

La manovra per il 2020: una sintesi del testo definitivo

Il Focus analizza sinteticamente la versione finale della manovra per il 2020¹, ovvero la legge di bilancio (L. 160/2019) come approvata dal Parlamento il 23 dicembre scorso e il decreto legge 124 del 2019 (convertito con modifiche in L. 157/2019 il 19 dicembre 2019) riguardante misure urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.

1 Gli effetti finanziari della manovra per il 2020

In complesso, la manovra comporta un peggioramento del deficit delle Amministrazioni pubbliche di 16,2 miliardi nel 2020, 12,4 miliardi nel 2021 e 10,3 miliardi nel 2022, pari rispettivamente allo 0,9 per cento, allo 0,7 per cento e allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL) (tabb. 1 e 2).

Rispetto alla versione iniziale dei provvedimenti, quella definitivamente approvata dal Parlamento conferma il percorso dei saldi in percentuale del PIL, mentre si osserva un lieve miglioramento in valore assoluto. La manovra finale infatti prevede, rispetto a quella iniziale, una riduzione di circa 450 milioni delle entrate e di 500 milioni delle spese nette nel 2020 e incrementi delle entrate nette di circa 1,3 e circa 2 miliardi nei due anni successivi cui si associano incrementi di circa 1 e circa 1,9 miliardi delle uscite nette (tab. 2). La manovra di bilancio dispone rispetto al tendenziale misure espansive (impieghi nella tabella 4) pari all'1,8 per cento del PIL nel 2020, all'1,9 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Al netto degli interventi

¹ La versione iniziale della manovra è stata analizzata dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) nell'Audizione del 12 novembre 2019: si veda "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il triennio 2020-22". Una ulteriore analisi dei conti pubblici del quadriennio 2019-2022 e della manovra

per il 2020, con approfondimenti su alcune delle sue principali misure, è contenuta nel "Rapporto sulla politica di bilancio 2020", pubblicato dall'UPB a dicembre 2019. Questo Focus – riferito alla versione definitiva della manovra approvata dalle Camere – espone, oltre alle novità introdotte nel passaggio parlamentare, un maggior contenuto informativo su aspetti specifici, esposti in particolare nelle tabelle.

Tab. 1 – Principali misure del DL 124/2019 e della legge di bilancio per il 2020 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (importi netti in milioni di euro)

		2019	2020	2021	2022	
	ENTRATE NETTE	-1.409	-16.028	-3.023	2.904	
Clausole di salvaguardia	Sterilizzazione clausole		-23.072	-8.629	-1.612	
	ENTRATE NETTE AL NETTO DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA		7.044	5.606	4.516	
Misure relative a imprese e lavoratori autonomi	"Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle deduzioni delle svalutazioni e perdite su crediti; differimento in dieci esercizi della deducibilità		1.644	0	0	
	Proroga rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni		823	453	453	
	Addizionale Ires del 3,5% sui redditi derivanti dallo svolgimento di attività in concessione		192	110	110	
	Abrogazione "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro		109	1.131	858	
	Imposta sui servizi digitali - Web tax		108	108	108	
	Esclusione dal regime forfettario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro			-4	594	350
	ACE (rendimento nozionale 1,3%) con abolizione mini-Ires			-326	290	777
	Totale di gruppo	0	2.742	2.763	2.425	
Detrazioni Irpef	Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate		23	-870	-1.097	
	Totale di gruppo	0	23	-826	-1.072	
Misure di contrasto dell'evasione	Disposizioni di contrasto a frodi e illeciti		832	832	832	
	Riduzione delle compensazioni indebite		836	878	878	
	Estensione reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera		136	593	396	
	Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore del gas naturale e dell'energia elettrica		120	240	240	
	Presentazione in via telematica del documento di accompagnamento per la circolazione dei prodotti assoggettati ad accisa		240	480	480	
	Minori compensazioni per contributi previdenziali e ritenute in appalti e subappalti per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera - Maggiore gettito contributivo		317	317	317	
	Riconoscimento della spettanza delle detrazioni Irpef per oneri al 19% solo in caso di pagamento con strumenti tracciabili		0	868	496	
	Potenziamento attività di analisi del rischio evasione e pseudonimizzazione dati personali		125	251	460	
	Estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche ai contribuenti che opereranno nel nuovo regime di vantaggio		51	147	106	
	Totale di gruppo	35	3.225	4.988	4.579	
Misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà	Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti		-3.000	-5.000	-5.000	
	Totale di gruppo	0	-2.975	-4.975	-4.969	
Altre misure fiscali	Acconti per i soggetti ISA	-1460	1.460	0	0	
	Maggiori entrate - Sezione seconda		841	841	841	
	Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego		141	468	287	
	Imposta sulle bevande zuccherate		59	328	227	
	Incremento PREU e prelievo sulle vincite		1.104	1.138	1.138	
	Modifica accise tabacchi		88	88	88	
	Riduzione dal 15% al 10% aliquota cedolare secca contratti a canone concordato		-202	-223	-212	
Totale di gruppo	-1.470	3.814	2.834	2.702		
Sanità	Abolizione <i>superticket</i> sulle prestazioni sanitarie		-185	-554	-554	
Altre misure		0	25	-17	-22	
Oneri riflessi		27	373	1.394	1.428	

