

# DOVE VA L'ECONOMIA ITALIANA E GLI SCENARI DI POLITICA ECONOMICA

---

AUTUNNO 2019



Centro Studi  
CONFINDUSTRIA



Centro Studi  
CONFINDUSTRIA

# DOVE VA L'ECONOMIA ITALIANA E GLI SCENARI DI POLITICA ECONOMICA

Autunno 2019

Il Rapporto è stato coordinato da Andrea Montanino, Alessandro Fontana e Ciro Rapacciuolo.

Gli autori sono: Piergiorgio Carapella, Alberto Caruso, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari, Matteo Pignatti, Massimo Rodà, Lorena Scaperrotta (Centro Studi Confindustria) e Pasquale Capretta.

Hanno contribuito inoltre: Tullio Buccellato, Cristina Pensa, Livio Romano, Francesca G. M. Sica, Fabrizio Traù (Centro Studi Confindustria) e Marco Santaniello.

L'*editing* è stato curato da Gianluca Gallo (Centro Studi Confindustria).

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni al 2 ottobre 2019.

Per commenti scrivere a: [a.montanino@confindustria.it](mailto:a.montanino@confindustria.it)

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.  
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

## Indice:

Sintesi e principali conclusioni	pag.	5
<hr/>		
1. Le previsioni per l'economia italiana	»	17
<hr/>		
2. Le questioni chiave di politica economica per l'autunno	»	69
<hr/>		
3. Avvio di una riforma fiscale per favorire la crescita	»	99
<hr/>		
4. Un'analisi dell'imposizione sui consumi	»	117
<hr/>		

SINTESI  
E PRINCIPALI  
CONCLUSIONI

**Italia in bilico tra ripresa e recessione** Il Centro Studi Confindustria conferma la sostanziale stagnazione dell'economia italiana, già delineata nelle previsioni di primavera (Tabella A). Più che in passato, molto dipenderà dalle scelte di politica economica e in particolare da come il Parlamento italiano modificherà l'attuale legislazione, che prevede un aumento dell'IVA e delle accise per 23,1 miliardi di euro a partire dal 1° gennaio 2020.

	2018	2019	2020
 Prodotto Interno Lordo <i>senza aumenti IVA e accise</i>	0,9	0,0	0,0 <i>0,4</i>
 Esportazioni di beni e servizi	1,8	2,6	2,2
 Tasso di disoccupazione <sup>1</sup>	10,6	9,8	9,7
 Prezzi al consumo	1,2	0,7	1,8
 Indebitamento della PA <sup>2</sup> <i>senza aumenti IVA e accise</i>	2,1	1,8	1,7 <i>2,8</i>
 Debito della PA <sup>2</sup>	134,8	135,7	135,5

<sup>1</sup> Valori percentuali; <sup>2</sup> in percentuale del PIL.

Lo scenario CSC, calcolato a "politiche invariate", ipotizza per il 2020 che scattino le clausole di salvaguardia IVA.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT, Banca d'Italia.

In uno scenario a "politiche invariate", includendo il rialzo di IVA e accise e le spese indifferibili, il PIL rimarrà fermo non solo nel 2019 ma anche nel 2020. Se invece l'aumento delle imposte indirette venisse annullato e finanziato interamente a deficit, il PIL crescerebbe dello 0,4 per cento nel 2020, ma il rapporto deficit/PIL sarebbe pericolosamente vicino al 3 per cento, retroagendo sulla crescita: rimarrebbe al di sotto di questa soglia solo se i risparmi acquisiti dal minor utilizzo di Quota 100 e Reddito di cittadinanza andasse interamente a riduzione strutturale del deficit. Nelle intenzioni del Governo – rappresentate nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF) di inizio ottobre – malgrado la sterilizzazione degli aumenti IVA, il deficit sarà al 2,2 per cento del PIL. Spetterà al disegno di Legge di bilancio specificare esattamente le coperture.

L'economia italiana, quindi, è ancora sulla soglia della crescita zero, rischiando di cadere in recessione in caso di eventuali nuovi shock, che soprattutto dal fronte estero sono sempre possibili, come mostra l'elevatissimo grado di incertezza oggi presente sui mercati.

Diversi fattori hanno frenato nel corso di quest'anno l'economia italiana e continueranno presumibilmente a pesare **negativamente** sulla crescita.

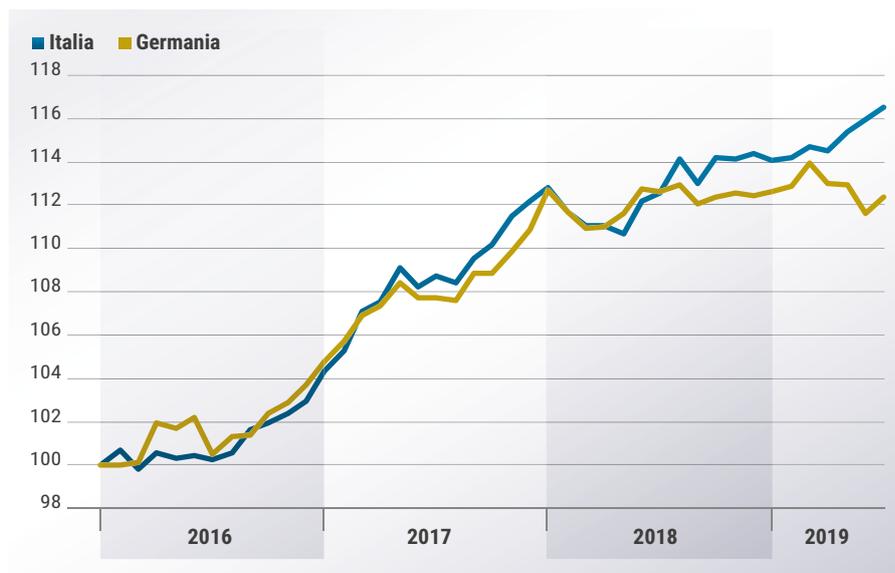
**Primo**, vi è un minor apporto ai consumi delle famiglie da parte del **Reddito di cittadinanza** (Rdc); le domande pervenute sono state molto inferiori alle attese e potrebbero esserci alla fine di quest'anno 200mila nuclei beneficiari in meno.

**Secondo**, il **rallentamento in Germania** è più profondo e duraturo di quanto atteso; le difficoltà tedesche, specie nel settore *automotive*, hanno avuto ricadute importanti sulla produzione dell'industria italiana per i forti legami tra le manifatture dei due paesi; incidono anche sulle esportazioni italiane, sebbene nell'ultimo anno queste abbiano fatto meglio di quelle tedesche, per una serie di fattori settoriali e geografici analizzati più avanti (Grafico A).

**Tabella A**  
**Le previsioni del CSC per l'Italia**  
(Variazioni percentuali)

## Grafico A L'export italiano fa meglio di quello tedesco

(Merci, dati mensili destag., medie mobili  
a tre termini, indice gen. 2016=100)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

**Terzo**, la **fiducia** in Italia è su livelli molto ridotti, e ciò spinge imprese e famiglie a una gestione più parsimoniosa dei propri bilanci; la flessione è stata più marcata per le imprese manifatturiere che tra le famiglie; la ricostituzione della fiducia è un fattore cruciale per creare le condizioni per la crescita.

**Quarto**, sarebbe significativo l'impatto di un **aumento dell'IVA** delle dimensioni oggi previste dalla legge; questo, infatti, genera effetti negativi sulla spesa delle famiglie e sugli investimenti privati perché, nella realistica ipotesi di una traslazione parziale sui prezzi finali, si traduce in un'erosione sia del reddito disponibile sia dei margini delle imprese.

Giocano, invece, **positivamente** due aspetti.

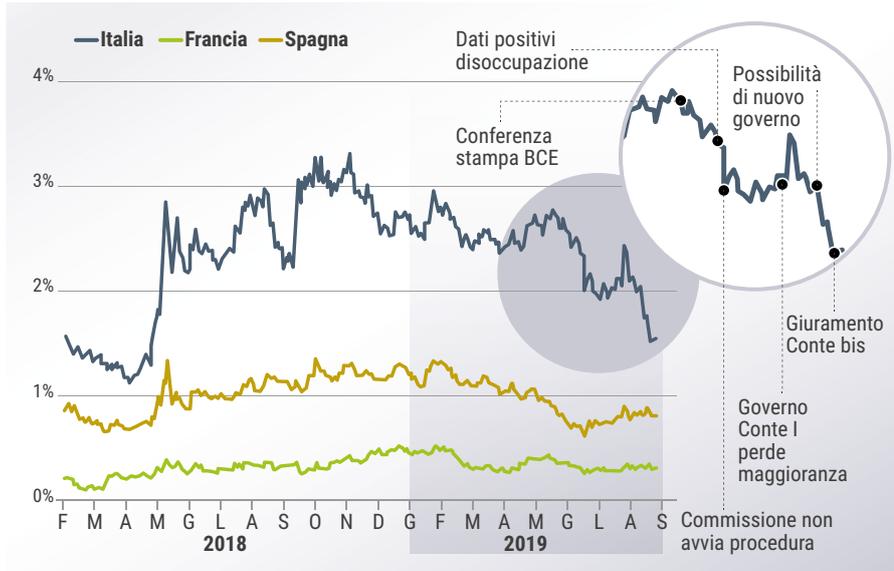
**Primo**, la percezione di un approccio diverso nei confronti dell'Europa e la conseguente flessione dei tassi sul debito sovrano. Il forte calo dei **rendimenti** sui titoli di Stato che si è avviato da giugno favorisce l'attività economica, perché agevola il credito, oltre a contenere la spesa pubblica per interessi. Senza questo fattore favorevole, lo scenario CSC avrebbe incluso una piccola recessione nel 2020.

Al calo dei tassi italiani ha contribuito la brusca inversione di rotta, appunto da giugno, nella **politica monetaria** decisa dalla Banca Centrale Europea, dato l'aumento dei rischi al ribasso per l'economia. Un simile scenario negli USA ha indotto un'analoga virata monetaria. Nel biennio di previsione, perciò, non ci sarà una normalizzazione, di cui si discuteva ancora in primavera. Crescerà, invece, lo stimolo monetario all'economia, con la FED che taglia i tassi di interesse e la BCE che riparte con gli acquisti di titoli pubblici e privati.

Su tale tendenza si è innestato un miglioramento dei giudizi sul nostro Paese tra gli investitori, cui ha contribuito la formazione di un Governo di stampo maggiormente europeista. Tra il 9 agosto e il 4 settembre i tassi italiani sono calati di 100 punti base, mentre ad esempio quelli spagnoli e francesi solo di 10 punti (Grafico B).

**Secondo**, una elevata capacità di adattamento delle imprese localizzate in Italia ai mutati scenari internazionali, che continua a sostenere l'export più della dinamica della domanda mondiale. Si registra un'espansione decisamente più bassa del **commercio mondiale** rispetto a quanto si stimava nei mesi precedenti, a causa delle accresciute tensioni protezionistiche (specie tra USA e Cina) e dell'incertezza geoeconomica, che oggi è giunta su livelli record, con focolai in diversi paesi (Regno Unito, Iran, Venezuela, Libia, Argen-

**Grafico B**  
**Differenziale dei titoli di stato a 10 anni con i titoli tedeschi**



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

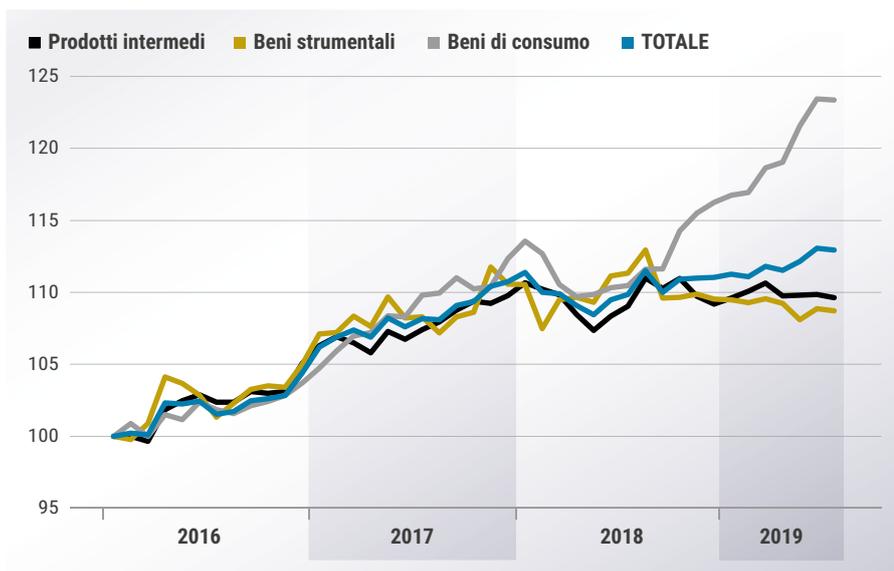
tina). In questo contesto, l'export italiano rimane un fattore positivo, grazie al sostegno di diversi elementi:

- A. specializzazione geografica, con l'Italia relativamente poco presente nei mercati extra-UE in cui la frenata è stata più forte;
- B. strategie delle multinazionali, che hanno generato nuovi flussi di export, specie da alcune regioni italiane;
- C. politiche internazionali, per le opportunità create dai dazi USA di sostituire prodotti cinesi prima esportati negli Stati Uniti, per l'anticipo delle vendite nel Regno Unito scontando una Brexit al 31 ottobre, per gli accordi commerciali con importanti paesi come il Giappone.

In particolare, si stima che l'innalzamento delle barriere tariffarie USA contro la Cina abbia consentito all'Italia una maggior crescita delle esportazioni nel mercato americano dei prodotti colpiti dai dazi di circa 7 punti percentuali nei tre trimestri successivi all'introduzione dei dazi.

**Grafico C**  
**I beni di consumo hanno trainato la crescita dell'export**

(Italia, dati destag. mensili a prezzi costanti, indice gennaio 2016 = 100, medie mobili a tre termini)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

I comparti dei beni intermedi e di investimento hanno registrato performance deboli quest'anno, perché più integrati nelle catene globali del valore. La crescita dell'export è stata determinata unicamente dai beni di consumo (Grafico C): farmaceutico, abbigliamento-pelletteria, alimentare-bevande hanno registrato ottimi andamenti.

In Italia l'anello debole è, oggi ancor più, la domanda interna.

- **Consumi privati** I consumi delle famiglie sono caratterizzati, già da oltre un anno, da una dinamica fiacca. Diversi fattori, per lo più negativi, incidono sull'andamento dei consumi quest'anno e il prossimo, con l'effetto netto di portare la loro variazione poco sotto lo zero nel 2020, secondo lo scenario CSC.

In positivo, agiscono le risorse provenienti dal Reddito di cittadinanza, ma con effetti più limitati e più ritardati rispetto a quanto inizialmente previsto che penalizzano l'uscita dei consumi dal 2019 e quindi, statisticamente, la variazione media per il 2020; e l'aumento dell'occupazione quest'anno, che contribuisce ad alimentare il reddito disponibile, ma con un effetto di breve durata, che dovrebbe quasi sparire il prossimo anno.

In negativo, pesa l'aumento della propensione al risparmio, fenomeno sottolineato da tempo dal CSC e legato all'accresciuto motivo precauzionale; l'erosione del reddito disponibile nel 2020, a causa della riduzione dei redditi da interessi e di quelli derivanti dalla distribuzione dei profitti delle imprese; il già ricordato aumento delle aliquote IVA e delle accise, che erodono il potere di acquisto delle famiglie.

- **Investimenti privati** Il tasso di crescita degli investimenti fissi lordi delle imprese è previsto rallentare progressivamente nel 2019 e nel 2020. Vari fattori tendono a frenare le decisioni di spesa degli imprenditori nel biennio di previsione, mentre altri agiranno in direzione positiva.

A sfavore agiscono: l'aumento delle imposte indirette che, data la parziale traslazione sui prezzi, riduce profitti e liquidità delle imprese; un riassetto in parte fisiologico, al ribasso, della spesa in beni capitali dopo gli incentivi degli scorsi anni.

Inoltre, il calo delle attese delle imprese sulla domanda, sia interna sia estera, che è il principale fattore "determinante" degli investimenti, fa da freno nel 2019. Nel 2020, viceversa, l'ipotizzato rimbalzo tecnico della domanda estera dovrebbe agire debolmente a favore.

La disponibilità di prestiti per le imprese, importante presupposto per attivare investimenti, avrà un profilo simile: è un freno nel 2019, ma è attesa recuperare nel 2020. Infatti, due degli elementi che quest'anno hanno pesato sull'offerta di credito sono in miglioramento: i rendimenti sovrani e le sofferenze bancarie.

