> H. Esselink e L. Hernández, *The use of cash by households in the euro area*, ECB Occasional Paper Series, 201, 2017. Si veda inoltre il riquadro: *Gli strumenti di pagamento alternativi al contante in L'economia delle regioni italiane*, 22, 2019.

<sup>9</sup> G. Ardizzi e M.S. Zangrandi, *L'impatto della regolamentazione delle commissioni di interscambio sui merchant*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 434, 2018. Gli autori studiano gli effetti di un intervento normativo comunitario del 2015 (la *Interchange Fee Regulation*) che ha stabilito limiti massimi alle commissioni che la banca di un titolare di carta riceve dalla banca dell'esercente a seguito di un pagamento con carta. Queste commissioni rappresentano una componente importante delle commissioni complessive.

<sup>10</sup> S. Carbò-Valverde e J.M. Linares-Zegarra, *How effective are rewards programs in promoting payment card usage? Empirical evidence*, "Journal of Banking & Finance", 35(12), 2011, pp. 3275-3291.

*Questo valore non considera eventuali effetti delle sanzioni a carico degli esercenti inadempienti, difficili da stimare per la scarsa evidenza disponibile.*

I guadagni di efficienza derivanti da una maggiore diffusione della moneta elettronica potranno e dovranno andare a beneficio di tutti: consumatori, fornitori di beni e servizi, banche e altre istituzioni finanziarie. È importante che i gestori delle reti di pagamento investano risorse adeguate per l'innovazione tecnologica.

#### **d. Contrasto all'evasione fiscale**

Negli ultimi anni, anche facendo uso dell'esperienza internazionale, la strategia di contrasto all'evasione in Italia si è arricchita di nuovi strumenti. Si è puntato, da un lato, alla semplificazione degli obblighi fiscali e all'incentivazione all'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti; dall'altro, all'ampliamento del patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria e a un suo uso più attivo<sup>11</sup>.

*Vanno ricordati, in particolare, l'introduzione dello split payment e l'ampliamento dell'ambito di applicazione del reverse charge, le nuove modalità di utilizzo delle compensazioni, la fatturazione elettronica, la trasmissione telematica dei corrispettivi.*

Con la manovra il Governo estende la portata di alcuni meccanismi e ne introduce di nuovi, essenzialmente in tre ambiti: uso di crediti fiscali fittizi in compensazione di imposte dovute; comportamenti illeciti nel settore del commercio dei carburanti e dei prodotti energetici; frodi nel quadro di appalti caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera.

*Sono inoltre previste misure in materia di acquisto intracomunitario di autoveicoli usati, con l'introduzione dell'obbligo di preventiva verifica dell'Agenzia delle entrate delle condizioni di esonero dal versamento dell'IVA correlata all'acquisto. Secondo le stime ufficiali, tali misure comportano un maggiore gettito per 0,2 miliardi dal 2020.*

Per quanto riguarda le compensazioni fra crediti e debiti di imposta, vengono estesi alle imposte dirette vincoli oggi esistenti per la tassazione indiretta e definiti casi in cui la compensazione non è possibile (come l'accollo di debito di imposta altrui). In passato,

---

<sup>11</sup> Si veda ad esempio OCSE, *Tax Administration 2019*, 2019.

a seguito dell'introduzione di misure analoghe riguardanti le imposte indirette, si sono osservate rilevanti riduzioni permanenti delle compensazioni.

*I dati relativi alle imposte indirette riportati nei Bollettini delle entrate del Ministero dell'Economia e delle finanze possono fornire qualche indicazione in merito. Dopo l'introduzione di vincoli all'utilizzo dei crediti IVA in compensazione di imposta (decreto legge n. 78 dell'1 luglio del 2009), nel 2010 si è osservato un calo delle compensazioni di oltre 5 miliardi rispetto all'anno precedente. Gli importi rimangono pressoché invariati negli anni successivi sino al 2015, anno di introduzione dello split payment e di ampliamento del reverse charge che per loro natura comportano accumuli di crediti di imposta che possono poi essere portati in compensazione o a rimborso. Un ulteriore incremento si registra dal 2017, anno in cui viene disposta l'estensione dello split payment.*

Le misure di contrasto all'evasione nel settore dei prodotti energetici prevedono per lo più un rafforzamento degli obblighi informativi a carico degli operatori e una maggiore e più tempestiva disponibilità di dati a favore dell'Amministrazione finanziaria. Tali interventi presentano un elevato grado di dettaglio; ciascuno di essi è mirato a specifici segmenti della filiera.