Tab. 1 – (segue) Principali misure del DL 124/2019 e della legge di bilancio per il 2020 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (importi netti in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
USCITE NETTE	-1.469	194	9.421	13.245
Misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà				
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia		0	434	1.033
Proroga di un anno per l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE		348	410	0
Incremento buono asili nido		190	200	211
Fondo per la disabilità e la non autosufficienza		29	200	300
Ulteriori riduzioni risparmi quota 100	-200	-300	-900	-500
Ulteriori riduzioni risparmi reddito di cittadinanza	-200			
Proroga APE sociale		108	219	185
Estensione opzione donna		67	187	291
Totale di gruppo	-395	750	959	1.826
Pubblico impiego				
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale pubblico impiego 2019-2021		325	1.600	1.600
Missioni di pace		0	750	750
Totale di gruppo	124	671	2.809	2.870
Misure relative a imprese e lavoratori autonomi				
Fondo PMI	670	0	0	0
Credito di imposta investimenti nel Mezzogiorno per acquisizione beni strumentali strutture produttive		674	0	0
Rifinanziamento "nuova Sabatini" - Sostegno agli investimenti delle PMI		105	97	97
Crediti d'imposta vari		0	469	1.559
Totale di gruppo	713	1.035	1.507	2.616
Investimenti pubblici e contributi agli investimenti				
Finanziamento rete ferroviaria nazionale	460			
Contributi ai Comuni per investimenti		235	598	1.670
Utilizzo del risultato di amministrazione e FPV da debito delle Regioni a statuto ordinario		155	312	120
Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato		71	338	517
Fondo per attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati		15	100	310
Sostegno alla ricerca - Agenzia per la ricerca		10	200	210
Riduzione spesa Ministeri - Conto capitale (DL 124/2019 e LB 2020)	-456	-472	-469	-469
Totale di gruppo	-125	-2.093	796	2.501
Misure di contrasto dell'evasione				
Superbonus sull'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici			3.000	3.000
Totale di gruppo	2	50	3.038	3.048
Altre misure				
Rapporti finanziari vari con le Regioni a statuto speciale		250	359	359
Incremento del Fondo di solidarietà comunale		100	200	300
Ristoro del gettito non più acquisibile ai Comuni a seguito introduzione Tasi		110	110	110
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi		70	228	414
Riduzione spesa Ministeri (DL 124/2019 e LB 2020)	-1.513	-510	-497	-483
Fondo unico Giustizia in Tesoreria dello Stato - minore spesa per interessi		-14	-178	-244
Totale di gruppo	-1.788	-233	330	406
Sanità				
Riduzione del Fondo per la riduzione della quota fissa sulla ricetta		-20	-60	-60
Totale di gruppo	0	15	-20	-21
INDEBITAMENTO NETTO	60,2	-16.222,4	-12.444,1	-10.340,5

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

sulle clausole di salvaguardia, i nuovi interventi implicano effetti espansivi ovviamente minori ma crescenti nel triennio, dallo 0,5 per cento del prodotto nel 2020 a un importo quasi triplo in

ognuno dei due anni successivi, pari all'1,4 per cento del PIL.

Le risorse di copertura risultano sostanzialmente intorno all'1,0 per cento del

PIL nell'intero triennio e sono quindi minori degli impieghi comprensivi degli interventi sulle clausole di salvaguardia (tab. 4).

Si ricorda che gli importi degli impieghi e delle risorse sono diversi da quelli indicati nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2020-2022 (NTI) pubblicata dalla Ragioneria generale dello Stato per due ordini di motivi. In primo luogo, in questo Focus sono considerati gli effetti finanziari della versione finale dei due provvedimenti della manovra di finanza pubblica mentre la NTI riporta gli effetti della legge di bilancio approvata definitivamente dal Parlamento e quelli del DL 124/2019 nella versione presentata alle Camere. In secondo luogo, gli impieghi e le risorse illustrati in questo Focus sono al netto degli effetti del Fondo per la riduzione della pressione fiscale e del Fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali² incrementati nel DL 124 per fare confluire le risorse nella legge di bilancio, in cui tali fondi risultano successivamente ridotti degli stessi ammontari, in quanto utilizzati a fini di copertura.