- **Investimenti pubblici** Il contributo del comparto delle opere pubbliche è atteso basso nel biennio di previsione. Potrebbero avere un effetto positivo sugli investimenti pubblici le modifiche contenute nella Legge di bilancio per il 2019 in materia di finanza locale e le misure previste dal DL Crescita e dal DL Sblocca cantieri, sulle quali però non ci sono ancora evidenze.

**La finanza pubblica** Nonostante l'economia italiana sia ferma da più di un anno, i conti pubblici non ne stanno risentendo. Alcuni fattori hanno influito sui risultati di quest'anno, che appaiono migliori di quanto indicato nella NaDEF di inizio ottobre (deficit/PIL al 2,2 per cento). Questo permette di avere un deficit tendenziale per il 2020 che, anche senza aumento IVA, rimarrà sotto la soglia del 3 per cento del PIL.

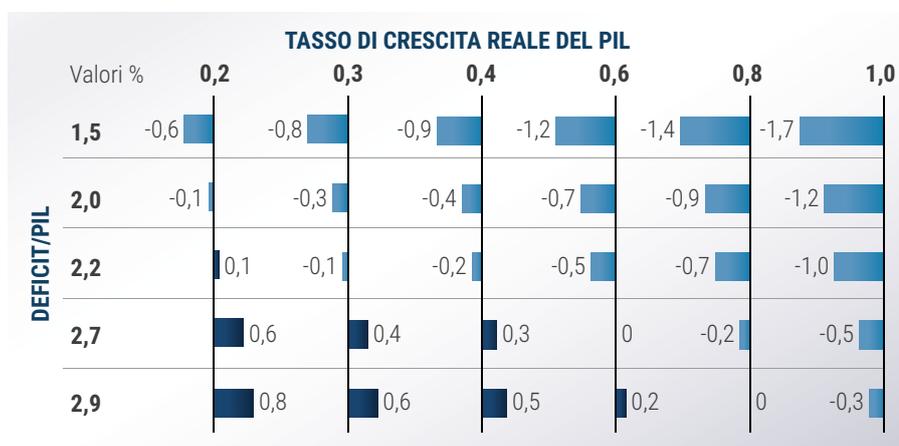
Il miglioramento è dovuto:

- alla positiva dinamica delle entrate tributarie, sostenute dall'aumento degli occupati e dai positivi effetti dell'estensione della fatturazione elettronica che ha generato un recupero di evasione quantificabile a fine anno in poco meno di 5 miliardi;
- all'aumento di altre entrate extra-tributarie (i dividendi distribuiti da Banca d'Italia e Cassa Depositi e Prestiti per complessivi 3,1 miliardi in più rispetto a quanto previsto dal Governo nel DEF);
- alla minore spesa per interessi che, rispetto a una situazione in cui i tassi fossero rimasti ai livelli della prima metà del 2019, porterà risparmi stimabili in 3 miliardi quest'anno e ulteriori 3,8 nel 2020;
- ai risparmi su Quota 100 e Reddito di cittadinanza che toccheranno i 2,6 miliardi di euro nel 2019 e i 3,4 miliardi nel 2020 e che sono legati al minor utilizzo degli strumenti rispetto a quanto previsto al momento della loro introduzione.

Il nuovo Governo, nella NaDEF, assume un quadro meno favorevole per il 2019 e più favorevole per il 2020 rispetto a quanto stimato dal CSC. Un tale profilo permetterebbe di realizzare un marginale miglioramento strutturale della finanza pubblica tra il 2019 e il 2020, ma andrà verificato alla luce delle stime di crescita economica e delle coperture, oggi ancora basate su ipotetici tagli e futuribili entrate. È probabile che vi saranno spese anticipate per la fine dell'anno.

**Scenari di politica economica per l'autunno** Nell'impostare la Legge di bilancio per il 2020 bisogna tenere conto di una serie di fattori:

1. una dinamica economica particolarmente debole sia a livello nazionale che internazionale. Ciò, da un lato, richiede misure adeguate a rilanciare la crescita, fondamentale per mantenere la coesione sociale e garantire la sostenibilità dei conti pubblici e, dall'altro lato, limita notevolmente la capacità di assorbire correzioni di bilancio consistenti. In particolare, l'Italia ha bisogno di rimettere il debito pubblico su un sentiero di riduzione, seppur graduale. Date le stime che ad oggi si possono fare sul tasso di crescita reale dell'economia e sul deflatore del PIL, difficilmente un rapporto tra deficit e PIL programmatico superiore al 2,2 per cento permetterebbe una riduzione del rapporto tra debito e PIL. Ma un aumento di quest'ultimo rapporto ci esporrebbe nuovamente all'attenzione del mondo, rischiando di vanificare il calo dei tassi che si è registrato in questa seconda parte dell'anno (Tabella B).



**Tabella B**  
**Differenza rapporto debito pubblico/PIL 2020 e 2019**

(Punti di PIL)

\* Dati NaDEF. Deflatore del PIL: 1,3%. Rapporto debito/PIL 2019: 135,7%.

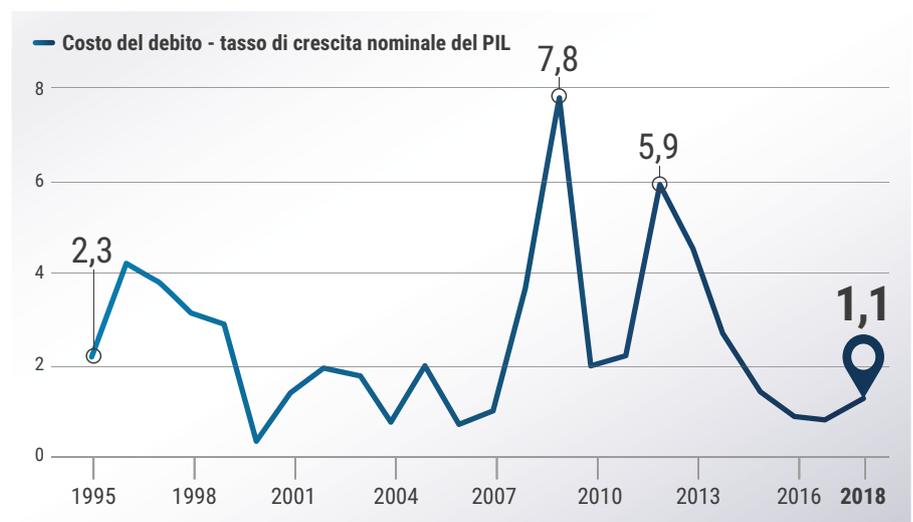
Aggiustamento stock-flussi: -0,1% del PIL.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria.

2. la difficile gestione degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise previsti dalle clausole di salvaguardia, che il precedente Governo ha incrementato con la Legge di bilancio per il 2019. Infatti, vista la dimensione degli aumenti previsti, sia la completa attivazione che l'intero finanziamento a deficit avrebbero effetti negativi;
3. la necessità di far scendere ulteriormente i tassi di rendimento sui titoli di Stato italiani. Gli ultimi sviluppi sono favorevoli. Dalla metà di agosto la discesa dei tassi sovrani in Italia ha raggiunto i minimi storici: 0,82 per cento sul BTP decennale, da 2,57 per cento nella prima metà del 2019. Rimane però ampio lo *spread*: con la Spagna a circa 70 punti base, con la Germania a 142;
4. la necessità di adottare scelte di politica economica in accordo con i partner europei e le istituzioni comunitarie, per evitare tensioni che possono avere ripercussioni negative sui mercati finanziari. In questo senso, le indicazioni del Governo assumono che le istituzioni comunitarie concedano all'Italia molta flessibilità, che andrà negoziata.

Nel complesso, le azioni di politica economica devono riuscire ad invertire il segno del differenziale tra costo medio del debito pubblico e tasso di crescita dell'economia (Grafico D): oggi, con la discesa dei tassi, questo obiettivo è a portata di mano se le giuste politiche – attuate in modo graduale, in un orizzonte almeno triennale – riusciranno a spingere al rialzo la crescita. Oggi questo differenziale è favorevole in tutti gli altri 27 paesi dell'Unione europea.

**Grafico D**  
**In Italia il costo del debito**  
**sempre più alto della crescita**  
*(Valori percentuali)*



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

A titolo esemplificativo si possono descrivere tre scenari di politica economica per l'autunno, del tutto ipotetici e ai quali non si attribuiscono specifiche probabilità di realizzazione. Tutti ruotano intorno al tema delle clausole di salvaguardia IVA.

#### **A. Il finanziamento tutto in deficit delle clausole di salvaguardia**

In questo scenario, il Parlamento decide di non aumentare le imposte indirette finanziando interamente a deficit l'annullamento delle clausole. In questo caso, non si avrebbero effetti negativi diretti sulla crescita, ma il rapporto tra deficit pubblico e PIL arriverebbe pericolosamente vicino al 3 per cento e vedrebbe quasi certamente l'opposizione della Commissione europea che potrebbe avviare la procedura per disavanzi eccessivi. Ciò potrebbe causare un nuovo incremento dei tassi di rendimento sui

titoli di Stato che retro-agirebbe sul deficit, aumentandolo ulteriormente e, inoltre, avrebbe effetti recessivi, perché peggiorerebbe le condizioni di accesso al credito per famiglie e imprese. Inoltre, non ci sarebbe nessuno spazio ulteriore per portare avanti politiche per la crescita.

## **B. Il rispetto pieno delle regole europee**

In questo scenario l'Italia rispetterebbe appieno la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita. La correzione richiesta all'Italia sarebbe di 0,4 punti di PIL. La manovra correttiva sarebbe quindi di 1,1 punti di PIL, pari a circa 20 miliardi di euro. E il rapporto deficit/PIL scenderebbe nel 2020 all'1,7 per cento. Si tratterebbe di una manovra imponente, che potrebbe avere ampi effetti negativi e che impatterebbe su un'economia già fragile.

## **C. Un percorso graduale di rientro del debito pubblico**

Uno scenario intermedio rispetto ai precedenti potrebbe essere quello in grado di assicurare lo sforzo necessario per ottenere un rientro lento ma costante del rapporto debito/PIL spalmato su più anni, perseguendo politiche efficaci per aumentare il tasso di crescita dell'economia. Si potrebbe avviare un piano strutturato su tre anni proprio per evitare nell'immediato una politica eccessivamente restrittiva. È plausibile immaginare un quadro programmatico che fissi un obiettivo di deficit in grado di far scendere il rapporto debito/PIL sin dal primo anno. Per esempio, un rapporto deficit/PIL al 2,2 per cento, come quello programmato dal Governo, potrebbe assicurare comunque una stabilizzazione del rapporto debito/PIL nel 2020, anche con un tasso di crescita del PIL nell'ordine dello 0,2-0,3 per cento, ben sotto lo 0,6 per cento stimato nella NaDEF. Se il rapporto deficit/PIL scendesse all'1,9 per cento nel 2021, ottenibile con una manovra netta da 9,9 miliardi, il debito in rapporto al PIL scenderebbe di circa 1,4 punti. Nel 2022, con un rapporto deficit/PIL pari all'1,6, il debito scenderebbe di ulteriori 1,2 punti in rapporto al PIL e la manovra netta sarebbe di 3,6 miliardi.

C'è poi un quarto scenario, delineato dal Governo, di non attivazione delle clausole di salvaguardia e di una copertura in parte a deficit e in parte con ipotetiche maggiori entrate e minori spese. Sarà necessario attendere l'approvazione in Parlamento della Legge di bilancio per una valutazione.

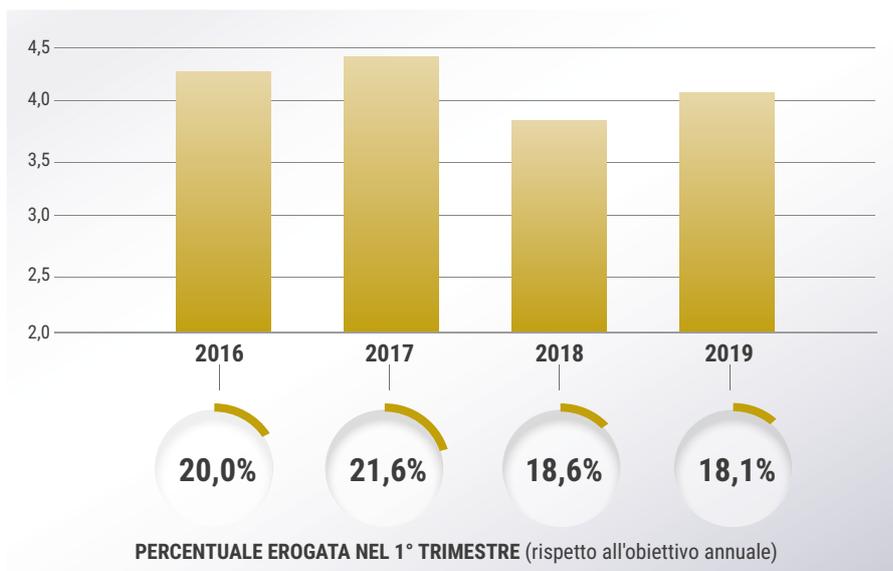
**Un menù di possibili interventi** coerenti con questi obiettivi e nell'ottica di un piano triennale può ricomprendere una serie di misure per sostenere la crescita e garantire la sostenibilità del debito pubblico italiano. Non si tratta di un programma organico, che ovviamente richiede diversi altri interventi e una valutazione complessiva delle compatibilità, né di proposte specifiche, ma solo di elementi utili ad alimentare il dibattito. Tra questi:

- 1. il sostegno agli investimenti privati** - dando continuità alle misure fiscali che si sono rivelate efficaci, come il rifinanziamento dell'iper-ammortamento per le spese d'acquisto di beni strumentali incorporanti tecnologie digitali, cercando di allargarle a investimenti che favoriscono la transizione verso la sostenibilità;
- 2. lo sblocco degli investimenti pubblici** - proseguendo nell'azione di sblocco dei cantieri ancora fermi per spendere le risorse pubbliche che sono state stanziare, anche completando l'attuazione delle misure adottate recentemente (Decreto Sblocca-cantieri) ed eliminando gli altri ostacoli ancora esistenti (Grafico E);
- 3. l'avvio di una riforma fiscale** - nella direzione di un alleggerimento del carico fiscale, specie quello che grava sul lavoro, sia mettendo più soldi in tasca ai lavoratori, per favorire l'offerta di lavoro e i consumi, sia riducendo il costo del lavoro per le imprese, per aumentare la competitività e la domanda di lavoro.

## Grafico E

### Ancora lenta la realizzazione di investimenti pubblici

(Pagamenti erogati per investimenti pubblici, 1° trimestre di ciascun anno, miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su Conto consolidato di cassa del settore pubblico.

Dati gli attuali stringenti vincoli di bilancio pubblico, ma vista l'urgenza di misure che massimizzino le prospettive di crescita del Paese, un'opzione percorribile appare quella di un intervento mirato e graduale, declinato su più fronti che stimolino lo sviluppo in ambiti tra loro complementari;

- un accorpamento delle aliquote IRPEF sui primi scaglioni, con conseguente rafforzamento dei redditi medi, soprattutto quelli da lavoro dipendente che sono attualmente penalizzati rispetto a svariati regimi sostitutivi per altre forme di reddito.

Simulazioni condotte dal CSC con il modello EUROMOD mostrano che sostituire l'aliquota marginale nominale attualmente in vigore sul secondo scaglione IRPEF con l'aliquota del primo scaglione comporterebbe risparmi fiscali per il 56 per cento dei contribuenti IRPEF e un costo per lo Stato di circa 8 miliardi di euro. Questa ipotesi appare più ragionevole rispetto ad alternative di cui si è discusso nei mesi passati, quali: i) l'accorpamento del secondo e terzo scaglione IRPEF, che farebbe lievitare il costo di ulteriori 4 miliardi e comporterebbe risparmi per meno di un quarto dei contribuenti; ii) l'introduzione di un'aliquota al 15 per cento fisso fino a 55mila euro, che costa troppo (80 miliardi) oppure, se finanziata con l'abolizione del bonus 80 euro e delle detrazioni attuali, costa meno (17 miliardi) ma genera un aggravio di imposta per oltre 20 milioni di contribuenti prevalentemente a basso reddito;

- un intervento mirato sui redditi da lavoro dipendente per aumentare il netto in busta paga anche ai lavoratori con redditi tanto bassi da non pagare tasse, con l'introduzione di una vera imposta negativa che preveda trasferimenti anche agli incapienti se lavoratori dipendenti.

