Una manovra poco discontinua

- Il coronavirus porterà quasi certamente a una revisione della manovra
- La misura principale è la sterilizzazione dell'aumento IVA e delle accise
- Una manovra a partenza differita
- Tutto il dibattito si è concentrato su misure minori
- Pagano sempre le imprese
- Si continua a fare deficit (e debito) e ad aumentare le entrate per misure poco efficaci
- Per i dentisti più ombre che luci

Ci si trova a parlare di una manovra che a distanza di poco più di due mesi dalla sua approvazione (la Legge di bilancio è stata approvata il 23 dicembre scorso mentre il cd 'decreto fiscale' è stato convertito il 19 dicembre 2019) **potrebbe dover essere attuata in una situazione economico-sociale che ricorda un film di fantascienza, ma che invece è realtà**.

Una realtà certamente non positiva in ragione di una dinamica del Pil inferiore alle attese ancora prima che per gli effetti del coronavirus.

A pesare è innanzitutto il deterioramento del quadro internazionale, che in chiusura del 2019 ha portato ad una contrazione del Pil dello 0,3%, secondo la stima preliminare dell'Istat per l'ultimo trimestre rispetto a quello precedente, il dato peggiore da inizio 2013 (-0,8%).

Di uguale preoccupazione il risultato della **produzione industriale**, crollata a dicembre 2019 del 2,7% rispetto a novembre e del 3,8% rispetto allo stesso mese del 2018.

Il peggioramento congiunturale ha già portato ad una revisione al ribasso delle previsioni di crescita del Pil per il 2020, quando per l'Ufficio parlamentare di bilancio non aumenterà oltre lo 0,2% rispetto al già modesto +0,5% atteso lo scorso ottobre.

In questo scenario va inserita l'emergenza sanitaria scaturita dal coronavirus, i cui effetti sono ancora tutti da decifrare, sia in termini di durata sia di entità. **Appare tuttavia quasi certo nel 2020 che per l'Italia si prefigura un altro anno di recessione**.

Nei giorni in cui si scrive questa newsletter si stanno approntando misure a livello nazionale per sostenere imprese e lavoratori, da una parte, e lo sforzo sanitario, dall'altra, ma il quadro delle iniziative è ancora in divenire, con l'Unione europea che interverrà con un suo piano non prima di inizio aprile. Per ora l'Italia sembra intenzionata a uno sforzo finanziario ulteriore rispetto a quello deciso in manovra di circa 6,3 miliardi di euro, pari allo 0,35% del Pil.

È bene tuttavia tenere a mente che il peggioramento della dinamica del Pil avrebbe comunque deteriorato il quadro dei conti pubblici, con la probabile necessità di rivedere comunque la manovra.

Per il nostro Paese questa ipotesi è tutt'altro che nuova, l'esempio più recente risale al 2018, con la precedente maggioranza di Governo.

La manovra precedente programmava, alla fine di una lunga contrattazione con la Commissione europea, un rapporto deficit/Pil del 2,1% (si ricorderà la virata dal 2,4% al 2,04% tra ottobre e dicembre 2018). Un duro confronto durato quasi due mesi che in poche settimane fu superato dai fatti. La minor crescita acquisita nel primo trimestre, rispetto alle stime del Pil fatte dal Governo, aveva già portato l'esecutivo a prevedere che il deficit/Pil sarebbe cresciuto nel corso dell'anno del 2,4%, diversamente dagli impegni presi. Nel corso dell'estate si procedette ad una manovra correttiva utilizzando principalmente fondi non spesi delle due misure bandiera Reddito e pensione di cittadinanza e Quota 100. Le minori spese fecero preventivare un miglioramento del rapporto nel 2020 (0,3% del Pil) e 2021 (0,5%) che si decise di non modificare con nuove previsioni di spesa.

La nuova maggioranza potrebbe trovarsi nelle medesime condizioni, avendo concordato un rapporto deficit/Pil del 2,2% nel 2020, con una crescita della ricchezza prodotta prevista dello 0,6%. Di sicuro ci troveremo nuovamente a fine anno con 'numeri' diversi da quelli ad oggi scritti nero su bianco e con la consueta incertezza per chi vive e lavora nel Paese, anche al netto degli effetti del coronavirus.