Si ricorda inoltre che la NTI alla legge di bilancio³, relativamente all'anno 2019, non riporta gli effetti di ricomposizione delle voci del conto delle Amministrazioni pubbliche derivanti dalle norme disposte dal DL 124/2019. Infatti, la colonna di stima delle voci di tale conto per il 2019, sia riferita al quadro tendenziale che al quadro programmatico, rimane invariata rispetto alla NADEF.

² Si tratta di 5.337,9 milioni nel 2020, di 4.381,8 milioni nel 2021 e di 4.181,8 milioni nel 2022 per il primo Fondo (relativo a spese correnti) e di 26 milioni nel 2020, di 25 milioni nel 2021 e di 21 milioni

In termini assoluti, per il 2020 le misure espansive impiegano circa 33 miliardi a fronte dei quali sono attese risorse per circa 17 miliardi, con conseguente incremento del deficit di oltre 16 miliardi. Tra gli impieghi, l'intervento più consistente – come avviene ormai da cinque anni – è quello che disattiva completamente l'incremento di gettito previsto dalle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette, pari a 23,1 miliardi. Gli altri utilizzi di risorse di maggior importo riguardano la costituzione di un fondo per l'avvio della riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, il ripristino dell'ACE (cioè dell'imposizione agevolata di "aiuto alla crescita economica", con contestuale abrogazione della "mini-Ires"), un fondo per sostegni alla famiglia per la natalità e la frequenza agli asili nido, le maggiori risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego 2019-2021, nonché ulteriori stanziamenti per la spesa in conto capitale.

Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie, oltre tre quarti derivano da maggiori entrate. Sono previsti forti recuperi di gettito per misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, aumenti di incassi provenienti dalle imprese, soprattutto bancarie, nonché aggravii nella tassazione riguardante i giochi e i tabacchi. Viene acquisito – per il solo 2020 – un maggior gettito in conseguenza della rimodulazione, disposta dal DL 124/2019 per i soggetti sottoposti ai nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), delle due rate di acconto dell'autotassazione. Il contenimento delle spese, oltre che da risparmi attesi dal

nel 2022 per il secondo Fondo (relativo a spese in conto capitale).

³ Come peraltro già segnalato per quanto riguarda la NTI allegata al disegno di legge di bilancio.

minor utilizzo dell'anticipo pensionistico ("Quota 100") ulteriori rispetto a quanto previsto a luglio scorso, è assicurato principalmente dalla riduzione della spesa dei Ministeri e da ulteriori definanziamenti e riprogrammazioni contenuti nella sezione seconda della legge di bilancio (in particolare per il Fondo sviluppo e coesione e per il Fondo per l'edilizia sanitaria).

Per il biennio 2021-22, sul fronte degli impieghi, alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA, in riduzione di 9,5 e 2,9 miliardi rispettivamente, e ai più consistenti effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle relative al pubblico impiego e in conto capitale – si aggiungono le misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico, il più elevato impatto della riduzione del cuneo fiscale nonché le risorse per l'introduzione di un assegno universale per le famiglie con figli. Per quanto riguarda il versante delle risorse di copertura, aumenta l'incidenza delle maggiori entrate rispetto al 2020 (da circa il 69 per cento del 2020 a circa l'80 per cento nel 2022), a causa in particolare – oltre dell'incremento delle clausole di salvaguardia sulle accise relative ai prodotti petroliferi – della minore perdita di gettito

connessa all'abrogazione della "flat tax" (la cui decorrenza era prevista dal periodo di imposta 2020) per i redditi delle persone esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo compresi tra 65.000 e 100.000 euro, del contrasto all'evasione e alle frodi fiscali contenuti nel DL 124/2019 e dei maggiori effetti delle nuove imposte sul consumo dei manufatti in plastica e delle bevande zuccherate. Quanto ai risparmi di spesa, minori nel 2022, si riducono quelli dovuti a uscite in conto capitale mentre aumentano quelli riguardanti la spesa corrente, in particolare quelli connessi a "Quota 100".

2 I cambiamenti apportati alla manovra durante l'iter parlamentare

Pur non cambiando in maniera rilevante l'impianto della manovra, i cambiamenti apportati in sede parlamentare sono stati numerosi. Infatti, sono state approvate molte nuove disposizioni, con impatto molto spesso assai limitato, e rideterminati gli effetti finanziari di norme già previste in precedenza, soprattutto sul versante delle maggiori entrate.