Un'opzione per far arrivare più soldi in busta paga anche a quei 4 milioni di contribuenti lavoratori dipendenti incapienti, che oggi non pagano IRPEF e sono esclusi dal bonus 80 euro, senza un onere eccessivo per le finanze pubbliche, è quella di ridisegnare la struttura del bonus, prevedendo un *phase-in* che parta già dal primo euro di reddito, fino al raggiungimento dei 960 euro annui oggi previsti in corrispondenza del tetto di 8.174 euro di reddito complessivo. Il costo della misura si quantifica in 2 miliardi di euro aggiuntivi rispetto ai 9,5 miliardi già stanziati a regime per il bonus 80 euro.

Aumentando il netto in busta paga ai lavoratori con redditi bassi ci si può aspettare un ampio impulso sui consumi (perché essi tendono ad avere una propensione al consumo superiore alla media) e sull'incentivo a lavo-

rare (anche per individui con basse prospettive salariali e per i *secondary earners*, in primo luogo le donne sposate);

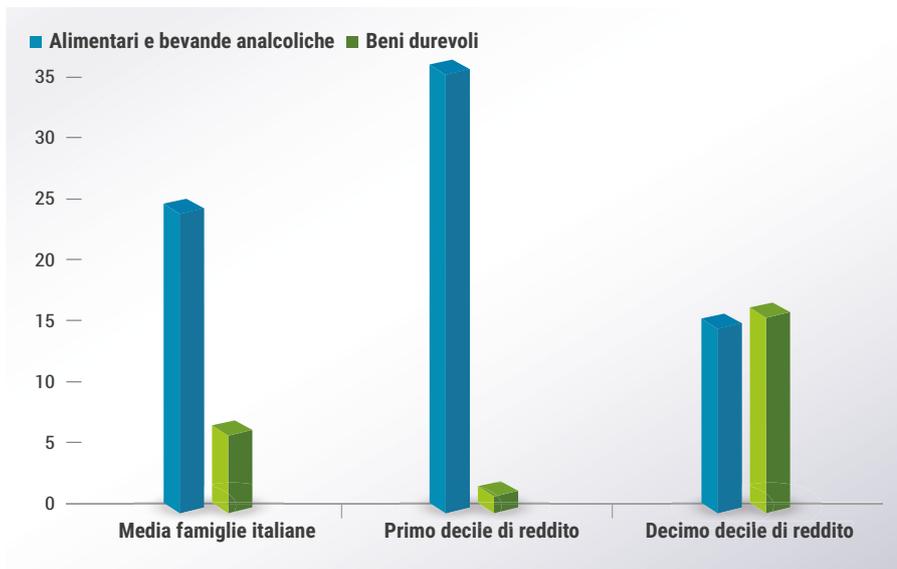
- il rafforzamento degli attuali incentivi fiscali sui premi di risultato, per stimolare ulteriormente la diffusione di schemi variabili di retribuzione e il raggiungimento di incrementi di produttività;
- l'ampliamento degli attuali incentivi all'inserimento lavorativo dei giovani, in termini di sgravi contributivi sia sulle assunzioni a tempo indeterminato che sull'apprendistato.

**4. un riordino delle aliquote IVA** - nel caso si renda assolutamente necessario, per la tenuta dei conti pubblici e per evitare altre misure recessive, intervenire sull'attuale struttura dell'IVA, bisognerebbe finalizzare l'intervento sui singoli beni consumati prevalentemente dalle famiglie con redditi elevati, attenuando o comunque non aumentando l'incidenza dell'imposta sulle famiglie a basso reddito, che hanno tipicamente una maggiore propensione al consumo.

L'analisi distributiva mostra, infatti, come le imposte indirette siano regressive se considerate in termini percentuali rispetto al reddito: le famiglie nel primo decile di reddito destinano oltre il 18 per cento del proprio reddito disponibile al pagamento di IVA e accise, le famiglie con redditi più alti (nell'ultimo decile) circa il 12 per cento.

Nel paniere di spesa delle famiglie i prodotti alimentari e le bevande analcoliche hanno in media il peso maggiore: il 23 per cento del totale (Grafico F). Seguono: le spese per abitazione (consumi domestici e affitti) con il 14,4, il trasporto privato con l'11,5, l'abbigliamento e le calzature (8,2), mentre i servizi ricettivi e di ristorazione si attestano al 7,4 per cento. Guardando alla distribuzione dei consumi per decili di reddito, tuttavia, si nota che gli alimentari pesano quasi il 34 per cento del paniere nelle famiglie del primo decile, mentre solo il 14 per cento di quelle con redditi più elevati; al contrario, per queste ultime i beni durevoli rappresentano il 17 per cento della spesa, rispetto al 2 per cento per le famiglie a più basso reddito.

Un aumento di un punto percentuale sia dell'aliquota IVA ordinaria che della ridotta (ma non della minima) colpirebbe oltre il 76 per cento dei



**Grafico F**  
**Composizione del paniere di spesa delle famiglie**

(Voci selezionate, valori % per categorie di spesa e decili di reddito)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT su dati IT-SILC/HBS.

beni consumati dalle famiglie. Assumendo una completa traslazione dell'aumento IVA sui prezzi, la spesa media per le famiglie crescerebbe di circa 169 euro l'anno. A parità di paniere di spesa, dunque, interventi di aumenti generalizzati delle aliquote IVA, sulla falsariga di quanto stabilito dalle clausole di salvaguardia, permetterebbero di incassare gettito per le casse dello Stato ma avrebbero effetti negativi sia sulla crescita dell'economia che dal punto di vista distributivo;

5. **l'introduzione di misure di contrasto all'evasione** - in particolare con uno stimolo all'uso della moneta elettronica, scarsamente diffuso in Italia, da erogare attraverso la definizione di uno sconto fiscale a coloro che ne fanno ricorso; nell'ipotesi formulata dal CSC, si tratterebbe di un credito di imposta in percentuale del valore della transazione;
6. **l'acquisizione interamente a riduzione del deficit tendenziale dei risparmi derivanti dal minor utilizzo di "Quota 100" e del Reddito di cittadinanza**, per i quali sono state stanziare somme superiori a quanto si stima necessario sulla base delle domande pervenute, con risparmi oltre quelli ipotizzati dal Governo nel DL 61/2019 e accantonati come "economie di spesa". È importante che tali risparmi siano interamente destinati dal Governo a ridurre il deficit, come ipotizzato nello scenario previsivo CSC;
7. **un riequilibrio della tassazione sulle rendite finanziarie**, attraverso un aumento della tassazione dei proventi sui titoli di Stato, al fine di recuperare risorse da destinare a un piano per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani.

Il 2020 potrebbe rappresentare un anno di svolta per l'economia italiana a patto che il dividendo dei tassi di interesse ai minimi storici venga utilizzato per ricreare il clima di fiducia, rilanciare gli investimenti privati, avviare la riduzione del peso fiscale sui lavoratori e porre il debito pubblico su un sentiero decrescente. In attesa di un rasserenamento dello scenario geoeconomico internazionale.

# 1. LE PREVISIONI PER L'ECONOMIA ITALIANA

1.1	Il Prodotto Interno Lordo e le sue componenti	19
1.2	L'occupazione	37
1.3	Le retribuzioni e i prezzi	44
1.4	La finanza pubblica	46
1.5	I fattori di competitività	52
1.6	Lo scenario internazionale	55

## 1.1 Il Prodotto Interno Lordo e le sue componenti

**L'Italia è in bilico sulla soglia della crescita zero** Si conferma la sostanziale stagnazione dell'economia italiana, già delineata dal CSC in primavera (Tabella 1.1). Stimiamo un PIL italiano fermo sia nel 2019 che nel 2020 sulla base di politiche invariate (con aumenti di aliquote IVA e accise per 23,1 miliardi di euro e spese indifferibili per 2,7 miliardi). L'Italia continuerebbe così a registrare un ampio gap rispetto alla dinamica economica media dell'Euroarea.

	2017	2018	2019	2020*
Prodotto interno lordo	1,7	0,8	0,0	0,0
<i>senza aumenti IVA e accise</i>				<b>0,4</b>
Consumi delle famiglie residenti	1,4	0,8	0,3	-0,2
Investimenti fissi lordi	3,3	3,2	1,9	1,1
Esportazioni di beni e servizi	6,0	1,8	2,6	2,2
Importazioni di beni e servizi	6,2	3,0	1,5	2,0
Saldo commerciale <sup>1</sup>	3,2	2,8	3,1	3,2
Occupazione totale (ULA) <sup>2</sup>	0,9	0,8	0,6	0,2
Tasso di disoccupazione <sup>3</sup>	11,2	10,6	9,8	9,7
Prezzi al consumo	1,2	1,2	0,7	1,8
Retribuzioni totale economia <sup>4</sup>	0,3	1,7	1,1	1,2
Saldo primario della PA <sup>5</sup>	1,4	1,6	1,7	1,9
Indebitamento della PA <sup>5</sup>	2,4	2,1	1,8	1,7
<i>senza aumenti IVA e accise</i>				<b>2,8</b>
Debito della PA <sup>5</sup>	134,1	134,8	135,7	135,5

<sup>1</sup> Fob-fob, valori in percentuale del PIL; <sup>2</sup>ULA = unità equivalenti di lavoro a tempo pieno;

<sup>3</sup> valori percentuali; <sup>4</sup> per ULA; <sup>5</sup> valori in percentuale del PIL.

\* Per il 2020 è inclusa l'attivazione degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti e le spese indifferibili.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT, Banca d'Italia.

Se invece l'IVA non aumentasse, il tasso di crescita del PIL nel 2020 potrebbe essere leggermente positivo: molto dipenderà dalle modalità di copertura. Secondo una simulazione realizzata dal CSC con il modello macro-econometrico, nel caso di annullamento della clausola di salvaguardia con finanziamento integralmente a deficit e quindi di non aumento delle aliquote IVA nel 2020, dell'economia italiana registrerebbe un +0,4 per cento di PIL, rispetto alla crescita zero stimata nello scenario di base; il deficit in rapporto al PIL, però, sarebbe molto più alto, pari al 2,8 per cento, rispetto all'1,7 per cento del *baseline*.

Lo scenario di base del CSC è, necessariamente, realizzato a politiche invariate, ovvero scontando il rincaro IVA. Il motivo è che è problematico e dipendente da assunzioni soggettive includere nelle previsioni un'ipotesi di mancato aumento dell'IVA, in assenza di decisioni certe, contenute in Leggi approvate in Parlamento, che chiariscano tutti i dettagli tecnici sottostanti, anche relativamente alle eventuali coperture. Per la stessa ragione, non includiamo le indicazioni della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF) visto che possono non corrispondere ai contenuti che verranno approvati nella Legge di bilancio.

L'economia italiana resterebbe comunque ancora sotto i valori pre-crisi: nello scenario a politiche invariate, il PIL è stimato attestarsi a fine 2020 poco sotto i livelli toccati nel 2011, ma ancora inferiori del 4,3 per cento rispetto al massimo di inizio 2008. Siamo ormai l'unico paese dell'Eurozona, insieme alla Grecia, a non aver recuperato il calo degli anni della crisi.

**Tabella 1.1**  
**Le previsioni del CSC**  
**per l'Italia**

(Variazioni percentuali)

### IL BIVIO

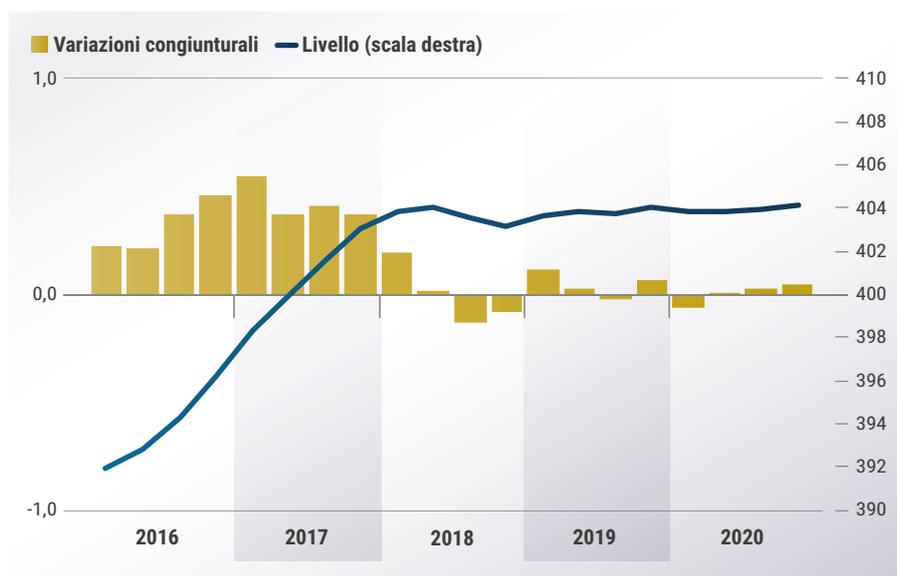


2020

	con aumento IVA	senza aumento IVA
PIL	<b>0,0%</b>	<b>0,4%</b>
Deficit /PIL	<b>1,7%</b>	<b>2,8%</b>

## Grafico 1.1 PIL italiano: prosegue la sostanziale stagnazione

(Italia, var. % e miliardi di euro, prezzi costanti, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Per il 2020, lo scenario del CSC comporta una revisione al ribasso del PIL di 0,4 punti rispetto alle stime di primavera. Ciò è dovuto a due fattori:

- la peggiore dinamica attesa per la seconda metà del 2019, che assottiglia il trascinarsi statistico all'anno successivo; soffrono in particolare quest'anno i consumi, anello debole della domanda, a causa anche del minor apporto di Reddito di cittadinanza e Quota 100 all'attività economica rispetto alle stime iniziali (si veda il BOX n. 1.1);
- la dinamica inferiore alle attese del commercio mondiale (a causa dell'intensificarsi delle tensioni protezionistiche e dell'incertezza geoeconomica) e il peggioramento maggiore del previsto dell'attività produttiva in Germania, primo mercato di sbocco per i prodotti italiani.

Tre sono i fattori, che hanno frenato e frenano l'economia italiana; ma c'è un elemento positivo, il calo dei tassi sovrani, che invece la sostiene.

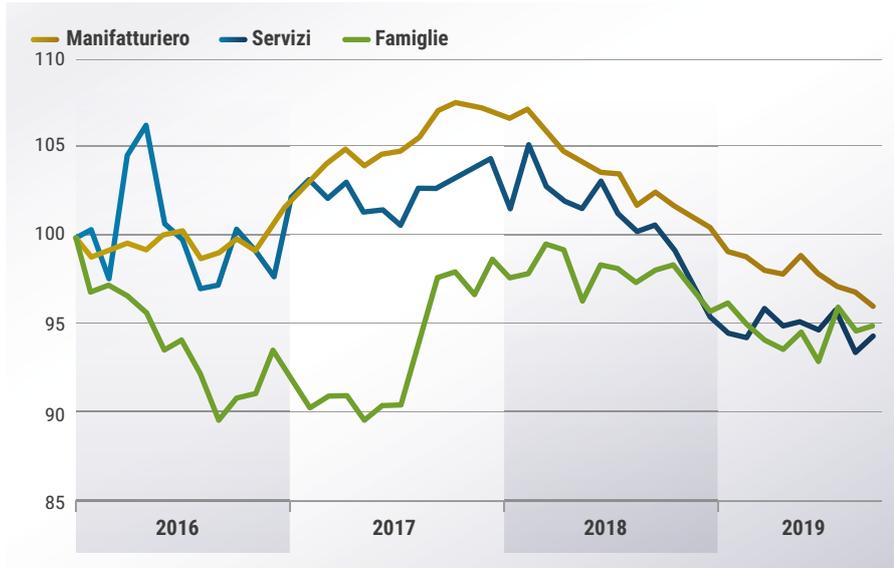
**Primo: meno traino industriale tedesco** La frenata in Germania, legata specialmente alla crisi della produzione nel settore *automotive* (-12 per cento nei primi sette mesi del 2019 per gli autoveicoli), ha avuto ricadute importanti sull'attività dell'industria italiana, per i forti legami tra i comparti manifatturieri dei due paesi. L'Italia, infatti, è il principale fornitore delle imprese tedesche di prodotti di componentistica per auto.