Tabella n. 1 – Andamento del rapporto deficit/PIL stime e previsioni (valori percentuali)

	2019	2020	2021	2022
Manovra 2019-2021	2,1	2,4	2,3	
DEF (aprile 2019)	2,4	2,1	1,8	1,5
NADEF (settembre 2019)	2,2	2,2	1,8	1,4
Manovra 2020-2022	2,2	2,2	1,8	1,4

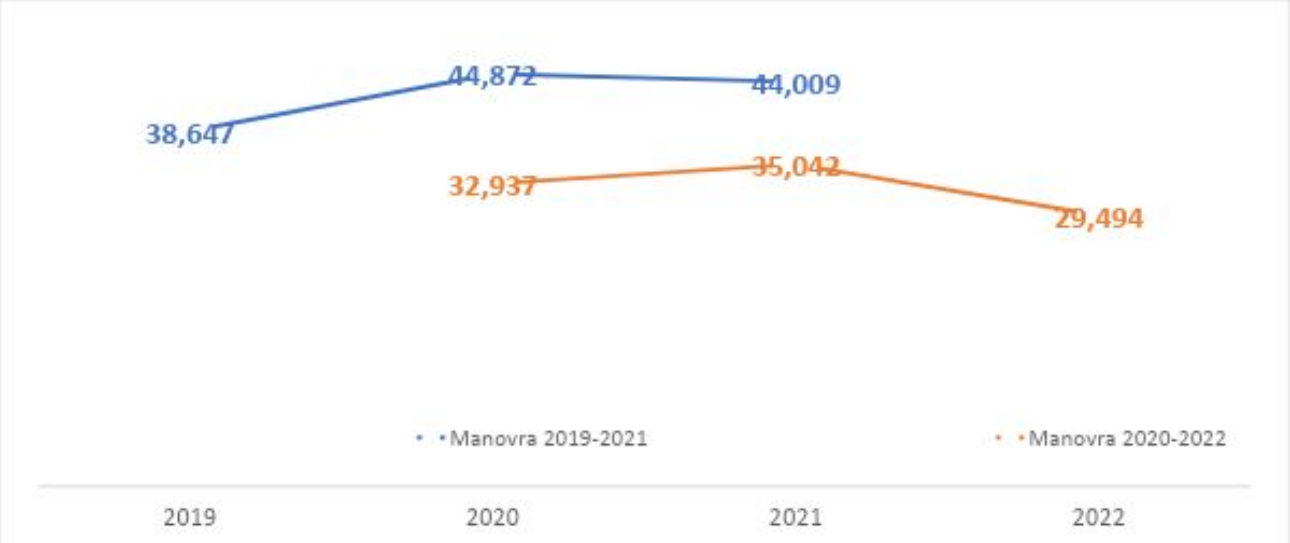
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Nadef 2019 e prospetti finanziari allegati alla Legge di bilancio per il 2020 e al DL 124/2019

Continua inoltre la pratica di finanziare le manovre con maggiori entrate e nuovo debito. L'anno scorso, durante i lavori Expodental, avevamo definito 'generosa' la manovra del Governo 'giallo-verde' perché programmava spese per oltre il 2% del Pil ogni anno tra il 2019 e il 2021, che importi in crescita da quasi 39 miliardi di euro a oltre 44. Pur con distinzioni di anno in anno, le risorse a copertura erano prevalentemente dovute a maggiori entrate (attorno alla metà del fabbisogno) e per oltre ¼ da ulteriore indebitamento.

La manovra varata dalla nuova maggioranza è più contenuta nei volumi con 33 miliardi di uscite programmate nel 2020 e non oltre i 35 miliardi, pari in media all'1,7% annuo, ma sotto il profilo delle coperture restano prevalenti le stesse impiegate nella manovra precedente, seppure con un maggiore ricorso all'indebitamento. **Prevale ancora il ricorso a maggiori entrate** che rappresentano in media il 45% delle coperture, **di poco superiore a quello dell'indebitamento,** pari al 40%. La nuova manovra prevede infatti nuovo debito per **39 miliardi nel triennio**, di cui 16 miliardi nel solo 2020, con nuove entrate per 11,5 miliardi e minori spese per 5,2.