Tab. 2 – Effetti della legge di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019: modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare dei provvedimenti (1)
(milioni di euro)

	Testi iniziali				LB 2020 e L. 157/2019 (di conversione del DL 124/2019)				Differenze			
	(a)				(b)				(c = b - a)			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
ENTRATE NETTE	-1.468	-15.561	-4.288	858	-1.409	-16.028	-3.023	2.904	59	-467	1.265	2.046
USCITE NETTE	-1.468	696	8.458	11.329	-1.469	194	9.421	13.245	-1	-502	963	1.916
INDEBITAMENTO NETTO ⁽²⁾	0	-16.257	-12.746	-10.471	60	-16.222	-12.444	-10.341	60	35	302	130
In % del PIL	0,0	-0,9	-0,7	-0,5	0,0	-0,9	-0,7	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riferiti alla legge di bilancio per il 2020 e al DL 124/2019.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo.

Le principali modifiche hanno riguardato le clausole di salvaguardia, il pubblico impiego, l'imposizione fiscale nonché i rapporti finanziari con gli Enti locali. Maggiori risparmi sono derivati sia dal defianziamento della rete ferroviaria nazionale sia da taluni fondi.

Quanto alle clausole, la riduzione di quelle sulle accise sui carburanti inizialmente prevista nel disegno di legge di bilancio per il biennio 2021-22 è stata trasformata in un aumento crescente: si è passati infatti da riduzioni pari rispettivamente a 350 e 100 milioni a incrementi di 821 milioni nel 2021 e di 1.283 milioni nel 2022. Sono ancora presenti clausole di salvaguardia – relative soprattutto all'IVA – per 20,1 miliardi (pari all'1,1 per cento del PIL) nel 2021 e 27,1

miliardi (pari all'1,4 per cento del PIL) nel 2022 (tab. 3). Al netto di tali clausole – in un esercizio puramente meccanico, vale a dire senza considerare l'impatto sul quadro macroeconomico – il deficit salirebbe al 2,9 per cento del prodotto nel 2021 e al 2,8 per cento nel 2022.

Sul fronte del pubblico impiego, sono state incrementate – tra l'altro – le risorse per la contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021, sono stati aumentati taluni fondi per il personale dei Ministeri e per la valorizzazione del Corpo dei Vigili del fuoco, attraverso sia l'armonizzazione del trattamento economico con quello del personale delle Forze di polizia sia l'incremento della dotazione organica.

Tab. 3 – Legge di bilancio per il 2020: clausole di salvaguardia precedenti, disattivate e nuove (1)
(milioni di euro)

Intervento	2020	2021	2022
Clausole di salvaguardia attive post legge di bilancio 2019			
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2020	8.688	8.688	8.688
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25,2% nel 2020	13.984		
Incremento aliquota IVA dal 22% al 26,5% dal 2021		19.665	19.665
Incremento accise sui carburanti dal 2020	400	400	400
Totale aumenti di gettito previsti post legge di bilancio 2019	23.072	28.753	28.753
Variazioni clausole previste dalla legge di bilancio 2020			
Riduzione aliquota IVA dal 13% al 10% nel 2020	-8.688	-8.688	-8.688
Incremento aliquota IVA dal 10% al 12% dal 2021		5.793	5.793
Riduzione aliquota IVA dal 25,2 al 22% nel 2020	-13.984		
Differenza incremento aliquota IVA dal 26,5% al 25% nel 2021		-6.555	
Modifica accise sui carburanti dal 2020	-400	821	1.283
Totale variazioni di gettito previste dalla legge di bilancio 2020	-23.072	-8.629	-1.612
Clausole di salvaguardia attive post legge di bilancio 2020			
Incremento aliquota IVA dal 10% al 12% dal 2021		5.793	5.793
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% nel 2021		13.110	
Incremento aliquota IVA dal 22% al 26,5% dal 2022			19.665
Incremento accise sui carburanti dal 2021		1.221	1.683
Totale aumenti di gettito previsti nel caso non si individuino misure alternative	0	20.124	27.141
<i>Totale aumenti di gettito previsti nel caso non si individuino misure alternative (in percentuale del PIL)</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>

Fonte: elaborazioni su dati del testo e della relazione tecnica della legge di bilancio per il 2020.

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

Con riferimento all'imposizione fiscale, i cambiamenti relativi alla nuova imposta sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego hanno implicato, soprattutto per il 2020, un notevole ridimensionamento delle entrate avendo riguardato il dimezzamento e oltre dell'importo, la previsione di esclusioni e lo slittamento dell'entrata in vigore. Uno slittamento dell'entrata in vigore è stato previsto inoltre per la nuova imposta sulle bevande zuccherate nonché per l'imposizione Irpef sulle auto aziendali, risultata quest'ultima quasi completamente azzerata rispetto a quanto inizialmente disposto. Al contrario, maggior gettito è atteso dalla previsione di un incremento del prelievo erariale unico sui giochi. Inoltre, alcuni incentivi fiscali (super e iper-ammortamento) sono stati trasformati in crediti di imposta con un effetto di miglioramento del deficit.