Le difficoltà dell'*automotive* tedesco rappresentano un significativo fattore di freno non solo per la produzione industriale, ma anche per l'export italiano. La frenata, infatti, non è legata a fattori congiunturali, ma è avvenuta per ragioni più strutturali (si veda il BOX n. 1.2). Saranno comunque le esportazioni, pur non brillanti, a tenere a galla il PIL italiano.

**Secondo: in calo la fiducia** Gli indicatori di fiducia negli ultimi mesi hanno mostrato, complessivamente, un ulteriore peggioramento (Grafico 1.2). Ciò spinge imprese e famiglie a una gestione più parsimoniosa dei bilanci.

## Grafico 1.2 Fiducia calante, soprattutto nel manifatturiero

(Italia, saldi delle risposte, dati mensili  
destagionalizzati, indici gen. 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Il calo di fiducia è stato più marcato per il comparto manifatturiero, dove non si è interrotta la diminuzione iniziata a fine 2017. Tale dinamica è dipesa soprattutto da un peggioramento delle attese su ordini e produzione. Tra le famiglie si è osservata una minor riduzione della fiducia e negli ultimi mesi l'indice, pur con forti oscillazioni, si è mantenuto sui livelli di inizio 2019. L'andamento della fiducia delle famiglie, di recente, si è giovato di un miglioramento delle valutazioni sulla situazione economica dell'Italia, ma solo sul breve periodo, mentre restano sfavorevoli i giudizi sulla situazione personale.

La recente formazione di un governo meno conflittuale verso le istituzioni europee potrebbe contribuire a rassicurare famiglie e imprese e far ripartire il circolo virtuoso che lega fiducia, consumi e investimenti. La ricostituzione della fiducia è, infatti, un fattore cruciale per creare le condizioni per la crescita.

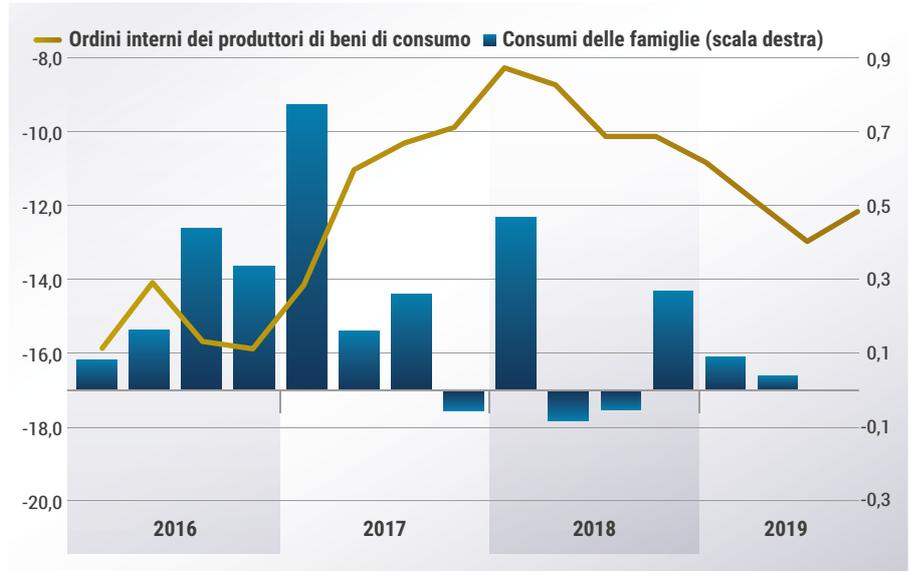
**Terzo: più IVA, meno PIL** Sulla crescita nel 2020 incide negativamente l'incremento delle aliquote IVA, previsto dalla normativa vigente sulle clausole di salvaguardia. Tale aumento è stimato sottrarre circa lo 0,4 di crescita rispetto allo scenario di aliquote ferme.

L'aumento IVA genera, infatti, effetti negativi sia sulla spesa delle famiglie sia sugli investimenti delle imprese. Ciò perché si potrebbe tradurre in un incremento dei prezzi dei beni e dei servizi, con un impatto negativo sul reddito disponibile delle famiglie e quindi sui consumi. Se questa traslazione sui prezzi fosse parziale, come è ragionevole attendersi, a sopportare l'onere degli aumenti IVA sarebbero anche le imprese, attraverso una riduzione dei margini e quindi della capacità di realizzare investimenti.

**Quarto: minori tassi, poca crescita** Un elemento nuovo, positivo, dello scenario per l'Italia è che nelle ultime settimane la migliorata percezione del nostro Paese tra gli investitori esteri si è riflessa in un brusco calo dei rendimenti pagati sui titoli di Stato (si veda il BOX n. 1.5). Tra il 9 agosto e il 4 settembre i tassi italiani sono calati di 100 punti base, mentre quelli spagnoli e francesi di 10 punti. Ciò favorisce l'attività economica, perché agevola il credito (si veda il paragrafo 1.5), oltre a contenere la spesa pubblica per interessi. In un contesto di tassi sul credito già ai minimi storici, l'impatto positivo di questo fattore sulla crescita dell'economia reale è però atteso essere limitato. Senza di esso, comunque, lo scenario CSC avrebbe incluso una piccola recessione nel 2020.

### Grafico 1.3 I giudizi sugli ordini segnalano una dinamica fiacca dei consumi

(Italia, saldo delle risposte e var. %  
a prezzi costanti)



Gli ordini sono spostati avanti di un trimestre.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

#### CONSUMI



2019  
**+0,3%**

2020  
**-0,2%**

**Dinamica dei consumi verso lo zero** La spesa delle famiglie italiane è prevista crescere dello 0,3 per cento quest'anno e fermarsi vicino allo zero il prossimo (-0,2 per cento).

I consumi delle famiglie sono caratterizzati già negli ultimi trimestri da una dinamica fiacca. E gli indicatori congiunturali sono coerenti con un andamento ancora debole nei mesi estivi: le immatricolazioni di auto sono in lieve aumento, l'ICC (indicatore dei consumi di Confindustria) è in diminuzione; i giudizi sugli ordini interni dei produttori di beni di consumo hanno in parte recuperato, ma restano su livelli ridotti (Grafico 1.3).

Diversi fattori incidono sull'andamento dei consumi quest'anno e il prossimo:

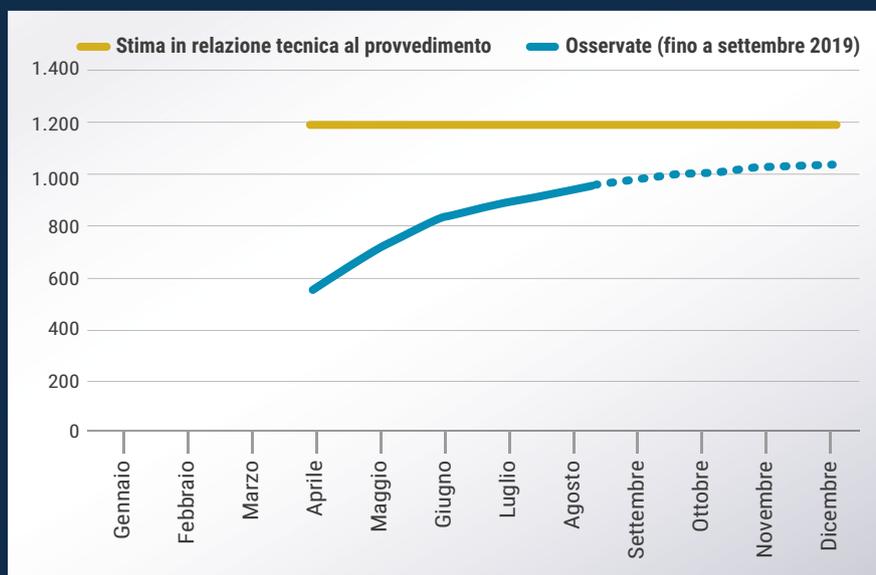
- a favore, agisce l'incremento atteso delle risorse disponibili grazie al dispiegarsi degli effetti del Reddito di cittadinanza, ma ridotti e un po' ritardati rispetto a quanto atteso nelle previsioni di primavera, in quanto dovrebbero materializzarsi tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 (si veda il BOX n. 1.1);
- l'aumento dell'occupazione nel 2019, in un'economia ferma, non sembra aver alimentato molto i consumi, anche perché caratterizzato da una riduzione degli orari di lavoro;
- una maggiore stabilità politica in Italia potrebbe incidere positivamente sulla fiducia e sulle decisioni di spesa delle famiglie, almeno nel breve periodo;
- a sfavore, già nel 2019, incide l'aumento della propensione al risparmio, salita all'8,4 per cento del reddito disponibile nel primo trimestre, da 8,0 nella media del 2018, spiegato da un intensificarsi dei motivi precauzionali;
- nel 2020, il reddito disponibile reale sarà eroso dalla riduzione dei redditi da interessi (per la discesa dei tassi sui BTP) e di quelli derivanti dalla distribuzione dei profitti delle imprese;
- l'aumento dell'IVA avrà un impatto negativo sulla dinamica della spesa delle famiglie, attraverso l'aumento dei prezzi al consumo e l'erosione del potere d'acquisto; è ragionevole che ci sia un anticipo di consumi (specie di beni durevoli) da inizio 2020 a fine 2019, per realizzare acquisti prima dell'aumento dell'IVA.

All'indomani dell'avvio di Reddito di cittadinanza (Rdc) e Quota 100, il CSC ha condotto un esercizio di valutazione dell'impatto macroeconomico delle due misure. Si stimava, nella primavera 2019, che dall'implementazione del Rdc sarebbe derivato un impatto di +0,24 punti percentuali sulla crescita del PIL al terzo anno, quasi interamente ascrivibile all'aumento dei consumi privati (+0,8 punti percentuali) e concentrato nel primo anno di implementazione. Anche nel caso di Quota 100 si stimava un effetto complessivo positivo sulla crescita del PIL, pari a +0,20 punti nell'arco di tre anni, con il contributo maggiore proveniente dai consumi privati<sup>1</sup>.

Le stime erano formulate sull'ipotesi che i fondi stanziati per le misure venissero tutti effettivamente impegnati. Ipotesi che, tuttavia, va rivista alla luce delle domande pervenute per i due provvedimenti, che sono state ben inferiori alle attese. Se da un lato un utilizzo inferiore alle attese genera risparmi per lo Stato (si veda la discussione nel capitolo 2 del presente rapporto), dall'altro lato smorza l'impatto atteso su consumi e PIL.

**Rdc sotto le attese...** Per il Rdc, nella relazione tecnica al provvedimento, si stimavano 1 milione e 200mila nuclei beneficiari, già da aprile 2019. In quel primo mese di erogazione della carta acquisti, al contrario, le domande accolte si sono attestate a meno della metà (560mila), pari a circa il 70 per cento delle oltre 800mila domande presentate a marzo (primo mese di acquisizione). Nei mesi successivi il flusso di domande presentate è progressivamente diminuito e anche il tasso di accettazione è calato, al 60 per cento. Assumendo che le domande complessivamente presentate nella seconda parte dell'anno si attestino intorno alle 200mila e che il tasso di accettazione rimanga sugli ultimi livelli osservati, a fine 2019 i nuclei beneficiari saranno circa 1 milione, quindi 200 mila in meno del previsto (Grafico A).

## BOX n. 1.1 Rdc e "Quota 100": dai risparmi meno spinta su consumi e PIL



**Grafico A**  
**Per Rdc meno beneficiari  
del previsto nel 2019**

(Numero cumulato di domande accolte nel 2019, migliaia)

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati INPS.

<sup>1</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (marzo 2019), [Dove va l'economia italiana e gli scenari geoeconomici](#), Box n. 1.1, *Rdc e Quota 100: spinta al PIL modesta rispetto al costo di spread e fiducia*, pp. 23-24.

Con un numero inferiore di nuclei beneficiari a fine anno e visto che una parte di questi non riceveranno tutte le 9 mensilità previste dalla relazione tecnica, si stima che il Rdc impegnerà 1,6 miliardi in meno quest'anno (dei 5,6 stanziati) e 1 miliardo in meno l'anno prossimo. Ciò implica che anche l'impatto atteso sui consumi sarà smorzato, specie quello previsto per il 2019.

A metà luglio 2019, data dell'ultimo aggiornamento reso disponibile dall'INPS, le famiglie beneficiarie erano 900mila e ricevevano mediamente un beneficio mensile poco sotto i 500 euro<sup>2</sup>. Nelle regioni del Sud e delle Isole risiede oltre il 60 per cento di tali nuclei, con un importo mensile poco superiore alla media nazionale (520 euro). Ne deriva che dei 4 miliardi di sostegno al reddito che si stima saranno complessivamente erogati nel 2019, il 65 per cento andrà al Mezzogiorno, rispetto al 21 del Nord e al 14 del Centro.

**...come Quota 100** Per "Quota 100" si stima che a fine 2019 i beneficiari della misura saranno circa il 35 per cento in meno rispetto a quanto previsto. Secondo i monitoraggi pubblicati dall'INPS, al 6 settembre 2019 (ultimo aggiornamento disponibile) erano pervenute 176mila domande, di cui il 53 per cento il primo mese (Grafico B). Il boom iniziale riflette le richieste di pensionamento di chi già possedeva i requisiti a fine 2018, mentre da allora sono arrivate e arriveranno solo le domande di chi, via via, li maturerà.

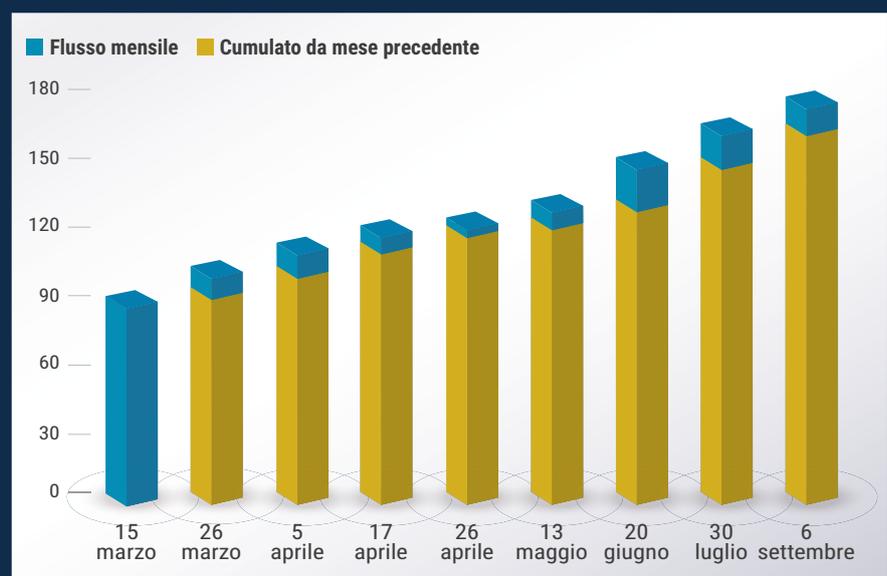
Quanti effettivamente si pensionano con questo canale, e quando, dipende:

- dal tasso di accettazione (intorno all'85 per cento, secondo quanto riportato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio a luglio 2019);
- dalle "finestre" per l'uscita previste dalla legge, con un posticipo più lungo, tra domanda e pensionamento, per i dipendenti pubblici.

Riguardo alla distribuzione per gestione previdenziale, il 50 per cento delle domande presentate fino a settembre è da parte di dipendenti privati, una

### Grafico B Quota 100: il grosso delle domande a inizio 2019

(Domande acquisite dall'INPS nel 2019  
per data di monitoraggio)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati INPS.

<sup>2</sup> A differenza del numero di beneficiari, il beneficio erogato è in linea con quanto implicitamente assunto in relazione tecnica. Esso si compone di una parte a integrazione del reddito e una parte (eventuale) di contributo per l'affitto o per il mutuo.

quota più elevata rispetto a quanto indicato in relazione tecnica per i pensionamenti complessivi nel 2019 (35 per cento). Più basse del previsto, invece, le quote di domande ricevute dal settore pubblico (31, contro 35 per cento) e ancor più da parte dei lavoratori autonomi (19, contro 30).

Nel caso di Quota 100, l'impatto atteso sui consumi agisce prevalentemente attraverso lo stimolo indotto dal graduale ricambio occupazionale. Assumendo che i consumi di chi decide volontariamente di sfruttare la possibilità di andare in pensione anticipatamente non subiscano ampie variazioni, è infatti dalla spesa aggiuntiva da parte dei sostituti al lavoro dei quotisti che deriva la spinta ai consumi. Anche se sull'intensità del ricambio occupazionale non c'è ancora evidenza, è chiaro che con meno pensionamenti del previsto l'effetto atteso sarà più basso.