*La decisione di intervenire in tale settore riflette la valutazione che l'evasione nell'ambito delle accise sui prodotti energetici sia cresciuta negli anni più recenti. Secondo le stime della Commissione sull'evasione fiscale e contributiva e sull'economia non osservata, limitatamente alle accise sui carburanti, nel 2017 il tax gap risulta pari a circa 2,4 miliardi; l'incidenza sul gettito teorico è più che raddoppiata rispetto al 2012, raggiungendo quasi l'11 per cento.*

Gli interventi contro le frodi nell'ambito di appalti caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera prevedono un ruolo del committente nel garantire che la società appaltante adempia i propri obblighi fiscali con riferimento al lavoro oggetto dell'appalto. Si tratta di disposizioni complesse che attribuiscono un ruolo cardine del tutto nuovo al committente. Occorrerà riflettere con attenzione sulle relative implicazioni in termini di oneri burocratici e responsabilità.

Il disegno di legge prevede anche un inasprimento delle sanzioni in caso di reati tributari.

Esso include, infine, una norma che autorizza l'amministrazione fiscale a utilizzare in modo integrato le risorse informative a sua disposizione – tra cui l'anagrafe dei conti correnti e dei rapporti finanziari – ai fini della costruzione di profili di rischio da utilizzare anche in un'ottica preventiva (non solo quindi a supporto di indagini già avviate). Tale utilizzo era stato considerato in contrasto con la normativa italiana sulla privacy. Ho sottolineato anche in questa sede qualche settimana fa sia l'importanza di

avvalersi delle più moderne tecnologie per contrastare le attività illegali, sia la necessità di evitare invadenze indebite nella sfera privata dei contribuenti. I due aspetti andranno bilanciati con avvedutezza. Aggiungo che per estrarre la massima informazione dai dati disponibili e utilizzarli nel modo più efficace non basta rimuovere gli ostacoli di natura legale: bisogna contestualmente dotare l'amministrazione di risorse organizzative, umane e informatiche adeguate.

Sulla base delle valutazioni ufficiali le misure di contrasto all'evasione fiscale determinerebbero complessivamente un maggiore gettito di circa 3 miliardi nel 2020 e di quasi 4 l'anno, in media, nel biennio successivo. Si tratta di importi notevolmente inferiori a quelli indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza di settembre.

#### **e. Misure a tutela dell'ambiente**

La manovra prevede misure per scoraggiare il consumo e la produzione di beni potenzialmente dannosi per l'ambiente. Complessivamente gli interventi determinerebbero maggiori risorse per 1,6 miliardi nel 2020 e 2 miliardi, in media, nei due anni successivi.

Le misure più rilevanti riguardano le entrate. Sarà introdotta un'imposta sugli imballaggi di plastica monouso, accompagnata da un credito d'imposta per le spese di adeguamento tecnologico degli impianti sostenute nel 2020; sarà rivista l'agevolazione per l'uso promiscuo dell'auto aziendale, legandola alle emissioni specifiche di CO<sub>2</sub>.

*A partire dal 2020 si pagherà un'imposta sul consumo di imballaggi monouso realizzati con l'utilizzo di materie plastiche non compostabili. L'imposta, che si affianca al contributo ambientale che le imprese attive nel settore delle materie plastiche versano al Consorzio nazionale imballaggi, è di un euro per chilo di materia plastica. Alle imprese che producono materie plastiche viene concesso un credito d'imposta pari al 10 per cento delle spese sostenute nel corso del 2020 per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di materiali biodegradabili e compostabili. Nelle valutazioni ufficiali il gettito complessivo è pari a 1,1 miliardi nel 2020, 1,8 nel 2021 e 1,5 nel 2022.*

*Per le auto concesse in uso ai dipendenti, le norme vigenti assoggettano a tassazione il 30 per cento del costo chilometrico di esercizio, specifico per tipo di auto, moltiplicato per una percorrenza convenzionale (15.000 chilometri). Con le nuove norme, il limite continuerà ad applicarsi solo ai veicoli a trazione elettrica e ibrida e a quelli concessi a rappresentanti e agenti di commercio; per gli altri veicoli la quota tassata sale al 60 per cento per le auto meno inquinanti (con emissioni di CO<sub>2</sub> fino a 160 grammi per chilometro) e al 100 per cento per le altre. L'intervento dovrebbe contribuire a onorare l'impegno assunto*

*in sede europea dal nostro paese di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub><sup>12</sup>. La soglia dei 160 g/km va valutata anche alla luce del Regolamento UE 2019/631, che stabilisce che, dal 2020, la quantità massima di emissioni per le autovetture nuove immesse sul mercato non dovrà superare 95 g/km<sup>13</sup>.*

*Dal lato delle spese, vengono rimossi alcuni sussidi dannosi per l'ambiente (escludendo dall'agevolazione dell'accisa sul gasolio alcune categorie di veicoli) e viene accresciuto per tre anni il credito d'imposta per investimenti con finalità ambientali (le risorse destinate a questo intervento sono limitate, risultando pari a 0,3 miliardi nel 2022).*

Secondo i dati dell'associazione dei produttori europei di materie plastiche<sup>14</sup>, nel 2018 l'Italia era il secondo paese in Europa per consumo di materie plastiche nella produzione di manufatti. L'introduzione di una imposta sulla plastica non compostabile per scoraggiarne la produzione e il consumo è in linea con gli obiettivi di una recente direttiva europea per la riduzione della quota di plastica non riciclabile (Direttiva UE n. 904 del 2019). Il processo di modernizzazione tecnologica delle imprese potrebbe però risentire della dimensione ridotta e della breve durata del credito di imposta per l'adeguamento tecnologico degli impianti.