Infine tra i principali cambiamenti vi è la registrazione, tra le coperture, di maggiori entrate nette, per 841 milioni di natura strutturale⁴, indicate nella sezione seconda della legge di bilancio e derivanti da un maggior gettito dell'Irpef dovuto soprattutto dai soggetti per i quali sono stati approvati gli indicatori sintetici di affidabilità (ISA) (cfr. *infra*). L'ulteriore revisione delle previsioni, tuttavia, non rispondendo a modifiche normative, non dovrebbe essere inserita come elemento della manovra di bilancio ma dovrebbe essere ricondotta a una revisione dei tendenziali mediante una valutazione aggiornata della legislazione vigente, tenuta separata dalle proposte emendative vere e proprie anche al fine di

⁴ Aggiuntivi rispetto agli 1,5 miliardi circa di maggiori entrate strutturali indicati nel Documento programmatico di bilancio rispetto alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza.

consentire una appropriata analisi macrofinanziaria di supporto alle decisioni.

Per quanto riguarda i rapporti finanziari con gli Enti locali, è stato incrementato il Fondo di solidarietà comunale (di 100 milioni nel 2020, di 200 nel 2021 e di 300 nel 2022) e rafforzati di 250 milioni i fondi ai Comuni per contributi agli investimenti del 2022.

Con riferimento ai maggiori risparmi di spesa sono stati ridotti nel 2020 sia il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (di natura corrente, per 213 milioni) sia il Fondo contributi pluriennali (relativo alla spesa in conto capitale, per 203 milioni). Sempre per il 2020 è previsto un defianziamento di 460 milioni per la rete ferroviaria. Tuttavia, con un emendamento al decreto legge fiscale (DL 124/2019) un ammontare uguale di finanziamenti alle Ferrovie è stato anticipato al 2019, prevedendo come copertura – in larga misura – maggiori risparmi relativi a “Quota 100” (per 200 milioni) e al reddito di cittadinanza (sempre per 200 milioni).

3 Gli elementi di dettaglio della manovra⁵

Guardando più in particolare alle varie componenti della manovra, i principali interventi possono essere raggruppati in varie tipologie (tab. 1 e tab. 4 per i dettagli sugli impieghi e le risorse).

⁵ Per considerazioni più ampie per alcune delle principali misure della manovra, cfr. UPB (2019), “Rapporto sulla politica di bilancio 2020”, cap. 3, dicembre.

3.1 Gli impieghi

Sul fronte degli impieghi, come già ricordato, è prevista la completa disattivazione per il solo 2020 delle clausole di salvaguardia su IVA e accise.

Tra gli altri interventi principali, i più rilevanti dal punto di vista finanziario riguardano misure relative alle famiglie e al contrasto della povertà, in particolare risorse sono destinate:

- 1) a un percorso di riduzione del cuneo fiscale relativo ai lavoratori, da definire tramite un apposito provvedimento normativo;
- 2) all'unificazione in unico assegno per le politiche a favore delle famiglie, che andranno riorganizzate con provvedimenti legislativi successivi;
- 3) al sostegno della natalità e a un maggior contributo economico per il pagamento delle rette di frequenza degli asili nido⁶;
- 4) al sostegno della disabilità (incrementi del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, del Fondo trasporto disabili, del Fondo per i "caregiver" e del Fondo a favore degli audilesi) e della non autosufficienza;
- 5) alla proroga di un anno delle cosiddette "APE sociale" (anticipo pensionistico per talune categorie di lavoratori svantaggiati) e "Opzione Donna" (anticipo pensionistico per le lavoratrici che hanno maturato determinate anzianità contributiva – almeno pari a

35 anni – ed età – pari o superiore a 58 anni e 5 mesi per le dipendenti, uno in più per le autonome).

Altre risorse sono riservate alla spesa in conto capitale, per investimenti pubblici e contributi agli investimenti. Tali risorse sono indirizzate in larga parte:

- 1) all'istituzione di un nuovo fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato;
- 2) ai Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, del territorio a rischio idrogeologico, e per l'accrescimento dell'efficienza energetica di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale.
- 3) Sono inoltre messi a disposizione mezzi a sostegno della ricerca, a favore delle Università, di enti e istituti di ricerca pubblici e privati nonché a favore dei programmi spaziali nazionali.

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

Varie sono le misure relative a imprese e lavoratori autonomi. Le principali riguardano:

- 1) la stabilizzazione dei cosiddetti incentivi fiscali per "Industria 4.0", con il rifinanziamento del Fondo centrale per le piccole e medie imprese (PMI) volto a sostenere l'accesso al credito, con la

⁶ Per un'analisi degli interventi riguardanti gli asili nido nell'ambito di un più ampio esame dei fabbisogni *standard* dei Comuni si veda il UPB (2019),

"La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido", Focus n. 7, 5 dicembre.

proroga del credito di imposta per spese relative al personale dipendente impegnato nelle attività di formazione, con il rifinanziamento delle agevolazioni relative alla cosiddetta “Nuova Sabatini”, con la proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture ubicate nel Mezzogiorno o nelle zone terremotate del Centro Italia.