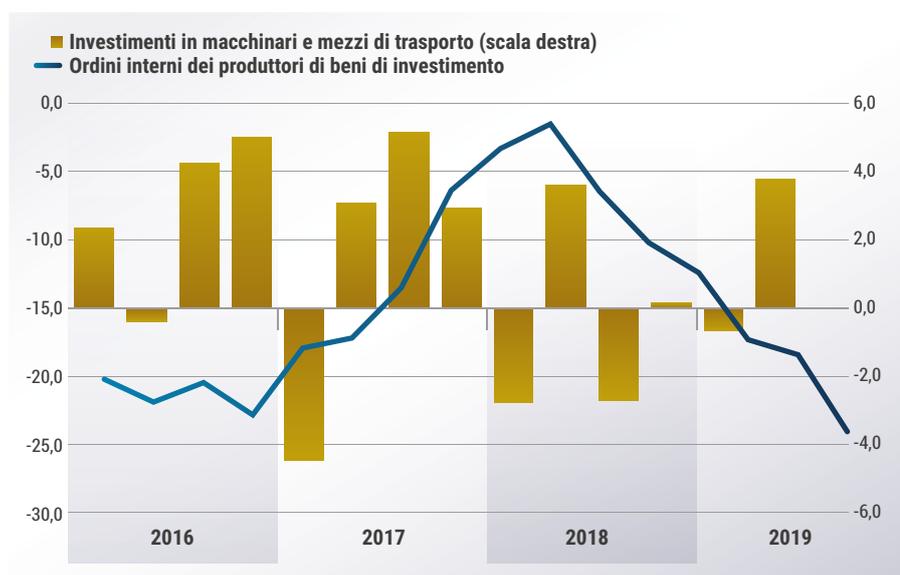
**Investimenti in frenata...** Gli investimenti fissi lordi sono previsti crescere a ritmi discreti nel 2019 (+1,9 per cento), per rallentare poi nel 2020 (+1,4 per cento).

Nel 2019 la dinamica della spesa in macchinari e apparecchiature risulta piuttosto volatile. Ha seguito la tempistica degli incentivi fiscali sugli acquisti di questa tipologia di beni. Al robusto calo nel primo trimestre è seguito un significativo rimbalzo nel secondo, in gran parte spiegato dalla reintroduzione del superammortamento da aprile. Il rimbalzo potrebbe rivelarsi temporaneo, seguito da una correzione nei mesi estivi, tenuto conto dell'ulteriore peggioramento delle valutazioni degli imprenditori. Un precedente analogo, anch'esso dettato dalla tempistica degli incentivi, si è avuto nei mesi centrali del 2018. Pur scontando una dinamica negativa nel terzo trimestre, data la variazione positiva già acquisita al secondo trimestre, nella media 2019 l'andamento degli investimenti fissi lordi sarà in aumento.

Vari fattori tendono a frenare le decisioni di spesa degli imprenditori nel biennio di previsione, mentre altri agiranno in direzione positiva:

- nel 2019, a sfavore, agisce anzitutto il calo delle attese delle imprese sull'andamento della domanda (Grafico 1.4), interna ed estera, dovuto al peggioramento del contesto internazionale e alle ricadute sulla domanda globale di beni;

## INVESTIMENTI FISSI LORDI



### Grafico 1.4 Investimenti in macchinari: atteso un peggioramento

(Italia, saldo delle risposte e var. % a prezzi costanti)

Gli ordini sono spostati avanti di un trimestre.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

- inoltre, un riassetto fisiologico, al ribasso, dopo gli investimenti sostenuti dagli incentivi nel 2017-2018;
- infine, il credito per le imprese, diventato più selettivo proprio da inizio anno;
- nel 2020, a favore agisce il piccolo rimbalzo ipotizzato degli scambi mondiali (dopo la compressione del 2019) e quindi della domanda, principale fattore "determinante" degli investimenti (Grafico 1.5);
- ciò dovrebbe sostenere anche la fiducia degli imprenditori nel prossimo anno;
- a questo si sommeranno condizioni del credito attese più favorevoli, che sono un importante fattore "permissivo" per gli investimenti;
- contro, invece, potrebbe agire l'aumento dell'IVA, che riduce profitti e liquidità delle imprese, anche se l'effetto sugli investimenti sarà probabilmente contenuto.

**Grafico 1.5**  
**Le condizioni per investire**



... **anche nelle costruzioni** Gli investimenti in costruzioni, che rappresentano circa il 50 per cento del totale, sono attesi mantenere un buon ritmo quest'anno (+2,5 per cento), ma rallentare fortemente il prossimo (+0,7 per cento).

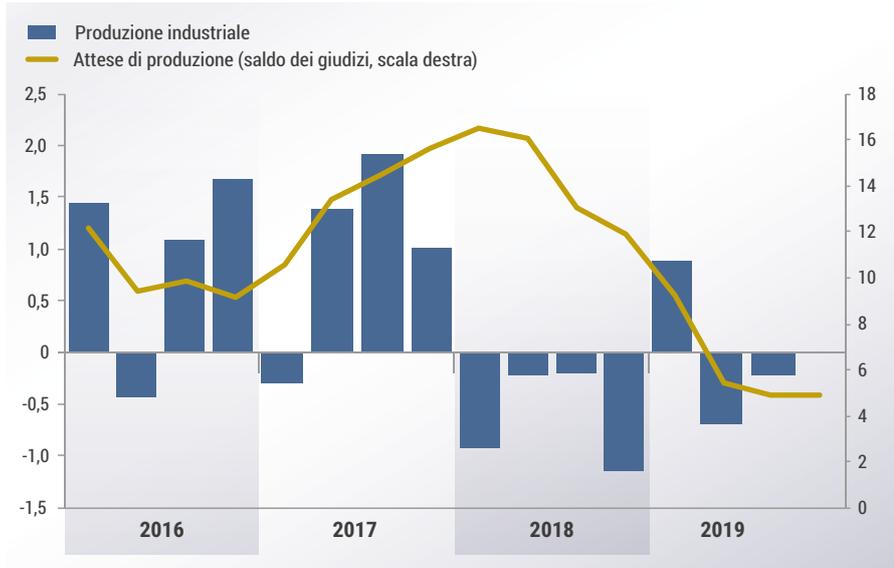
L'andamento positivo nel 2019 è legato sia agli interventi di riqualificazione (sostenuti da agevolazioni fiscali), che al robusto incremento delle nuove abitazioni. Come negli anni precedenti, il supporto principale dovrebbe venire dagli investimenti privati in costruzioni residenziali e non residenziali. Gli incentivi per le ristrutturazioni, però, scadono alla fine di quest'anno: ciò giustifica la frenata prevista per il 2020 nello scenario CSC.

È basso, invece, nel biennio di previsione, il contributo del comparto delle opere pubbliche, anche se potrebbero avere un effetto positivo sugli investimenti pubblici le modifiche previste dalla Legge di bilancio per il 2019 in materia di finanza locale (si veda il paragrafo 2.3).

**Industria in difficoltà, meno i servizi** Nel 2019 la dinamica dell'attività industriale in Italia dovrebbe risultare di poco negativa. La produzione, infatti, è attesa in calo anche nel terzo trimestre, in misura meno intensa rispetto al precedente. Dunque, prosegue la diminuzione in atto fin da inizio 2018, con l'unica eccezione di inizio 2019 (Grafico 1.6).

## Grafico 1.6 Produzione: le attese indicano un'ulteriore debolezza

(Italia, var. % congiunturali e saldi delle risposte, dati trimestrali destagionalizzati)



Le attese sono spostate avanti di un trimestre.

Per il 3° trimestre: stime Centro Studi Confindustria sulla produzione.

Fonte: elaborazioni e stime Centri Studi Confindustria su dati ISTAT e Indagine rapida CSC.

Tale dinamica debole è dovuta prevalentemente alla diminuzione della produzione di beni strumentali e intermedi. Viceversa, i beni di consumo, soprattutto quelli durevoli, hanno dato un contributo positivo, che ha evitato una maggior caduta dell'attività industriale.

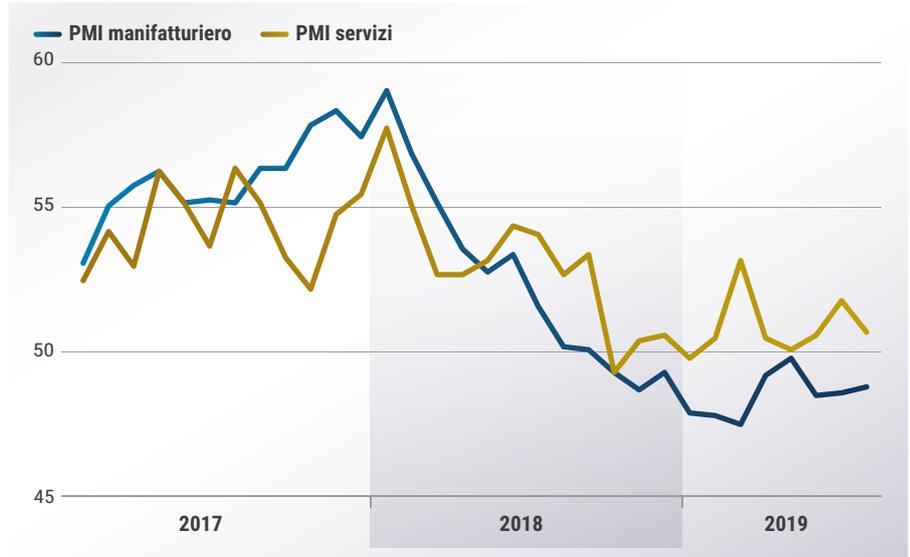
Questi diversi comparti del settore industriale italiano hanno risentito, in misura differenziata, di vari fattori:

- la debolezza della domanda interna, quindi degli ordini, accentuatasi nel 2019 rispetto all'anno precedente;
- il rallentamento nel resto dell'Europa e in molte economie extra-UE, che ha pesato sugli ordini esteri, considerato che circa un terzo della produzione italiana è destinata ai mercati esteri;
- la crisi della produzione del settore *automotive* tedesco, esplosa nel 2019 e rivelatasi più duratura delle attese iniziali, che ha affievolito la domanda per beni intermedi italiani;
- l'incertezza, notevolmente accentuatasi nel corso dell'anno, che ha spinto molte imprese a soddisfare i minori ordini attingendo alle scorte, più che a nuova produzione;
- il minor supporto esercitato nel 2019 dagli incentivi fiscali per gli acquisti di beni strumentali, dopo i buoni risultati degli anni precedenti;
- il grado di utilizzo della capacità produttiva si mantiene abbastanza elevato, in linea con i valori pre-crisi, per cui è limitata la necessità di nuovi investimenti in beni strumentali, a parte quelli utili ad implementare le innovazioni tecnologiche.

Nelle costruzioni la dinamica nel 2019 è stata influenzata dalle condizioni meteorologiche, che hanno penalizzato i mesi primaverili, quando si è avuta una robusta correzione della produzione. In estate le informazioni disponibili (fiducia e PMI del settore edile) lasciano intravedere una dinamica poco positiva dell'attività. Ciò condurrà comunque a una discreta crescita nella media del 2019, in linea con quanto rilevato nel 2018 e coerente con il positivo flusso di investimenti in costruzioni quest'anno, che sono una buona *proxy* della domanda per il settore.

### Grafico 1.7 Tengono i servizi, in calo il manifatturiero

(Italia, 50=soglia neutrale,  
indici mensili destagionalizzati)



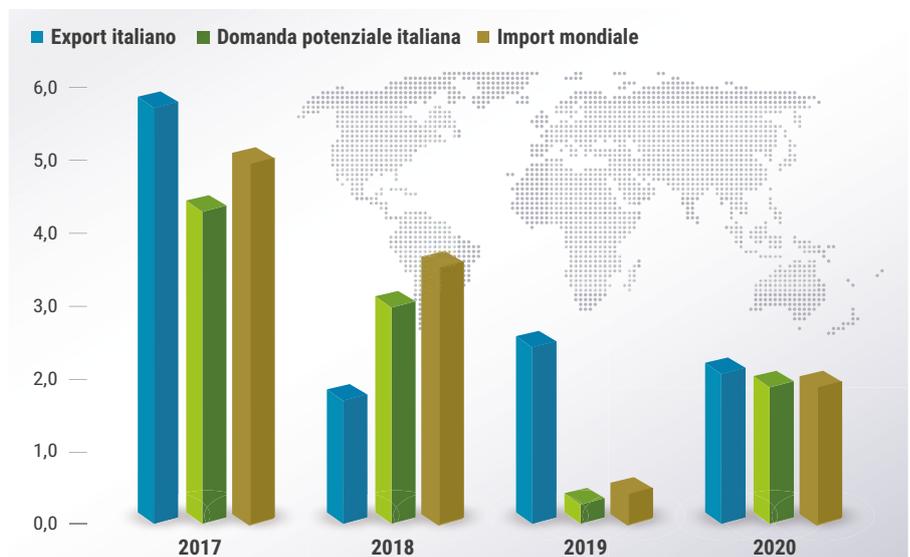
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati IHS-Markit.

Secondo i direttori degli acquisti delle imprese (indice PMI) le condizioni economiche sono divenute meno favorevoli in Italia nel settore manifatturiero, fin da inizio 2018, soprattutto a causa di una marcata flessione dei nuovi ordini, interni ed esteri. Nei servizi, invece, si è osservata una sostanziale tenuta dell'attività (Grafico 1.7). Se la debolezza dell'industria dovesse protrarsi, il rischio è che anche la parte del terziario più legata alla manifattura possa indebolirsi. Per ora il comparto dei servizi alle imprese mostra una dinamica mediamente positiva (in termini di fatturato). L'indice PMI composito, che sintetizza la dinamica dei due comparti, si è attestato nei mesi estivi su livelli poco superiori alla soglia neutrale di 50, coerente con una dinamica piatta del PIL.

**Export in moderata crescita** Nello scenario CSC le esportazioni italiane di beni e servizi, dopo un rallentamento nel 2018, tornano ad aumentare a ritmi moderati: +2,6 per cento nel 2019 e +2,2 per cento nel 2020 (Grafico 1.8), ma comunque molto meno che nel 2017. Le importazioni registrano una crescita meno robusta, specie nell'anno in corso: +1,5 per cento nel 2019 e +2 per cento nel 2020.

### Grafico 1.8 Export in moderata crescita

(Beni, dati in volume, variazioni %)



2019-2020: stime Centro Studi Confindustria.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati CPB, FMI e ISTAT.

Rispetto alle stime di primavera, la dinamica degli scambi con l'estero è rivista al ribasso, in linea con il minore aumento del commercio mondiale. Fa eccezione la crescita delle esportazioni nell'anno in corso, che è confermata allo stesso ritmo (già sostanzialmente acquisito nella prima metà dell'anno), grazie al sostegno di alcuni fattori analizzati di seguito.

**I fattori a sostegno: euro debole,...** In primo luogo, nel 2019 è aumentata la competitività di prezzo e qualità delle merci italiane. L'euro si è indebolito, soprattutto rispetto al dollaro (-5,2 per cento sul 2018), dopo un biennio di rafforzamento. Anche grazie a una dinamica contenuta dei prezzi alla produzione, il tasso di cambio reale ha favorito le vendite di manufatti italiani all'estero. Inoltre, le esportazioni italiane hanno continuato a guadagnare in qualità e *pricing power*, come documentato dalla maggiore dinamica dei valori medi unitari rispetto ai principali competitor europei.

La maggiore competitività delle merci italiane (soprattutto fuori dall'Eurozona) ha compensato l'impatto negativo derivante dalla debolezza della domanda extra-europea. Ciò è confermato dalla buona dinamica delle vendite italiane extra-UE nei primi sette mesi del 2019 (+4 per cento in termini annui).

**... specializzazione geografica,...** Inoltre, i prodotti italiani sono relativamente poco presenti in quei mercati extra-europei in cui la frenata è stata più forte ed è iniziata prima (a fine 2018), come in Cina e altri paesi emergenti in Asia e Sud America. Ciò implica che la domanda potenziale italiana (che misura l'aumento delle importazioni nei mercati di destinazione delle merci italiane) ha rallentato un po' meno di quella mondiale rispetto alla dinamica nel 2018.

**... strategie delle multinazionali,...** Un altro fattore molto rilevante riguarda le scelte strategiche delle imprese multinazionali, che generano i due terzi dell'export italiano, a fronte di un quadro geoeconomico internazionale in rapidissimo cambiamento. Gli effetti sono pienamente visibili nell'andamento estremamente diversificato delle vendite italiane nel 2019 per categorie merceologiche, mercati di destinazione e, perfino, per regione di origine.