\*\*\*

Sul quadro generale della finanza pubblica mi sono già espresso nell'audizione di ottobre. Anche sulla base dei dati più recenti, mi sento di confermare che le stime macroeconomiche per l'anno prossimo sottostanti alla manovra sono ragionevoli.

Nel medio periodo, l'andamento prefigurato nel quadro programmatico del Governo si basa tra l'altro su due presupposti: il mantenimento, dal 2021, di significative entrate derivanti dall'attuazione di clausole di salvaguardia relative alle aliquote dell'IVA; il permanere di condizioni finanziarie distese.

È da valutare positivamente il fatto che l'equilibrio prospettico dei conti si affidi un po' meno alle clausole di salvaguardia di quanto indicato nel Documento di economia e finanza. Ma quanto di esse resta richiede attenzione. Le clausole non sono mai state attivate negli ultimi anni. D'altra parte, come in passato, una quota non indifferente delle maggiori risorse destinate a interventi in favore di famiglie e imprese esplica i

---

<sup>12</sup> Alcuni studi hanno evidenziato che i costi associati a tale *fringe benefit* non sono irrilevanti, non solo in termini di inquinamento atmosferico, ma anche di congestione del traffico e di numerosità di incidenti. R. Roy, *Environmental and Related Social Costs of the Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses*, OCSE, Environment working paper, 70, 2014.

<sup>13</sup> I. Faiella, *Le auto aziendali, Greta e Camilla*, 5 novembre 2019, ENERGIA.

<sup>14</sup> PlasticsEurope, *Plastics – the Facts 2019*, 2019.

propri effetti soprattutto a partire dal secondo anno dell'orizzonte di previsione, un profilo che risulta compatibile con gli obiettivi di bilancio solo grazie alle entrate attese dalle clausole.

Le decisioni di oggi e delle precedenti manovre di bilancio comporteranno prima o poi il reperimento di risorse ingenti, in assenza delle quali l'avanzo primario sostanzialmente si azzererebbe. Sarebbe dunque opportuno, se si escludono interventi sull'IVA, non rimandare all'ultimo momento la riflessione sulle coperture alternative a cui pensare.

Da un lato, un avvio tempestivo della riflessione può contribuire a una discussione non concitata delle alternative disponibili per conseguire gli obiettivi desiderati, con un'analisi tecnica ad ampio raggio e una consultazione di tutti gli interessati diretti e indiretti; può consentire un'adeguata considerazione delle modalità concrete di attuazione, dei potenziali effetti indesiderati, degli accorgimenti necessari per minimizzarli.

Dall'altro lato, una discussione trasparente delle coperture può far molto per rafforzare la fiducia dei mercati e dei partner europei sulla credibilità degli equilibri di bilancio previsti.

Fiducia e credibilità sono necessarie per favorire il conseguimento del secondo presupposto del quadro a medio termine della finanza pubblica: cioè che il forte calo dei tassi di interesse (e in particolare dello spread sovrano della Repubblica) osservato negli ultimi mesi si mantenga; anzi, che possibilmente prosegua.

Come ho già avuto modo di osservare, l'attuale livello dei tassi costituisce un'occasione importante per mettere il rapporto tra debito e prodotto su un sentiero stabile di discesa. Il confronto con gli altri paesi dell'area dell'euro, anche con alcuni di quelli che hanno avuto in passato notevoli problemi di equilibrio delle finanze pubbliche, mostra però quanta distanza rimane da colmare, quanto spazio c'è ancora per ridurre lo spread. Il costo del debito pubblico dipende certo in parte da fattori che sono al di là del controllo delle decisioni politiche nazionali; ma in parte importante esso dipende anche dalla coerenza e dalla limpidezza delle nostre scelte.

Il rafforzamento degli investimenti delle imprese, soprattutto in beni strumentali ad alto contenuto tecnologico, favorisce il rilancio della competitività del sistema produttivo italiano e contribuisce a sostenere l'economia in un momento di debolezza ciclica. Anche se negli ultimi tre anni l'accumulazione di capitale in Italia è stata lievemente

superiore a quella della Germania e della Francia, è ingente il ritardo da recuperare. L'adozione delle tecnologie digitali rimane inferiore alla media dell'area dell'euro.