Risulta pertanto **ancora più sacrificata rispetto al passato la propensione a ridurre la spesa pubblica.** La cd "speding review" secondo le scelte del governo attuale determinerà non oltre il 15% delle coperture, meno di quanto programmato dal precedente esecutivo nella manovra dello scorso anno (25%).

Grafico n.1 – La 'dimensione' delle ultime due manovre a confronto (milioni di euro)



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

Tabella n. 2 – Coperture programmate (milioni di euro, valori percentuali)

	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Manovra 2019-2021								
Maggiori entrate	14.286	21.014	25.654		37,0%	46,8%	58,3%	
Minori spese	12.817	9.350	9.120		33,2%	20,8%	20,7%	
Indebitamento	11.544	14.508	9.235		29,9%	32,3%	21,0%	
Manovra 2020-2022								
Maggiori entrate		11.477	16.806	15.265		34,8%	48,0%	51,8%
Minori spese	2.925	5.238	5.792	3.888		15,9%	16,5%	13,2%
Indebitamento	60	16.222	12.444	10.340		49,3%	35,5%	35,1%

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

Le risorse messe in campo sono destinate principalmente a scongiurare l'aumento dell'IVA e delle accise per il 2020. Dai quasi 33 miliardi messi a bilancio con la manovra per l'anno in corso, quasi il 70% (22,7 miliardi) serve come copertura alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia.

Poco quindi lo spazio per le altre misure che hanno costretto il Governo verso una manovra a partenza differita, con buona parte degli effetti che si vedrà solo nella seconda parte dell'anno in corso. La riduzione del carico fiscale sui dipendenti (cd taglio del "cuneo fiscale"), seconda misura per importo con un fondo destinato di 3 miliardi di minore entrate, sarà effettivo solo dal 1° luglio. Importi e modalità definitive, tuttavia, si capiranno solo dopo la conversione in legge del Decreto legge n. 3 del 5 febbraio 2020, con scadenza il 5 aprile.

Lo stesso vale per l'abolizione del superticket, vista nell'approfondimento sulla sanità, in questo caso valida a partire dal 1° settembre 2020, per un importo di 185 milioni di euro per l'anno in corso.

E così anche alcuni interventi che interessano il capitolo della lotta all'evasione, come la lotteria degli scontrini elettronici, attiva dal 1° luglio; l'introduzione della cosiddetta "plastic tax", anch'essa dal 1° luglio, o la cd "sugar tax", attiva dal 1° aprile.

Queste iniziative hanno un impatto modesto sul bilancio, ma hanno occupato a lungo il dibattito sui media. La "sugar tax", ha un impatto stimato di 59 milioni di euro sul 2020, pari allo 0,2% della manovra; la "plastic tax" di 141 milioni, pari allo 0,4%.

Sul capitolo evasione, centrale per l'equilibrio della manovra, si vedrà meglio in un prossimo approfondimento.

Anche al netto delle risorse imputate al contrasto del "nero", appare chiaro che la manovra è finanziata dalle imprese. Su 11,5 miliardi di maggiori entrate, la circa la metà (5,3 miliardi) derivano dal sistema produttivo, a cui si aggiungono 2,2 miliardi imputabili sempre alle imprese derivanti a vario titolo dal cd "contrasto di illeciti".

Tabella n. 3 – Coperture a carico delle imprese (milioni di euro, valori percentuali)

	2020	2021	2022
Maggiori entrate	11.477	16.806	15.265
Totale misure per imprese	3.662	7.224	6.140
"Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle deduzioni delle svalutazioni e perdite su crediti; differimento in dieci esercizi della deducibilità	1.644	0	0
Acconti per i soggetti ISA	1.460		
Imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego	141	521	462
Imposta sulle bevande zuccherate (*sugar tax*)	59	351	351
Incremento prelievo erariale unico (PREU)	808	822	822
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	389	3.050	1.954
Ires del 3,5% sui redditi derivanti dallo svolgimento di attività in concessione	192	110	110
Presentazione in via telematica del documento di accompagnamento per la circolazione dei prodotti assoggettati ad accisa	240	480	480
Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore del gas naturale e dell'energia elettrica	120	240	240
Web tax	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
Esclusione dal regime forfettario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 € - Irpef, addizionali, IRAP		908	532
Totale misure di contrasto a illeciti o evasione	2.246	2.871	2.883