In particolare, il contributo delle vendite di prodotti farmaceutici, di pelletteria e abbigliamento spiega gran parte della crescita delle esportazioni manifatturiere nei primi sette mesi dell'anno (2,5 su 3 per cento, in valore, rispetto allo stesso periodo del 2018). La crescita dell'export farmaceutico riguarda soprattutto il mercato USA e alcuni mercati europei e potrebbe essere connessa alla presenza di multinazionali nel Lazio; quella di abbigliamento e pelli, invece, è particolarmente forte verso la Svizzera, polo logistico di multinazionali attive specie in Toscana. Ciò è coerente con i dati regionali, secondo cui la dinamica dell'export di Lazio e Toscana spiega completamente la crescita nazionale nella prima metà dell'anno.

**... e politiche internazionali** A favore dell'export italiano verso Stati Uniti e Svizzera hanno giocato anche, per motivi diversi, le politiche protezionistiche americane. I dazi USA sui prodotti cinesi, infatti, hanno creato opportunità che gli esportatori italiani sono stati in grado di cogliere (si veda il BOX n. 1.3). Allo stesso tempo, le tariffe americane su acciaio e alluminio provenienti dall'Unione europea hanno incentivato le vendite italiane verso il mercato svizzero (extra-UE).

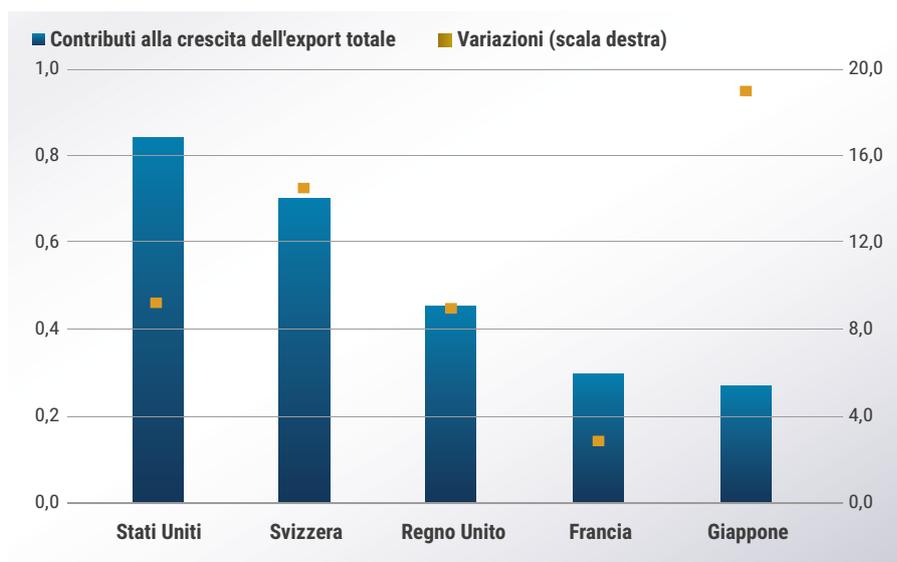
Un altro fattore che ha spinto l'export italiano nel 2019 è l'accelerazione delle vendite nel Regno Unito, per anticipare il rischio di una *hard Brexit*. Nel 2019, infatti, il Regno Unito è il terzo mercato di destinazione più dinamico in termini di contributo alla crescita dell'export italiano, dietro a Stati Uniti e Svizzera (Grafico 1.9).

Infine, un effetto positivo rilevante è stato determinato dagli accordi commerciali siglati dall'Unione europea con il Canada e con il Giappone. In entrambi i paesi l'export italiano ha registrato aumenti a doppia cifra nei primi sette mesi del 2019.



### Grafico 1.9 USA e Svizzera i mercati più dinamici per i prodotti italiani

(Export per destinazione, contributi  
alla crescita, var. %, gen-lug19)



Sono selezionati i paesi che contribuiscono per più di 0,2 p.p. alla crescita dell'export italiano nei primi sette mesi del 2019.

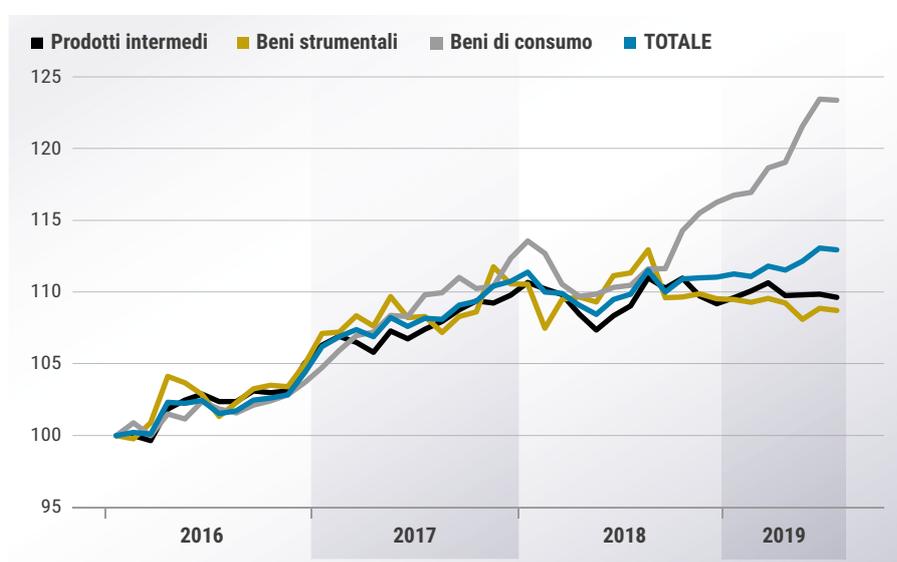
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

**Fattori negativi: i mezzi di trasporto** Tra i fattori negativi, invece, occorre citare l'accelerazione della caduta delle vendite di autoveicoli e componenti, specie negli Stati Uniti, dove pesa la minaccia di nuovi dazi. Il calo si è esteso al settore degli altri mezzi di trasporto, in particolare per quanto riguarda: le vendite di navi negli Stati Uniti e a imprese in Svizzera, anche per effetto di consegne eccezionali avvenute l'anno scorso; l'export di prodotti aerospaziali all'interno delle filiere europee (Francia e Polonia), in cui può aver pesato indirettamente anche la disputa tra Airbus e Boeing. Infine, sono calate le vendite in alcuni mercati emergenti verso cui l'esposizione italiana è relativamente elevata (soprattutto Turchia e Polonia; si veda il par.1.6).

**Beni di consumo al top** Nel complesso, quindi, negli ultimi 12 mesi hanno registrato performance deboli i comparti dei beni intermedi e di investimento, che sono maggiormente integrati nelle catene globali del valore e risentono direttamente della debolezza dell'attività manifatturiera mondiale. La crescita dell'export è stata determinata unicamente dai beni di consumo (Grafico 1.10): oltre al farmaceutico e all'abbigliamento-pelletteria, anche il settore alimentare e bevande ha registrato una performance molto positiva.

### Grafico 1.10 I beni di consumo hanno trainato la crescita dell'export

(Italia, dati destag. mensili a prezzi costanti,  
indice gennaio 2016 = 100, medie mobili  
a tre termini)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

**Scenario previsivo altalenante** I fattori positivi passati in rassegna appaiono, in buona parte, temporanei o comunque destinati ad affievolirsi. In particolare, l'esaurirsi dell'effetto del deprezzamento dell'euro (che nell'esercizio di previsione CSC è ipotizzato stabile) e la diffusione del rallentamento degli scambi ai principali paesi di sbocco delle merci italiane, specie la Germania (si veda il BOX n. 1.2), potrebbero comportare una frenata dell'export nella parte finale del 2019.

Nello scenario CSC, la dinamica delle vendite all'estero sarà sostanzialmente piatta nella seconda metà dell'anno, in linea con il dato negativo registrato in luglio, dopo 4 mesi di variazioni positive.

Nel 2020, invece, ipotizzando una stasi delle tensioni internazionali e un piccolo rimbalzo tecnico del (compresso) commercio mondiale, è attesa una lenta salita dell'export, sostenuta anche dai beni intermedi e di investimento, che beneficerebbero di un parziale recupero della produzione industriale mondiale. Nello scenario CSC, la crescita dell'export italiano in media d'anno sarà in linea con quella della domanda potenziale.

L'import andrà un po' meglio nel 2020, grazie alla modesta ripartenza dei settori più integrati nelle catene globali del valore (che attivano la domanda di beni intermedi e di investimento), ma sarà frenato da un ulteriore indebolimento della domanda interna. L'effetto netto è che l'import continuerà a crescere meno dell'export.

Lo scenario per il 2020 è soggetto a un significativo rischio al ribasso, nel caso in cui si inasprissero le incertezze geoeconomiche e, quindi, l'attuale debolezza degli scambi mondiali.

**Bene i conti con l'estero** La maggiore crescita dell'export rispetto all'import nel biennio 2019-2020 (in valore) comporterà un aumento dell'avanzo commerciale italiano, dal 2,8 per cento del PIL nel 2018 al 3,1 per cento nel 2019 e al 3,2 nel 2020.

Ciò favorirà una salita del surplus delle partite correnti a livelli record (2,9 per cento del PIL nel 2019 e 3 nel 2020) e, quindi, un ulteriore miglioramento del debito con l'estero. Grazie ai ripetuti avanzi di parte corrente, infatti, la posizione patrimoniale netta italiana verso l'estero è già passata dal -22,7 per cento a fine 2013 al -2,6 per cento a inizio 2019.

La locomotiva tedesca si è arrestata a metà 2019. Il PIL è diminuito dello 0,1 per cento nel secondo trimestre e si prospetta molto debole anche nel terzo: un'altra variazione negativa attesterebbe l'ingresso della Germania in recessione tecnica. In media d'anno l'economia tedesca è attesa crescere comunque dello 0,5-0,7 per cento, secondo i principali previsori internazionali; ma sarebbe il ritmo più basso negli ultimi sei anni e superiore in Europa solo a quello dell'Italia.

La principale causa della battuta d'arresto è il perdurare delle tensioni e dell'incertezza nello scenario internazionale (guerra commerciale USA-Cina, Brexit, crisi geopolitiche in Nord Africa e Medio Oriente). La frenata mondiale di commercio estero, produzione e investimenti industriali e della domanda di beni di consumo durevoli ha un impatto particolarmente forte sull'economia tedesca, il cui modello di crescita rimane fondamentalmente incentrato sulla domanda estera.

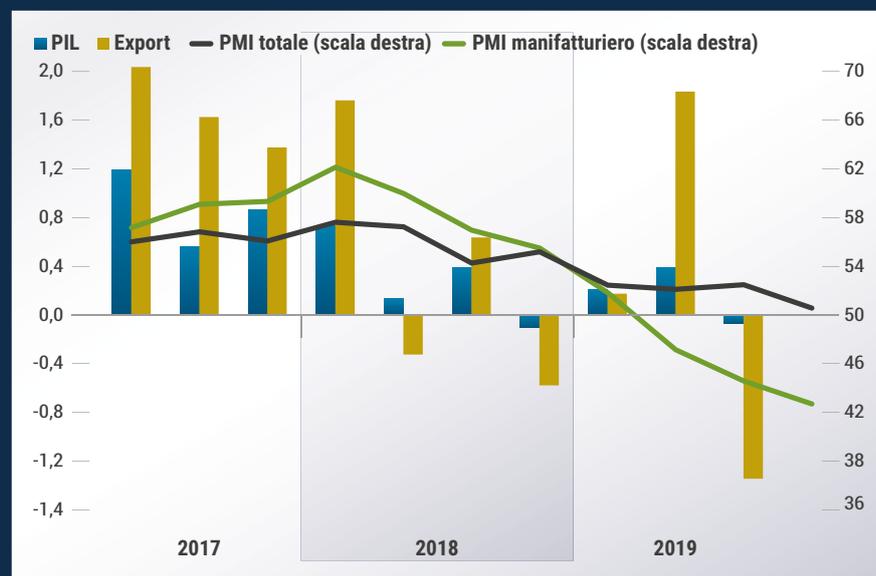
In Germania le esportazioni di beni e servizi sono pari a poco meno della metà del PIL (47,4 per cento nel 2018) e l'avanzo commerciale, seppure recentemente in calo, resta molto ampio (6,6 per cento del PIL). Sono livelli

## **BOX n. 1.2 - Germania a rischio recessione? Quali implicazioni per l'Italia?**

molto superiori a quelli registrati, per esempio, in Italia, che pure è un'economia aperta agli scambi con l'estero (export al 31,8 per cento del PIL e surplus commerciale al 2,5 per cento). Export e PIL tedeschi sono perciò fortemente correlati (Grafico A).

### Grafico A Germania: export e manifatturiero penalizzano il PIL

(Var. % a prezzi costanti e 50=nessuna var.;  
dati trimestrali)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat, IHS-Markit.

La dinamica delle vendite tedesche all'estero, dopo un robusto contributo positivo nel 2017, ha registrato un andamento altalenante nell'ultimo anno e mezzo. In particolare, dopo un rimbalzo nel primo trimestre 2019, favorito da fattori temporanei (come l'accumulo di consegne nel Regno Unito per anticipare la Brexit), l'export è caduto nel secondo trimestre e le prospettive nel terzo trimestre sono ulteriormente peggiorate, secondo gli indicatori qualitativi sugli ordini manifatturieri esteri.

In particolare, un forte freno all'attività industriale tedesca deriva dalla caduta di produzione e vendite di autoveicoli, data la forte specializzazione nel settore: le auto pesano per un quinto del valore aggiunto manifatturiero tedesco e quasi altrettanto dell'export (in Italia per il 5,5 per cento del valore aggiunto e l'8,4 per cento dell'export)<sup>1</sup>. Il calo dell'attività si è rivelato più duraturo del previsto, perché le cause sono molteplici e persistenti: le nuove normative internazionali sulle emissioni, la continua minaccia di dazi settoriali USA, il raffreddamento del mercato cinese, il lungo e delicato passaggio verso un nuovo paradigma tecnologico e le mutate preferenze dei consumatori<sup>2</sup>.

Permangono, comunque, alcuni fattori di forza dell'economia tedesca, che dovrebbero sostenere la crescita nel medio periodo. Dal lato della domanda, i consumi e la fiducia delle famiglie sono sostenuti dal robusto andamento del mercato del lavoro, con disoccupazione ai minimi e solida crescita delle retribuzioni. Dal lato dell'offerta, reggono i servizi e crescono le costruzioni,

<sup>1</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (marzo 2019), [Dove va l'economia italiana e gli scenari geoeconomici](#), BOX n. 1.3, Quanto conta il forte calo delle vendite di auto?, pp. 32-34.

<sup>2</sup> I produttori tedeschi, perciò, si sono trovati con una capacità produttiva inadeguata. Questa in parte è destinata ad essere smantellata e una parte deve essere ancora costituita ex-novo nei prossimi anni, con effetti significativi sui bilanci delle imprese.

a fronte di una forte domanda e una carenza di offerta abitativa. Inoltre, il bilancio pubblico in surplus potrebbe consentire misure espansive, specie in investimenti infrastrutturali e nella protezione ambientale. Ma soprattutto, in uno scenario di parziale normalizzazione delle tensioni internazionali nel 2020 e modesta risalita degli scambi mondiali, come quello ipotizzato dal CSC, esportazioni e attività manifatturiera dovrebbero ripartire, evitando una recessione tedesca. Al contrario, nuovi dazi USA e l'eventualità di una *hard Brexit* rappresentano un significativo rischio al ribasso, specie per il settore degli autoveicoli<sup>3</sup>.

L'andamento della principale economia europea ha forti implicazioni per tutti i paesi Ue. Soprattutto perché l'industria tedesca agisce da hub produttivo, al centro delle fitte catene europee del valore. L'export tedesco, da un lato, incorpora beni e servizi prodotti altrove e, dall'altro, è costituito da beni intermedi e di investimento acquistati da imprese estere (per quasi tre quarti del totale). La sua battuta d'arresto, quindi, è sia una cartina di tornasole sia un veicolo di diffusione della debolezza delle filiere di produzione internazionali.

L'Italia, in particolare, è legata a doppio filo alla Germania: il 13 per cento dell'export italiano e il 18 per cento dell'import dipendono dal mercato tedesco. Fortemente connessi sono i settori degli autoveicoli (il 22 per cento dell'export di parti e componenti è diretto in Germania), dei prodotti in metallo, delle materie plastiche. In undici regioni italiane (concentrate soprattutto al nord) le vendite in Germania valgono più del 20 per cento del valore aggiunto manifatturiero<sup>4</sup>.