La manovra prevede la proroga di alcune misure a sostegno del sistema produttivo e ne reintroduce altre volte ad accrescere la patrimonializzazione delle imprese. Si tratta di interventi che in passato hanno avuto effetti positivi. È importante che gli operatori li percepiscano come stabili nel tempo anziché soggetti a ripetute e imprevedibili modifiche. Un'indagine condotta nel 2016 presso i consulenti fiscali di grandi società nelle principali economie avanzate<sup>15</sup> mostrava che, nella valutazione delle scelte di investimento e di localizzazione delle imprese, l'incertezza sull'entità del prelievo fiscale rileva ancor più della sua effettiva dimensione. Semplificare la vita alle imprese è essenziale per gli investimenti.

Apprezziamo lo sforzo di incentivare i pagamenti elettronici e vediamo con il massimo favore la prosecuzione del contrasto all'evasione. Vorrei tornare a sottolineare l'opportunità di disegnare tutti questi interventi in maniera semplice e, per quanto riguarda il contrasto all'evasione, tale da non aggravare gli adempimenti a carico dei contribuenti corretti. È più importante facilitare l'adempimento spontaneo che prevedere pene esemplari per i trasgressori, pene che comunque non potranno prescindere dall'accertamento definitivo di gravi responsabilità.

Coerentemente con quanto affermammo in ottobre, apprezziamo la riduzione delle coperture affidate al successo, quantitativamente incerto, delle misure per contrastare l'evasione; così come la presenza di meccanismi che consentono, nel caso che gli andamenti effettivi in corso d'anno si discostino dalle previsioni, di garantire comunque il conseguimento degli obiettivi di bilancio.

Il Governo prevede numerose misure per scoraggiare il consumo e la produzione di beni potenzialmente dannosi per l'ambiente. Anche in questo caso è importante adottare modalità di attuazione pratiche efficaci ed evitare complicazioni del già complesso sistema fiscale. L'obiettivo di simili misure, comunque, non è accrescere le entrate di bilancio ma ottenere risultati concreti, positivi, in termini ambientali; nella misura in cui si riuscirà a conseguirli, il gettito delle relative imposte si ridurrà.

---

<sup>15</sup> M. Devereux, *Measuring corporation tax uncertainty across countries: Evidence from a cross-country survey*, Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper Series, 13, 2016.

Come ha affermato il Governatore nelle ultime Considerazioni finali, “[i]n prospettiva il Paese ha bisogno di un’ampia riforma fiscale”. Intervenendo solo su singoli aspetti del sistema, si proseguirebbe in un “processo di stratificazione” durato troppo a lungo. “Bisogna invece” – cito ancora il Governatore – “interromperlo, per disegnare una struttura stabile che dia certezze a chi produce e consuma, investe e risparmia, con un intervento volto a premiare il lavoro e favorire l’attività di impresa”. Occorre tenere conto al tempo stesso delle esigenze della sostenibilità, dell’efficienza e dell’equità. Non lo si può fare senza una visione d’insieme e una riflessione che guardi lontano.



*TAVOLE E FIGURE*



**Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse  
nella manovra di bilancio per il 2020 (1)**  
(milioni di euro)