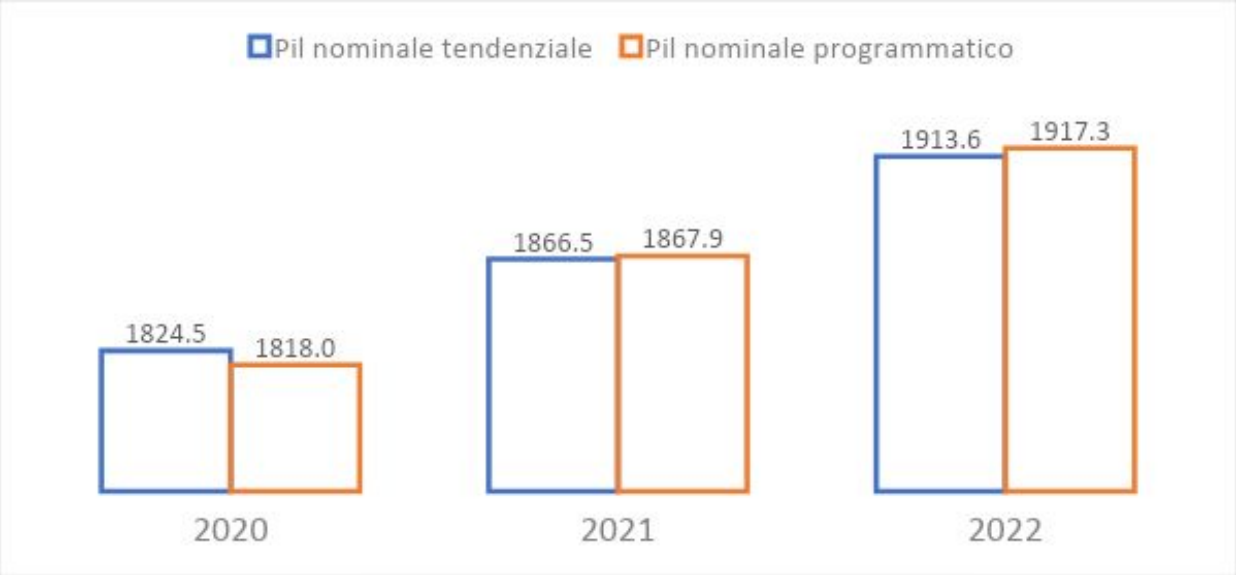
Fonte: elaborazioni Nomisma su prospetti finanziari allegati alla Legge di bilancio per il 2020 e al DL 124/2019

L'impostazione seguita appare pertanto in linea con quella osservata nella passata manovra. Una impostazione redistributiva da imprese a famiglie.

Medesima impostazione rispetto alle recenti esperienze anche in termini di (scarsa) efficacia sulla crescita delle misure prese. Sotto questo profilo è sufficiente prendere atto di cosa lo stesso Governo in carica affermi nei documenti ufficiali.

Quest'anno la Nadef (Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza) presentava nell'arco del triennio un andamento del Pil nominale (comprensivo dell'effetto dei prezzi), in termini programmatici, sostanzialmente in linea con quello tendenziale, ovvero che si sarebbe verificato senza modificare il quadro normativo preesistente. Addirittura nel 2020 il Pil programmatico risulta inferiore a quello tendenziale: estremizzando, il reddito prodotto nel Paese sarebbe cresciuto di più senza sterilizzare l'IVA. In altri termini lo stesso Governo dichiara che senza le misure che intende attuare si sarebbe avuta praticamente un'eguale crescita, anzi si sarebbe cresciuti di più nel 2020. La Nadef, per chiarire meglio, è il documento approvato dal Governo che fissa la cornice macroeconomica e dei conti pubblici e quindi la dimensione della manovra che si andrà a definire nelle settimane successive, dovendo essa essere licenziata entro la fine di settembre di ogni anno.