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

### Grafico B L'export italiano fa meglio di quello tedesco

(Menci, dati mensili destag., medie mobili a tre termini, indice gen. 2016=100)

Le esportazioni italiane, quindi, tradizionalmente tendono a muoversi di pari passo con quelle tedesche (Grafico B). Tuttavia, nell'ultimo anno hanno risentito meno della debolezza internazionale, per una serie di fattori set-

<sup>3</sup> Si veda: The impact of potential US auto tariffs on Germany, Box 2, *IMF Country Report* n. 19/213, pag. 30.

<sup>4</sup> Si veda: Centro Studi Confindustria (marzo 2019), [Dove va l'economia italiana e gli scenari geo-economici](#), Box n. 1.4, Il rallentamento dell'export tedesco non nuoce solo alla Germania, pp. 51-52.

toriali e geografici. Dal punto di vista merceologico, la migliore dinamica delle vendite italiane è spiegata interamente da una migliore performance nei beni di consumo, sia per il minor peso degli autoveicoli sia grazie a una robusta dinamica in importanti comparti, come farmaceutica, alimentari, abbigliamento. Per quanto riguarda i mercati di sbocco, l'export tedesco è più esposto di quello italiano agli effetti della Brexit e potenzialmente al rallentamento cinese ed è penalizzato dalla debolezza della stessa domanda italiana. Le vendite italiane, inoltre, sono state più dinamiche nel mercato americano (confermando un trend positivo negli ultimi anni), conquistando quote di mercato a danno dei prodotti cinesi colpiti dai dazi<sup>5</sup>.

In prospettiva, però, la frenata tedesca dovrebbe incidere negativamente, nel 2020, sulla dinamica dell'export italiano. Nello scenario del CSC, questo impatto sarà contenuto dalla ipotizzata parziale ripartenza degli scambi mondiali il prossimo anno.

<sup>5</sup> Si veda di seguito il Box sulla guerra commerciale USA-Cina.

### BOX n. 1.3 - Guerra commerciale USA-Cina: opportunità per l'export italiano?



Nel corso del terzo trimestre 2018, la minaccia di Trump di una guerra commerciale su larga scala contro la Cina è diventata realtà, innescando una risposta immediata da parte del gigante asiatico. Attualmente il 60 per cento dei beni importati negli Stati Uniti dalla Cina è colpito da nuove barriere tariffarie che si sono sommate ad alcune pre-2018, contro il 58 per cento dei prodotti americani venduti in Cina colpito da contro-dazi. Il 15 dicembre, a meno che non si raggiunga un accordo tra le due superpotenze, l'*escalation* già annunciata da Washington e Pechino potrebbe portare queste percentuali rispettivamente al 90 e 69 per cento. In gioco ci sono 540 miliardi di dollari di importazioni americane dalla Cina e 156 miliardi di importazioni cinesi dagli USA (nel 2018).

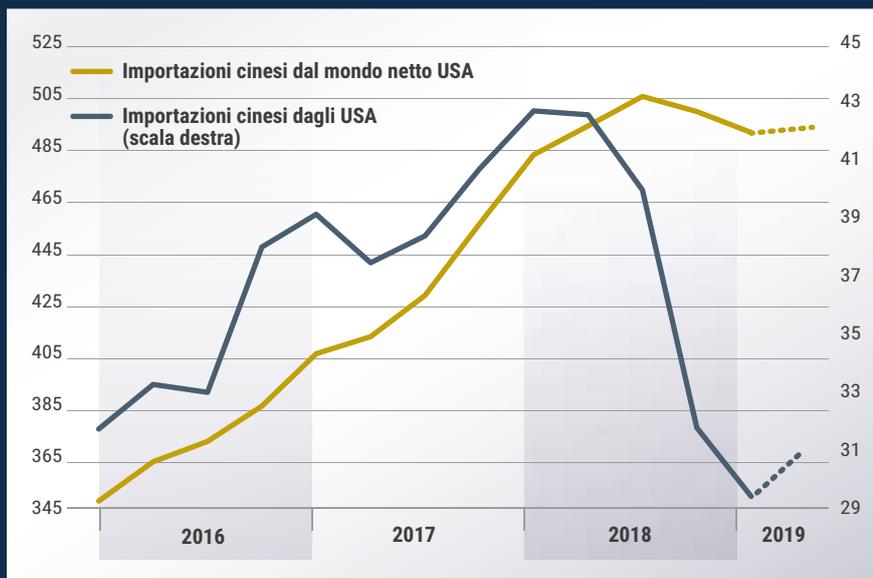
L'avvitamento tariffario reciproco ha già determinato una forte e immediata contrazione degli acquisti americani dal gigante asiatico e viceversa: la variazione nei primi cinque mesi del 2019 delle importazioni americane di beni cinesi è stata pari a circa -12 per cento; quella delle importazioni cinesi di beni statunitensi -30 per cento. Anche gli acquisti cinesi dal resto del mondo sono diminuiti, ma in misura meno accentuata (Grafico A).

In questo contesto di aumentata incertezza economica, che sta contribuendo al rallentamento degli scambi su scala globale, esiste tuttavia una opportunità di crescita per l'Italia. Essa è offerta dalla possibile ricomposizione dei fornitori americani e cinesi a seguito delle mutate ragioni di scambio. Ovvero, dalla possibilità per i prodotti italiani di sostituire nel mercato americano una parte dei prodotti cinesi colpiti dalle maggiori barriere tariffarie e, nel mercato asiatico, una parte dei prodotti statunitensi colpiti dalle ritorsioni tariffarie cinesi.

Secondo quanto stimato nell'ultimo rapporto UNCTAD<sup>1</sup> si aprono infatti delle significative prospettive di crescita dell'export per l'Europa, quantificate in 70 miliardi di dollari<sup>2</sup>, soprattutto verso gli Stati Uniti (50 miliardi) che

<sup>1</sup> UNCTAD, Trade tensions, implication for developing countries, 4 February 2019.

<sup>2</sup> Tale incremento corrisponde a circa l'1 per cento dell'export mondiale dell'UE. La stima non considera l'effetto di un'eventuale *escalation* protezionistica al di fuori di quella che interessa Stati Uniti e Cina.



## Grafico A Crollati gli scambi bilaterali USA-Cina

(Dati trimestrali, destagionalizzati,  
in miliardi di dollari)



\* Per il 2° trimestre 2019: stime Centro Studi Confindustria.  
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati FMI.

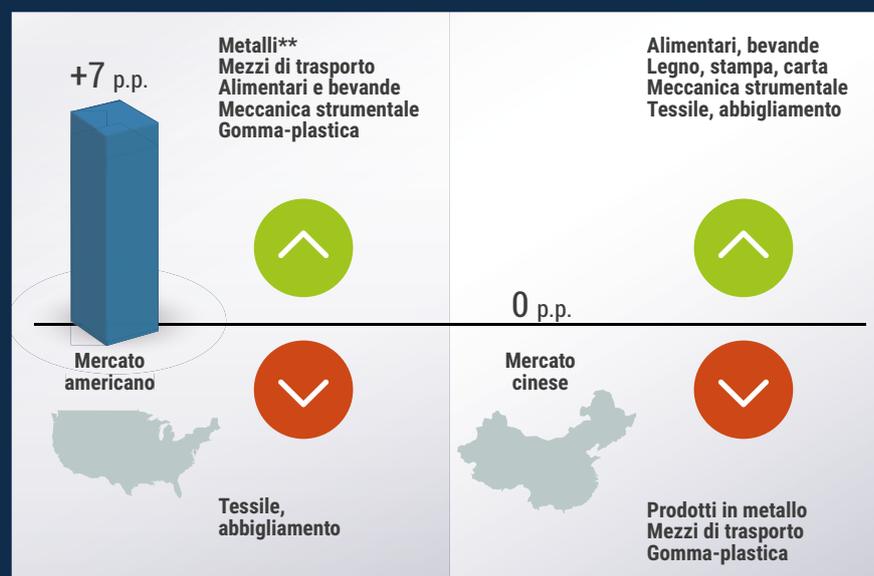
sono il primo importatore globale. L'analisi dell'UNCTAD sottolinea, infatti, che i dazi bilaterali tra le due superpotenze solo in minima parte sono in grado di produrre una sostituzione di beni d'importazione con beni prodotti localmente. Per lo più rappresentano uno strumento di diversione del commercio internazionale, dal paese colpito dalle misure tariffarie a paesi non colpiti e in grado di produrre beni simili o equivalenti.

Per l'Italia, già nei primi trimestri successivi allo scoppio della guerra commerciale USA-Cina si è registrato un sensibile incremento dell'export manifatturiero verso il mercato americano (+13,5 per cento in valore la media trimestrale tra 4T2018, 1T2019 e 2T2019 confrontata con la media 2017). Aumento che, secondo le stime del CSC, in assenza dell'*escalation* dei dazi si sarebbe solo in parte registrato. In particolare, si sono confrontati i livelli ex-ante ed ex-post delle importazioni americane di beni manufatti italiani relative sia ai prodotti interessati dai dazi USA contro la Cina sia a quelli esclusi dai suddetti dazi. Si è desunto che l'innalzamento delle barriere tariffarie contro la Cina abbia consentito all'Italia una maggior crescita nel

mercato americano per i prodotti oggetto della disputa commerciale di circa 7 punti percentuali nei tre trimestri successivi all'introduzione dei dazi rispetto ai livelli degli scambi registrati nel 2017 (Grafico B). Equivalenti a circa il 40 per cento della crescita complessiva dell'export italiano verso gli USA registrata nel periodo<sup>3</sup>.

### Grafico B Con i nuovi dazi, il *made in Italy* cresce nel mercato americano, non in quello cinese

(Differenza tra var. % export italiano di prodotti colpiti o esenti dai dazi\*, media 4T2018, 1T19 e 2T19 vs. media 2017)



Le frecce verdi (rosse) riportano i settori nei quali l'effetto stimato è statisticamente positivo (negativo).

\* Si considerano solo i prodotti italiani esportati sia prima sia dopo l'introduzione dei nuovi dazi. Valori stimati controllando per le differenze tra i prodotti nei livelli dell'export nel 2017 e nella var. % dell'export tra il 2016 e il 2017.

\*\* Esclusi acciaio e alluminio.

Fonte: stime Centro Studi Confindustria su dati Eurostat e Peterson Institute.

Non tutti i settori sono stati impattati allo stesso modo da queste nuove opportunità di penetrazione del mercato americano. Gli effetti positivi maggiori si osservano nei comparti dei metalli (esclusi acciaio e alluminio, colpiti da dazi americani anche verso l'Unione europea), mezzi di trasporto, alimentari e bevande, meccanica strumentale e gomma-plastica. Nel caso del settore del tessile e abbigliamento si stima invece un effetto negativo, segnale forse di un complessivo ripensamento delle politiche di approvvigionamento dall'estero degli importatori americani.

Diverse le conclusioni relative all'export italiano verso il mercato cinese. In questo caso, per il totale dei beni manufatti non si stima una differenza significativa nella dinamica delle esportazioni italiane indotta dalle tensioni commerciali in corso. L'andamento aggregato (+23,3 per cento in valore la media

<sup>3</sup> Le stime hanno seguito la procedura statistica del *difference in difference*, con l'aggiunta di variabili di controllo ex-ante. In particolare, sono state stimate le differenze percentuali tra l'andamento in milioni di euro dell'export italiano negli USA per i prodotti interessati dai dazi USA vs. Cina e l'andamento nello stesso mercato relativo ai prodotti non interessati dai dazi, a parità di livelli iniziali dell'export e di variazione percentuale nell'anno precedente. L'ipotesi identificativa alla base dell'interpretazione di un nesso causale tra l'introduzione dei dazi e la variazione dell'export italiano è che, *ceteris paribus*, l'andamento ex-post delle esportazioni italiane di prodotti non interessati dai dazi USA-Cina approssimi bene l'andamento ex-post che avrebbero avuto le esportazioni italiane di prodotti interessati dai dazi, nel caso in cui i dazi non fossero stati introdotti. Procedura analoga è stata seguita per l'effetto indotto dai contro-dazi cinesi sull'export italiano nel mercato cinese.

trimestrale tra 4T2018, 1T2019 e 2T2019 confrontata con la media 2017), in altre parole, non è stato influenzato in modo rilevante dal fatto che in molte produzioni i beni italiani siano diventati relativamente più convenienti di quelli americani per gli acquirenti cinesi. Ciò è spiegato innanzitutto da una forte eterogeneità inter-settoriale, che vede contrapposti settori in cui l'effetto è stimato positivo e altri in cui esso è stimato negativo.

In particolare, nei comparti dei prodotti in metallo, dei mezzi di trasporto e della gomma-plastica le tensioni commerciali avrebbero indotto una forte riduzione dell'import cinese di beni italiani rispetto allo scenario in assenza di dazi cinesi sui prodotti americani. Di contro, il tessile-abbigliamento, la meccanica strumentale, l'industria del legno, carta e stampa, e l'industria alimentare, registrano una crescita significativa dei valori esportati. Tutti questi settori hanno beneficiato oltre che dei maggiori dazi imposti sui beni *made in USA* anche di un trattamento tariffario privilegiato accordato dalle autorità di Pechino ai produttori non americani di alcune categorie di beni di consumo e di beni durevoli.

Non si può escludere che questi effetti di diversione del commercio USA-Cina a favore dell'Italia sopravvivranno, almeno in parte, a una futura riappacificazione tra le due superpotenze e, quindi, ad una riduzione delle barriere tariffarie bilaterali (ipotizzata nello scenario previsivo CSC). A vantaggio del Paese giocano almeno due fattori: da un lato, un possibile spostamento strutturale delle preferenze dei consumatori americani e cinesi verso la qualità delle produzioni italiane e, dall'altro, una maggiore affidabilità geopolitica riconosciuta dai *buyer* americani e cinesi ai produttori italiani grazie alla posizione "neutrale" assunta fin qui dall'Unione europea rispetto alla disputa in corso. Al tempo stesso, le relazioni consolidate tra imprese americane e cinesi all'interno delle catene globali di fornitura rendono il sistema degli scambi più complesso da modificare in modo permanente, favorendo così un naturale ristabilirsi delle condizioni commerciali iniziali una volta venuto meno il vincolo esterno imposto dai dazi.

Gli ottimi risultati fin qui raggiunti dalle imprese italiane nel mercato americano sono destinati ad affievolirsi già nei prossimi mesi, vista la decisione dell'organizzazione mondiale del commercio (WTO) di riconoscere a Washington la possibilità di imporre dazi su circa 7,5 miliardi di dollari di export europeo, come sanzioni per i sussidi ricevuti negli anni da Airbus. I rapporti commerciali USA-UE potrebbero deteriorarsi ulteriormente nella prima metà del 2020, a causa di eventuali aumenti tariffari sui prodotti americani venduti nell'Unione, poiché il tribunale per la risoluzione delle dispute in sede WTO ha riconosciuto che anche la compagnia americana Boeing ha ricevuto aiuti illeciti a danno del concorrente europeo.

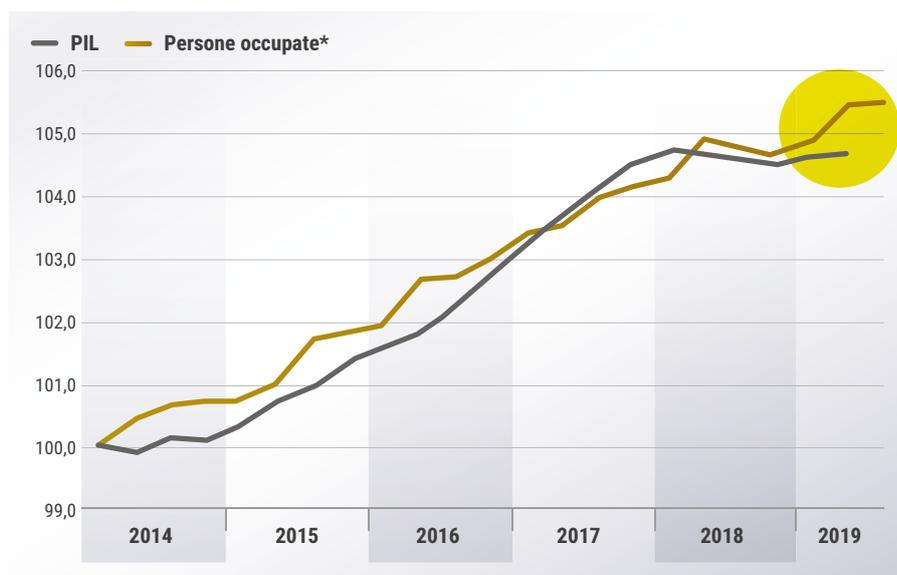
## 1.2 L'occupazione

**Lavoro più veloce del PIL** Nella prima metà del 2019, con il PIL fermo, l'occupazione è cresciuta. Come mai? A spiegare il fenomeno concorrono sia fattori economici (in primis l'evoluzione in atto della struttura produttiva italiana, con un peso crescente di attività terziarie) sia i recenti cambiamenti nella normativa in materia di lavoro (Grafico 1.11).