VOCI	2020	2021	2022
<b>REPERIMENTO RISORSE</b>	<b>14.863</b>	<b>16.618</b>	<b>15.490</b>
<b>Maggiori entrate (A)</b>	<b>10.969</b>	<b>13.052</b>	<b>12.418</b>
Contrasto dell'evasione fiscale	3.145	3.944	3.956
Tutela dell'ambiente	1.559	2.275	2.039
di cui: <i>imposta sulla plastica</i>	1.080	1.782	1.537
Entrate temporanee da interventi su acconti e deduzioni	3.104	0	0
Revisione regimi agevolativi per gli imprenditori individuali e i lavoratori autonomi	208	2.026	1.426
Ripristino dell'ACE e abolizione della mini-Ires	-326	290	777
Giochi, tabacchi e imposte di bollo	1.107	1.078	1.221
Imposta sulle bevande zuccherate	234	262	256
Effetti riflessi misure sul pubblico impiego	222	743	744
Revisione delle disposizioni su detrazioni ed esenzioni Irpef	51	1.034	615
di cui: <i>per riduzione uso contante</i>	0	868	496
Rivalutazione dei beni e delle partecipazioni	860	487	479
Altro	803	914	905
<b>Minori spese (B)</b>	<b>-3.894</b>	<b>-3.565</b>	<b>-3.071</b>
Spese in conto corrente	-1.511	-2.261	-1.894
<i>Misure di razionalizzazione della spesa pubblica</i>	-926	-915	-901
<i>Tutela dell'ambiente</i>	-120	-193	-193
<i>Risparmi quota 100</i>	-300	-900	-500
<i>Altro</i>	-165	-253	-300
Spese in conto capitale	-2.383	-1.304	-1.177
<i>Riprogrammazioni di spesa</i>	-950	-350	-200
<i>Misure di razionalizzazione della spesa pubblica</i>	-449	-452	-467
<i>Altro</i>	-984	-503	-510
<b>USO DELLE RISORSE</b>	<b>31.120</b>	<b>29.363</b>	<b>25.960</b>
<b>Minori entrate (C)</b>	<b>-26.530</b>	<b>-17.340</b>	<b>-11.560</b>
Rimodulazione clausole di salvaguardia IVA e accise	-23.072	-9.800	-2.995
Revisione tariffe INAIL e fondo per la riduzione cuneo fiscale sul lavoro	-3.000	-5.000	-5.424
Riduzione cedolare secca	-202	-223	-212
Abolizione superticket	-185	-554	-554
Proroga superammortamento e iperammortamento	0	-566	-1.126
Proroga detrazioni per interventi sugli immobili (effetto netto)	23	-876	-1.101
Altro	-94	-322	-149
<b>Maggiori spese (D)</b>	<b>4.590</b>	<b>12.023</b>	<b>14.400</b>
Spese in conto corrente	2.502	8.687	9.213
<i>Riduzione uso contante</i>	77	3.104	3.104
<i>Pubblico impiego</i>	498	1.530	1.532
di cui: <i>rinnovi contrattuali</i>	255	1.430	1.430
<i>Misure per le famiglie</i>	582	1.044	1.244
<i>Misure per le pensioni</i>	149	407	522
<i>Misure Amministrazioni locali</i>	365	434	434
<i>Altro</i>	831	2.168	2.377
Spese in conto capitale	2.088	3.336	5.187
<i>Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali</i>	112	400	767
<i>Investimenti delle Amministrazioni locali</i>	420	974	2.053
<i>Altri incentivi agli investimenti per le imprese</i>	810	897	872
<i>Tutela dell'ambiente</i>	63	273	393
<i>Altro</i>	684	792	1.102
<b>Variazione netta entrate (E=A+C)</b>	<b>-15.561</b>	<b>-4.288</b>	<b>858</b>
<b>Variazione netta spese (F=B+D)</b>	<b>696</b>	<b>8.458</b>	<b>11.329</b>
<i>correnti</i>	991	6.426	7.318
<i>in conto capitale</i>	-295	2.032	4.010
<b>Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)</b>	<b>16.257</b>	<b>12.746</b>	<b>10.471</b>
<i>in percentuale del PIL (2)</i>	0,9	0,7	0,5
di cui: <i>al netto delle clausole di salvaguardia</i>	-0,4	0,2	0,4

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2020 e del decreto legge n. 124 del 2019. – (2) Viene considerato il PIL nominale programmatico riportato nella *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*.

Tavola 2

<b>Saldi di bilancio e clausole di salvaguardia (1)</b> (in percentuale del PIL)			
VOCI	2020	2021	2022
Indebitamento netto programmatico	2,2	1,8	1,4
Avanzo primario programmatico	1,1	1,3	1,6
Indebitamento netto programmatico al netto del gettito delle clausole	2,2	2,8	2,7
Avanzo primario programmatico al netto del gettito delle clausole	1,1	0,3	0,2
<i>Per memoria:</i>			
<i>Clausole di salvaguardia pre-manovra (a)</i>	1,3	1,5	1,5
<i>Manovra - rimodulazione clausole (b)</i>	-1,3	-0,5	-0,2
<i>Clausole di salvaguardia post-manovra (a+b)</i>	0,0	1,0	1,3

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nel *Documento Programmatico di Bilancio 2020* e negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2020 e del decreto legge n. 124 del 2019.

Tavola 3

<b>Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)</b> (in percentuale del PIL)										
VOCI	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Entrate	46,0	45,7	45,6	47,6	48,1	47,9	47,8	46,6	46,2	46,2
Spese (2)	51,1	49,9	49,2	50,6	51,0	50,9	50,3	49,0	48,7	48,4
di cui: <i>interessi</i>	4,4	4,3	4,6	5,2	4,8	4,6	4,1	3,9	3,8	3,7
Avanzo primario (3)	-0,7	0,0	1,1	2,2	2,0	1,6	1,6	1,5	1,3	1,5
<b>Indebitamento netto</b>	<b>5,1</b>	<b>4,2</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>
Fabbisogno complessivo	5,6	4,3	3,7	4,1	4,7	4,1	3,1	2,5	3,4	2,2
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	5,7	4,3	3,8	4,6	4,9	4,3	3,5	2,6	3,4	2,2
<b>Debito</b>	<b>116,6</b>	<b>119,2</b>	<b>119,7</b>	<b>126,5</b>	<b>132,4</b>	<b>135,4</b>	<b>135,3</b>	<b>134,8</b>	<b>134,1</b>	<b>134,8</b>

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Un segno negativo indica un disavanzo.