Grafico n.2 – Andamento del Pil nominale (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Nadef 2018 e 2019

La politica economica degli ultimi anni non mette al centro la crescita. Il Governo attuale fissa un impegno programmatico superiore dello 0,8% a quello tendenziale – circa 15 miliardi – con l'aspettativa di aumentare il Pil del 2020 dello 0,2% – circa 3,6 miliardi di prodotto aggiuntivo –. In altri termini, secondo le stime del Governo, ogni euro di spesa aggiuntiva dovrebbe restituire 27 cents di maggiore Pil nel 2020, 25 nell'arco del prossimo triennio.

Un anno fa, il precedente Governo programmava un deficit aggiuntivo per uno 0,8% del Pil, dal 1,2% al 2,0%, con un miglioramento della crescita dello 0,1%. Sempre secondo stime governative, ogni euro di spesa aggiuntiva avrebbe restituito 36 cents di maggiore Pil nel 2019, 38 nell'arco del triennio 2019-2021.

La realtà ci ha riservato altro, con una crescita del Pil stimata provvisoriamente dello 0,2% e un indebitamento netto dell'1,6%, le intenzioni delle due maggioranze sembrano tuttavia concordanti.

Grafico n.3 –Pil generato da ogni euro di spesa aggiuntiva

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Nadef 2019 e Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica (dicembre 2018)

Per i dentisti la manovra, così come è stata scritta ad oggi, riserba più ombre che luci. Senza dubbio positivo il mantenimento della cd "flat tax" per le attività che hanno avuto ricavi o compensi fino a 65.000 euro. Fatto non scontato perché inizialmente il Governo aveva ipotizzato di cancellarla.

Per contro, la misura si accompagna **all'esclusione dal regime forfetario dei soggetti che nell'anno precedente hanno percepito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti i 30.000 euro**. Chi ha redditi Irpef, infatti, ha la possibilità di godere di "doppia agevolazione", potendo accedere alle detrazioni/deduzioni presenti nel regime Irpef (ad esempio, detrazioni per lavoro dipendente, per carichi famigliari, ecc.), che l'adesione al regime forfettario non consente. Con questo cambiamento, da ora chi supera la soglia dei 30.000 euro ne è escluso e l'aspetto particolarmente infausto è che questa norma ha un'efficacia retroattiva, applicandosi anche a quanti hanno superato la soglia nel 2019, quando la norma non esisteva.

Le novità introdotte in manovra sono sfavorevoli anche per quanti non superano la soglia dei 30.000 euro, perché per calcolare le detrazioni/deduzioni spettanti sarà necessario sommare al reddito "Irpef" anche il reddito forfettario, con l'inevitabile riduzione, rispetto al 2019, delle detrazioni/deduzioni spettanti e il conseguente aumento della pressione fiscale.

Tra le "ombre" della manovra appaiono le nuove linee guida dell'Agenzia delle entrate che per il 2020 includono **l'indicazione di controlli mirati nei confronti di chi beneficia dell'aliquota "flat" al 15%,** anche se è entrato nel regime prima di quest'anno.

Altra scelta impattante per la professione è la cancellazione della seconda "flat tax", prevista in precedenza, quella per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.

Da ultimo, ma non per il rilevanza, le modalità di pagamento per fruire delle detrazioni fiscali per spese mediche e sanitarie. Dal 1° gennaio chi non utilizza mezzi di pagamento tracciabili per il pagamento delle prestazioni sanitarie perde il beneficio della detrazione fiscale del 19%.

In estrema sintesi, **sotto il profilo fiscale nulla dovrebbe cambiare per quanti svolgono un'attività autonoma, mentre dovrebbe aumentare la tassazione per chi svolge attività mista, anche da lavoro subordinato o assimilabile, riducendone la vantaggiosità**. La platea dei beneficiari del regime forfettario non aumenterà, escludendo uno scaglione potenzialmente molto ampio di professionisti per con introiti tra 65 mila e 100 mila euro.

Qualche effetto, infine, dovrebbe provenire anche dall'obbligo di tracciabilità dei pagamenti, anche se nelle stesse aspettative del Governo questa misura dovrebbe dare risposte solo in tempi lunghi; non essendo facile modificare i comportamenti dei consumatori.