- 2) Sono previsti inoltre crediti di imposta per investimenti in beni strumentali, in sostituzione della proroga degli incentivi fiscali in forma di maggiorazione degli investimenti deducibili (super e iper-ammortamento).

Risorse sono dedicate al settore del pubblico impiego, in particolare si evidenziano:

- 1) quelle aggiuntive rispetto a quanto destinato dalla legge di bilancio dello scorso anno al rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 del personale dello Stato;
- 2) quelle di finanziamento delle missioni di pace per il biennio 2021-22;
- 3) quelle relative al personale dei Ministeri nonché per la valorizzazione del Corpo dei Vigili del fuoco, attraverso sia l’armonizzazione del trattamento economico con quello del personale delle Forze di polizia sia l’incremento della dotazione organica.

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

Quanto al settore della sanità, è prevista – tra l’altro – la riduzione del cosiddetto superticket sulle visite specialistiche e sulle prestazioni diagnostiche.

Nell’ambito delle altre misure fiscali, si ricorda la riduzione dal 19 al 10 per cento dell’aliquota relativa alla cedolare secca sui contratti a canone concordato.

Infine, altre misure prevedono l’incremento di vari fondi:

- 1) relativi alle esigenze indifferibili (quali la proroga dello stato di emergenza per il sisma del Centro Italia, la prevenzione relativa al rischio sismico della protezione civile, l’Operazione “Strade Sicure”);
- 2) dedicati ai provvedimenti legislativi in corso d’anno;
- 3) per i rapporti con le Regioni a statuto speciale nonché per la solidarietà comunale.

3.2 Le risorse

Sul versante delle risorse di copertura (tab. 4), oltre quelli del decreto legge fiscale 124/2019, sono disposti provvedimenti sulle imprese, anche individuali, e sui lavoratori autonomi nonché altre misure fiscali con l’introduzione anche di nuove imposte. Si aggiungono inoltre definanziamenti e riprogrammazioni e ulteriori norme di razionalizzazione della spesa.

Tra le misure di contrasto all’evasione sono incluse nel DL 124/2019:

- 1) disposizioni di lotta alle frodi e agli illeciti fiscali in materia di IVA e accisa in ambiti specifici;
- 2) norme volte a impedire le indebite compensazioni di imposta e l'illecita somministrazione di manodopera.

Inoltre, nella legge di bilancio sono disposte:

- 3) altre rilevanti misure che condizionano la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall'Irpef nella misura del 19 per cento al pagamento della spesa mediante strumenti di pagamento tracciabili;
- 4) nonché norme finalizzate ad ampliare e a rendere più tempestive le informazioni a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza per la realizzazione dei controlli.

Nell'ambito delle misure relative alle imprese e ai lavoratori autonomi, si annoverano quelle che riguardano, tra l'altro:

- 1) le banche, con un "blocco" per il periodo di imposta 2019 di una serie di deduzioni (relative a rettifiche su crediti conseguenti al primo anno di applicazione dell'*International Financial Reporting Standard* n. 9, a rimodulazione della deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle svalutazioni su crediti che hanno dato luogo in passato all'iscrizione in bilancio di attività per imposte anticipate convertibili in crediti di imposta);
- 2) la rivalutazione delle partecipazioni non negoziate e dei terreni;

- 3) l'abrogazione della riduzione della tassazione sul lavoro autonomo e le imprese individuali con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, mai entrata in vigore;
- 4) l'esclusione dal regime forfetario dei soggetti che hanno percepito redditi da lavoro dipendente e assimilati superiori ai 30.000 euro;
- 5) un'addizionale Ires del 3,5 per cento sui redditi derivanti dallo svolgimento di attività in concessione.

Tra le altre misure fiscali figurano:

- 1) l'introduzione di una nuova imposta sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego;
- 2) l'introduzione di una nuova imposta sul consumo di taluni tipi di bevande zuccherate;
- 3) aggravii nel prelievo riguardante i giochi e i tabacchi;
- 4) per il solo 2020, si ricorda il maggior gettito acquisito in conseguenza della rimodulazione, disposta dal DL 124/2019 per taluni soggetti (che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli ISA, per quelli che partecipano a società, associazioni e imprese con redditi prodotti in forma associata, nonché in quelle che consentono di optare per il regime di cosiddetta trasparenza fiscale), delle due rate di acconto dell'autotassazione nella misura del 50 per cento ciascuna (invece del 40 e 60 per cento), a partire dal secondo acconto del 2019;

5) è stato inoltre previsto, e inserito nella sezione seconda della legge di bilancio, un maggior gettito netto per 841 milioni di natura strutturale, cioè estendibile agli anni successivi al 2019. Si tratta dell'impatto netto di una serie di effetti positivi e negativi. Il maggior gettito deriva in larga misura da un aggiornamento delle previsioni delle entrate relative all'autoliquidazione (e in particolare al secondo acconto, i cui termini di versamento sono stati dilazionati) per i soggetti che svolgono attività economiche per le quali sono stati approvati gli indicatori sintetici di affidabilità (ISA) e per i contribuenti che aderiscono ai regimi forfetari agevolati. Mentre un minor gettito è stato valutato in base ai più recenti flussi di monitoraggio delle entrate, riguardanti in particolare le ritenute Irpef e talune imposte indirette.