Figura 1

**Profilo programmato per le aliquote dell'IVA**  
(valori percentuali)

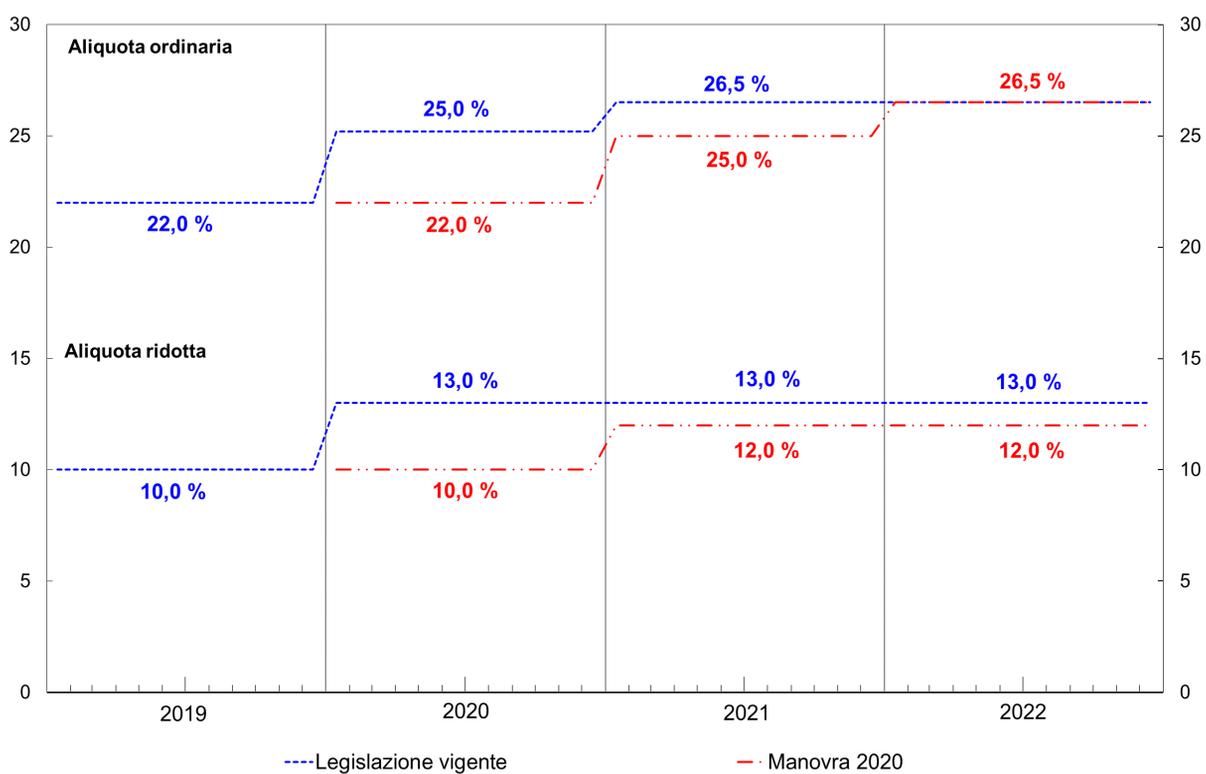
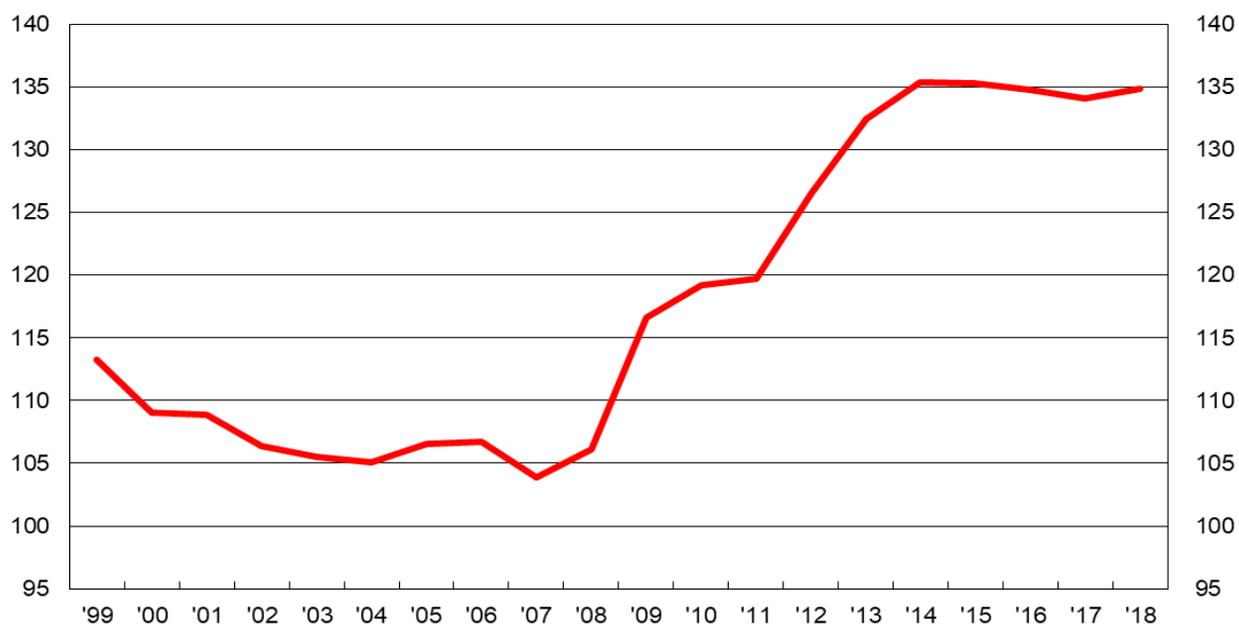