Come misure rientranti tra quelle relative alle famiglie e al contrasto della povertà, si evidenziano gli ulteriori risparmi attesi:

- 1) dalle minori adesioni rispetto a quanto previsto in relazione all'anticipazione pensionistica stabilita dal DL 4/2019, la cosiddetta "Quota 100", nel periodo 2019-2022;
- 2) per il solo 2019, dai fondi per il reddito di cittadinanza.

Nella sezione seconda della legge di bilancio risultano tagli agli investimenti e ai

contributi agli investimenti in qualità di riprogrammazioni e definanze, riguardanti:

- 1) le spese in conto capitale dei Ministeri;
- 2) e, in misura consistente, il Fondo sviluppo e coesione e i finanziamenti destinati all'edilizia sanitaria.

Infine, all'interno delle altre misure, rientrano:

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

Tab. 4 – Effetti della legge di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
IMPIEGHI ^{(1) (2)}	2.987	32.937	35.043	29.494
<i>In percentuale del PIL</i>	0,2	1,8	1,9	1,5
Maggiori spese	1.457	5.432	15.213	17.133
Maggiori spese correnti	246	3.225	10.288	10.510
Proroga di un anno per l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE		348	410	0
Incremento buono asili nido		190	200	211
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia			1.044	1.244
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale pubblico impiego 2019-2021		325	1.600	1.600
Proroga APE sociale		108	219	185
Estensione opzione donna		67	187	291
Fondo per la disabilità e la non autosufficienza		29	200	300
Rapporti finanziari vari con le Regioni a statuto speciale		250	359	359
Incremento del Fondo di solidarietà comunale		100	200	300
Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici - <i>Superbonus</i>		0	3.000	3.000
Rifinanziamenti - sezione seconda		315	1.270	1.377
<i>Missioni internazionali di pace</i>		0	850	850
<i>Altro</i>		315	420	527
Altri interventi	246	1.493	1.599	1.643
Maggiori spese in conto capitale	1.210	2.207	4.926	6.623
Fondo di garanzia PMI	670			
Finanziamento rete ferroviaria nazionale	460			
Contributi ai Comuni per investimenti		235	598	1.670
Utilizzo del risultato di amministrazione per gli Enti in disavanzo - RSO		155	312	120
Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato		71	338	517
Fondo per attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati		15	100	310
Sostegno alla ricerca - Agenzia per la ricerca		10	200	210
Rifinanziamenti - Sezione seconda		350	865	780
<i>Forestali Calabria</i>		90	90	90
<i>Altro</i>		260	775	690
Altri interventi	80	1.372	2.513	3.017
Minori entrate	-1.531	-27.505	-19.830	-12.361
Sterilizzazione clausola IVA		-22.672	-9.450	-2.895
Sterilizzazione clausola accise prodotti petroliferi		-400		
Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti		-3.000	-5.000	-5.000
Acconti per i soggetti ISA	-1.460			
Ripristino ACE (rendimento nozionale 1,3%) con abolizione mini-Ires - Ires		-420	-197	-197
Abrogazione "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro. Imposta sostitutiva e rettifica detrazione IVA		-280	-1.918	-1.096
Abolizione quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie - <i>Superticket</i>		-185	-554	-554
Riduzione dal 15% al 10% dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato		-202	-223	-212
Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate e oneri detraibili in base al reddito		-148	-1.574	-761
Esclusione dal regime forfetario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro - Imposta sostitutiva e IVA		-4	-315	-182
Revisione tariffe Inail minori entrate contributive				-500
Altri interventi	-10	-172	-449	-277
Effetti fiscali:		-16	-142	-680
<i>Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate e oneri detraibili in base al reddito</i>		-3		-336
<i>Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego</i>		0	-54	-175
<i>Imposta sulle bevande zuccherate (sugar tax)</i>		0	-22	-124
<i>Altro</i>		-13	-66	-45
Oneri riflessi	-61	-7,2	-7,2	-7,2
ENTRATE NETTE	-1.409	-16.028	-3.023	2.904
USCITE NETTE	-1.469	194	9.421	13.245
<i>Correnti</i>	-2.062	1.334	7.193	8.218
<i>In conto capitale</i>	593	-1.140	2.228	5.027
INDEBITAMENTO NETTO	60,2	-16.222,4	-12.444,1	-10.340,5
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	-0,9	-0,7	-0,5