Figura 2

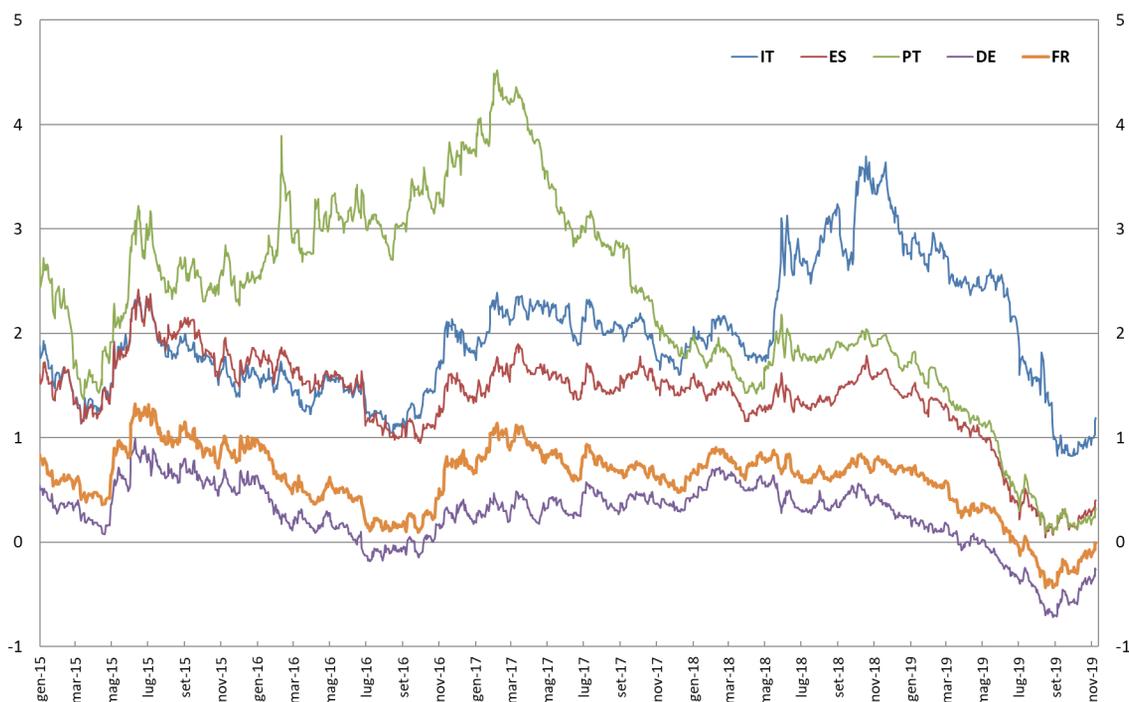
**Debito delle Amministrazioni pubbliche**  
(in percentuale del PIL)



Fonte: per il PIL, Istat.

Figura 3

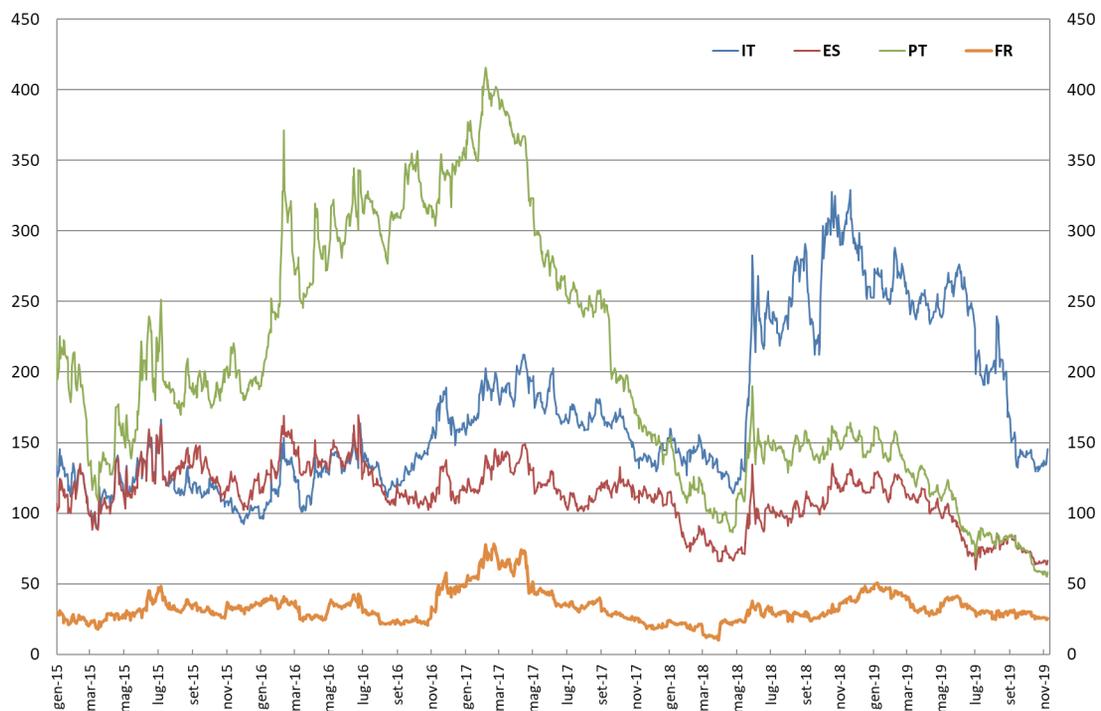
**Tassi lordi dei titoli di stato decennali**  
(dati giornalieri; valori percentuali)



Fonte: Refinitiv.

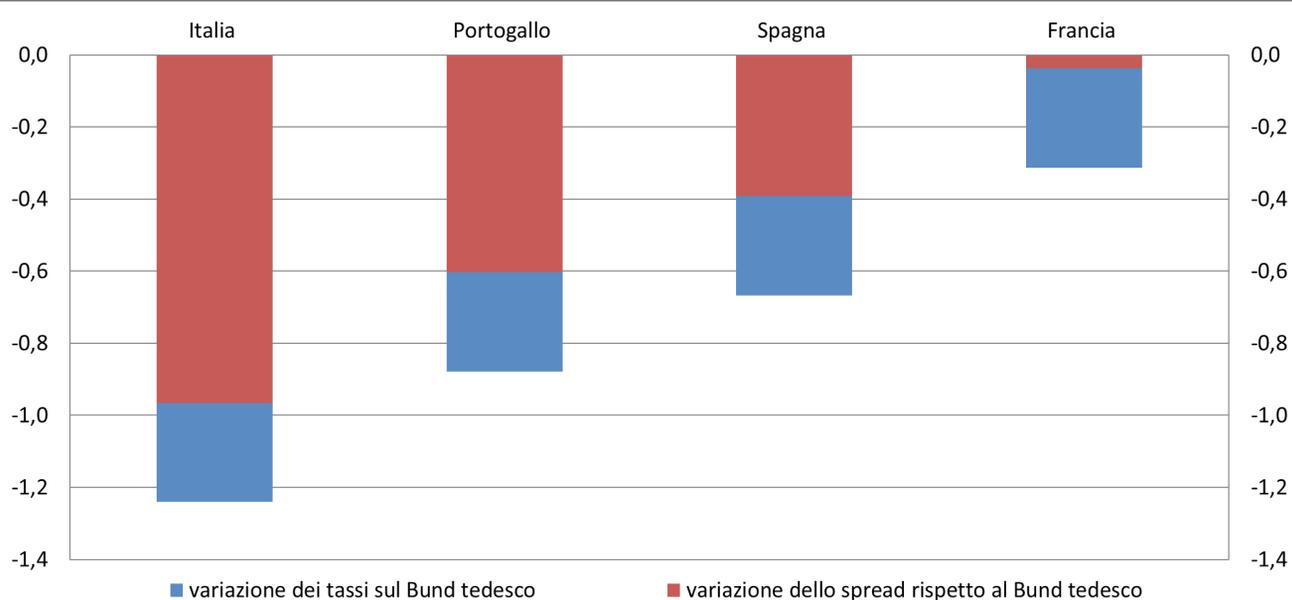
Figura 4

**Differenziali dei tassi di interesse tra titoli di Stato decennali e il corrispondente titolo tedesco**  
(dati giornalieri; valori percentuali)



Fonte: Refinitiv.

**Variazione dei tassi di interesse dei titoli di stato decennali rispetto ad aprile (1)**  
*(valori percentuali)*



Fonte: Refinitiv.

(1) La variazione è stata calcolata confrontando il tasso di interesse dell'8 novembre 2019 con la media dei tassi osservati tra il 5 e il 15 aprile 2019.