Tab. 4 – (segue) Effetti della legge di bilancio per il 2020 e del DL 124/2019 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (importi lordi in milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022
RISORSE ^{(1) (2)}	3.047	16.715	22.599	19.154
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>
Maggiori entrate	122	11.477	16.806	15.265
Aumento clausola accise prodotti petroliferi			821	1.283
"Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle deduzioni delle svalutazioni e perdite su crediti; differimento in dieci esercizi della deducibilità		1.644	0	0
Acconti per i soggetti ISA		1.460		
Maggiori entrate - Sezione seconda		841	841	841
Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego - Imposta di consumo		141	521	462
Imposta sulle bevande zuccherate (<i>sugar tax</i>) - Decorrenza dal 1° aprile 2020 - Imposta di consumo		59	351	351
Riduzione delle compensazioni indebite		836	878	878
Disposizioni di contrasto a frodi e illeciti		832	832	832
Rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni		823	453	453
Incremento prelievo erariale unico (PREU)		808	822	822
Incremento del prelievo sulle vincite		296	317	317
Abrogazione " <i>flat tax</i> " per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro - Imposte dirette e indirette		389	3.050	1.954
Addizionale Ires del 3,5% sui redditi derivanti dallo svolgimento di attività in concessione		192	110	110
Minori compensazioni per contributi previdenziali e ritenute in appalti e subappalti per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera - Maggior gettito contributivo		317	317	317
Presentazione in via telematica del documento di accompagnamento per la circolazione dei prodotti assoggettati ad accisa		240	480	480
Estensione <i>reverse charge</i> per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera		136	593	396
Potenziamento delle attività di analisi del rischio di evasione e pseudonimizzazione dei dati personali		125	251	460
Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore del gas naturale e dell'energia elettrica		120	240	240
Imposta sui servizi digitali - <i>Web tax</i>		108	108	108
Estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche ai contribuenti che opereranno nel nuovo regime di vantaggio		51	147	106
Ripristino ACE (rendimento nozionale 1,3%) con abolizione mini-Ires - Ires		94	487	975
Modifica accise tabacchi		88	88	88
Esclusione dal regime forfettario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro - Irpef, addizionali, IRAP			908	532
Riconoscimento della spettanza delle detrazioni Irpef per oneri al 19% solo in caso di pagamento con strumenti tracciabili		0	868	496
Altri interventi	35	1.321	1.200	1.213
Effetti fiscali:		177	723	119
<i>Detrazioni per ristrutturazioni, riqualificazione energetica, restauro facciate e oneri detraibili in base al reddito</i>		174	705	
<i>Revisione tariffe Inail</i>				76
<i>Altro</i>		3	18	43
Oneri riflessi	87	380	1.401	1.435
Minori spese	-2.925	-5.238	-5.792	-3.888
Minori spese correnti	-2.308	-1.891	-3.095	-2.292
Riduzione spesa Ministeri - Parte corrente (DL 124/2019)	-1513	-5		
Ulteriori riduzioni risparmi quota 100	-200	-300	-900	-500
Riduzione Fondo assegno universale e servizi alla famiglia			-610	-211
Confluenza nella Tesoreria dello Stato delle somme relative al FUG - Minore spesa per interessi		-14	-178	-244
Revisione agevolazione sul gasolio commerciale usato come carburante - Accisa		-41	-81	-81
Definanziamenti - Sezione seconda		-1.040	-931	-898
<i>Riduzione spesa Ministeri - Parte corrente</i>		-505	-498	-484
Altri interventi	-595	-492	-394	-358
Minori spese in conto capitale	-617	-3.347	-2.698	-1.596
Acquisizione all'erario dei proventi delle aste delle quote di emissione CO2		-150	-150	-150
Agevolazione accisa gasolio - Eliminazioni del beneficio sul gasolio utilizzato per il trasporto di merci e passeggeri dei veicoli di categoria Euro3 da marzo 2020 e Euro4 da gennaio 2021			-117	-117
Riduzione spesa Ministeri - Conto capitale (DL 124/2019)	-456	-10		
Definanziamenti e riprogrammazioni - Sezione seconda		-2763	-1149	-1072
<i>Riduzione Fondo sviluppo e coesione</i>		-761	-111	-86
<i>Riduzione spesa Ministeri - Conto capitale</i>		-472	-469	-469
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>		-460		
<i>Altro</i>		-1.070	-569	-517
Altri interventi	-161	-425	-1.281	-257

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla LB 2020 e al DL 124/2019.

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