La crescita occupazionale ha riguardato soprattutto i servizi, in particolare quelli di intrattenimento e di cura alla persona, comparti che hanno assorbito oltre l'80 per cento dell'aumento del numero di persone occupate. Si tratta di attività caratterizzate, da un lato, da forte intensità del fattore lavoro e quindi

## Grafico 1.11 Occupazione in risalita nel 2019

(Italia, 1° trim. 2014,  
dati trimestrali destagionalizzati)



\* 3° trimestre 2019: media luglio-agosto (indagine Forze Lavoro).

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

bassa creazione di valore aggiunto, e dall'altro da rapporti contrattuali molto spesso non a tempo pieno.

Questi due aspetti sono correlati sia alla dinamica fiacca del valore aggiunto, sia alla composizione della crescita occupazionale, che deriva tutta dall'aumento del *part-time*. Nei primi sei mesi del 2019 gli occupati a tempo parziale sono cresciuti di 144mila unità rispetto al secondo semestre 2018, contro i -104mila a tempo pieno; l'incidenza sull'occupazione totale è salita dal 18,4 al 19 per cento.

L'andamento dell'occupazione deve essere letto anche alla luce delle restrizioni sui contratti a termine introdotte dal Decreto Dignità di luglio 2018. In particolare, il nuovo massimale di durata (12 mesi senza causale) ha fatto anticipare ad alcune imprese delle stabilizzazioni di rapporti già in atto al passaggio delle nuove regole. A supporto di questa spiegazione, il recente aumento dell'occupazione totale risulta trainato dall'espansione della componente a tempo indeterminato, a sua volta spiegata principalmente da un'accelerazione delle trasformazioni di rapporti a tempo determinato (si veda il BOX n. 1.4). Parte di queste trasformazioni sarebbero comunque avvenute all'avvicinarsi dei massimali di durata più elevati previsti dalla vecchia normativa (36 mesi), ma sono state anticipate, magari anche senza immediata necessità di espandere la forza lavoro, da quelle imprese che non volevano perdere risorse già inserite. Questo effetto, tuttavia, è necessariamente di breve durata, quindi è destinato a smorzarsi.

**Scenario previsivo in indebolimento** Alla lunga l'occupazione non potrà continuare a crescere se il PIL non riparte. Già nel bimestre luglio-agosto l'espansione si è quasi fermata. Alla luce di queste considerazioni il numero di persone occupate in media d'anno registrerà un +0,7 per cento (+0,6 per cento già acquisito al secondo trimestre). Nel 2020, se la stagnazione del PIL perdurerà, come previsto nello scenario a politiche invariate, la dinamica dell'occupazione si abbasserà rispetto a quest'anno.

**Ombre dalle difficoltà dell'industria** Sul ridimensionamento della crescita occupazionale peserà la dinamica del settore industriale, dove il valore aggiunto ha iniziato a ripiegare già da inizio 2018 e, con un'occupazione in espansione, la produttività si è fortemente contratta: nel secondo trimestre 2019 (ultimo dato disponibile) era quasi di 3 punti percentuali sotto al livello del primo trimestre 2018 (Grafico 1.12). Un calo della produttività di questa entità non è ovviamente sostenibile nel tempo in un settore esposto alla concorrenza quale quello industriale.

D'altronde, tra fine 2018 e metà 2019 si è già osservato un ritorno all'utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni, segno della difficoltà delle imprese. Si stima che l'equivalente forza lavoro a tempo pieno in CIG sia cresciuta di circa 30mila unità<sup>1</sup>. L'aumento è trainato dalla componente di CIG Straordinaria, ovvero quella legata alle crisi e riorganizzazioni aziendali, e ciò potrebbe essere preludio di una prossima fuoriuscita di forza lavoro nei comparti industriali.

Data la crescita del part-time e il ricorso alla CIG, la dinamica dell'input di lavoro misurato in termini di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) risulta inferiore rispetto a quella del numero di persone occupate. Il CSC stima che le ULA cresceranno rispettivamente dello 0,6 e dello 0,2 per cento nel 2019 e nel 2020.

**Durerà il calo della disoccupazione?** Nei primi 8 mesi del 2019 lo stock delle persone in cerca di impiego è diminuito di 240mila unità, grazie all'aumento dell'occupazione e a un ripiegamento della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione è così sceso a 9,5 per cento in agosto, dal 10,4 a dicembre 2018. Nei prossimi trimestri, tuttavia, il rientro della disoccupazione potrebbe subire una battuta d'arresto, complice il rallentamento della crescita occupazionale e un'espansione della forza lavoro. La ricerca attiva di un impiego potrebbe coinvolgere un numero crescente di persone attualmente fuori dalla forza lavoro dato che in autunno sta partendo, con ritardo rispetto a quanto previsto dalla legge, la seconda fase di implementazione del Rdc, quella delle politiche di attivazione al lavoro dei beneficiari 15-64enni ritenuti abili.

Tenendo conto di questi fattori, il CSC stima che il tasso di disoccupazione nel 2019 si attesterà sul 9,8 per cento in media d'anno e rimarrà ancorato intorno a questo valore l'anno prossimo.

## OCCUPAZIONE (ULA)



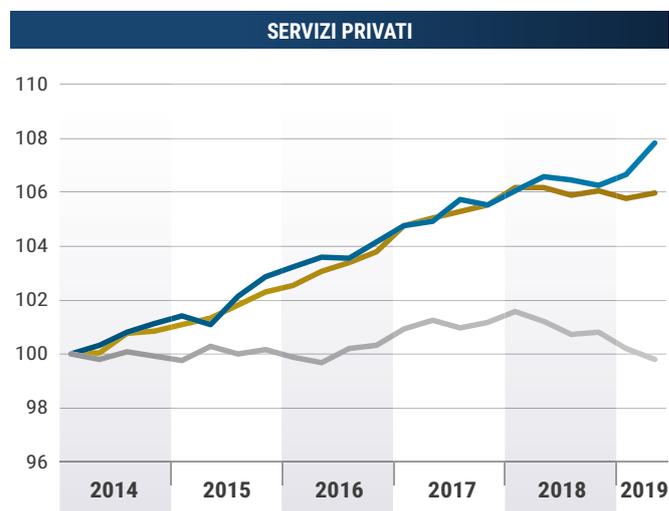
## DISOCCUPAZIONE



### Grafico 1.12 - Crolla la produttività, soprattutto nell'industria

(Italia, 1° trimestre 2014=100, dati trimestrali destagionalizzati)

— Valore aggiunto — Occupati — Produttività\*



\* Valore aggiunto per unità di lavoro equivalente a tempo pieno.  
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

<sup>1</sup> Variazione calcolata a partire dal monte ore autorizzate di CIG a luglio 2019 rispetto a settembre 2018, applicando nel 2019 lo stesso tasso di tiraggio diffuso dall'INPS per il 2018 nel report mensile di agosto 2019.

## BOX n. 1.4 - Effetti del Decreto Dignità: cosa ci dicono i dati?

Il 14 luglio 2018 il cosiddetto Decreto Dignità, con l'obiettivo dichiarato di "contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo", ha introdotto una serie di nuovi vincoli e disincentivi sui contratti a tempo determinato (riduzione della durata massima, reintroduzione delle causali, aumento dei costi e limiti quantitativi), di cui alcuni estesi anche a quelli in somministrazione.

La legge di Bilancio 2019 ha inoltre ampliato il regime forfettario delle partite IVA, con l'obiettivo di favorire l'emersione dal nero, ma con anche il rischio di disincentivare il lavoro dipendente.

Come sono cambiate da allora dinamica e struttura nel mercato del lavoro italiano? Nei dati emergono indicazioni degli effetti di questi provvedimenti?

I dati ISTAT della Rilevazione sulle Forze di Lavoro (indagine campionaria che fotografa lo stato occupazionale della popolazione residente in Italia) mostrano queste due evidenze sullo stock dell'occupazione distinta nelle sue componenti:

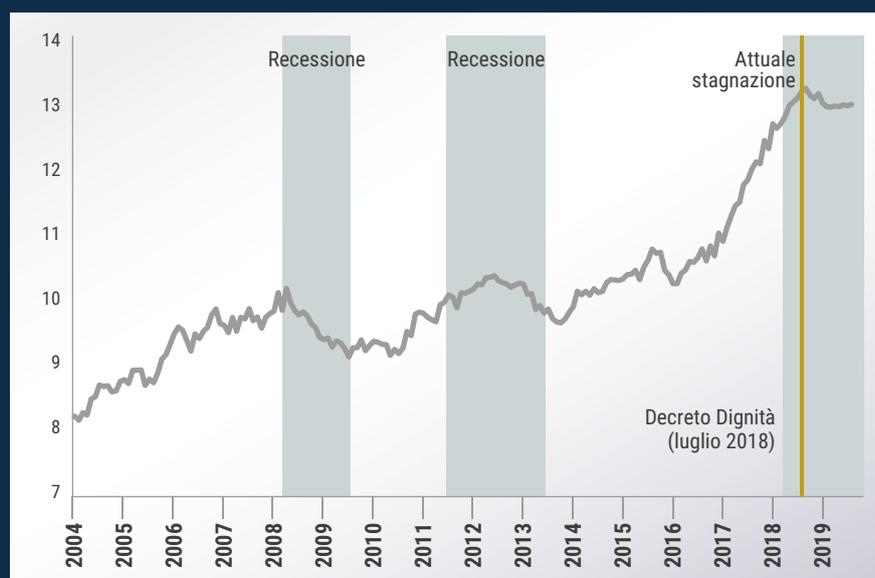
1. Da luglio 2018 l'occupazione a termine è rimasta sostanzialmente stabile, sia in livelli sia in incidenza: i dipendenti a termine un anno fa erano 3 milioni e 62mila, il 13,2 per cento dell'occupazione totale; ad agosto di quest'anno erano 3 milioni e 63mila e pesavano per il 13,1 per cento.

Si sarebbe tentati di scorgere in questi dati evidenza di un effetto del Decreto Dignità, in base all'argomento che senza le nuove restrizioni il lavoro a termine avrebbe continuato a crescere, come aveva fatto negli anni precedenti.

Tuttavia questa lettura non tiene conto della forte reattività della componente temporanea dell'occupazione al ciclo. L'incidenza dell'occupazione a termine è calata in entrambe le due ultime recessioni ed è dunque del tutto probabile che sul suo recente arresto incida la stagnazione del PIL che si protrae da primavera 2018 (Grafico A).

### Grafico A Peso dell'occupazione a termine in lieve ripiego: ciclo o norme?

(Dipendenti a termine in % degli occupati totali; dati mensili destag.)

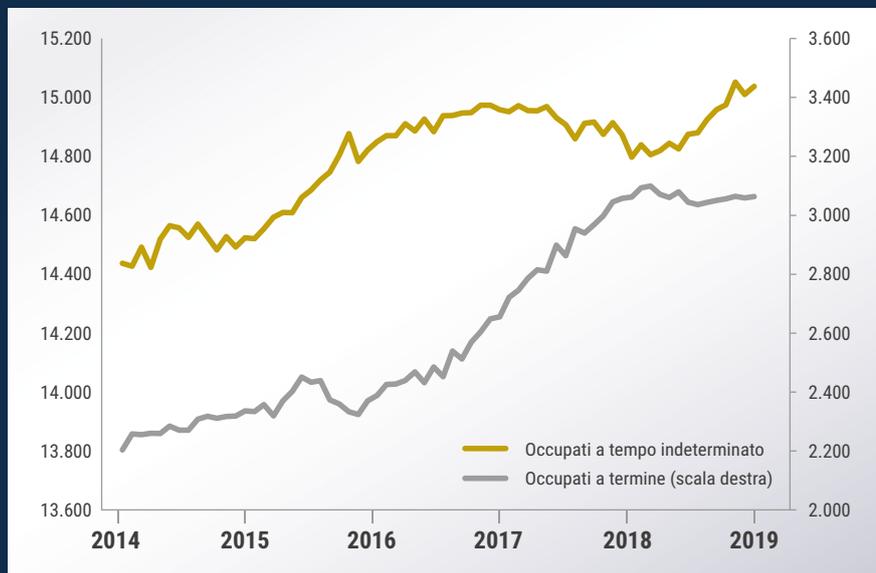


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

2. Nello stesso periodo le persone occupate a tempo indeterminato sono aumentate, di quasi 250mila unità, da 14 milioni e 800mila a oltre 15 milioni. La dinamica crescente della componente permanente ha trainato l'aumento dell'occupazione totale, in netto contrasto alla stagnazione dei livelli di attività economica.

Come è evidente dai dati di flusso documentati sotto, l'aumento è trainato dalle trasformazioni di rapporti a termine, verosimilmente "anticipate" per effetto del Decreto Dignità.

Ma questo fenomeno può durare? Probabilmente no, per almeno due ragioni. Primo, perché se l'occupazione a termine cresce meno che in passato, allora si assottiglia la platea di persone trasformabili; secondo, perché alla lunga non ci può essere crescita occupazionale senza crescita economica e quindi l'occupazione (di qualsiasi tipo) non potrà continuare a crescere se il PIL non riparte (Grafico B).



### Grafico B Cresce l'occupazione permanente: ma può durare?

(Italia, migliaia di unità, dati mensili destagionalizzati)

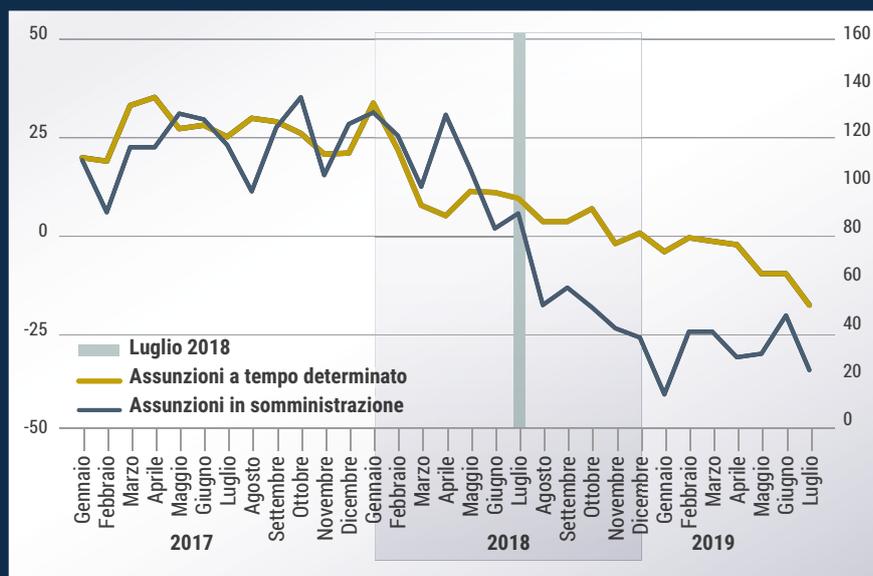
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT, Rilevazione sulle Forze Lavoro.

I dati amministrativi INPS, che documentano i flussi (cioè assunzioni, trasformazioni e cessazioni) dei rapporti di lavoro dipendente nel settore privato extra-agricolo, aiutano a capire meglio cosa c'è dietro a questo andamento degli *stock* di occupati, aggiungendo le seguenti evidenze:

3. Nel secondo semestre 2018 è accelerato il trend delle trasformazioni di rapporti a termine in rapporti a tempo indeterminato, già in crescita tendenziale nella prima parte dell'anno. Il *timing* dell'accelerazione coincide con il Decreto Dignità, confermandone il suo effetto.
- Come mostra il Grafico C, nel corso del 2018 la crescita delle trasformazioni (rispetto all'anno precedente) si è avviata già dai primi mesi dell'anno riflettendo:
  - L'effetto dell'esonero contributivo per gli under35, in vigore dal 1° gennaio 2018: l'impatto dei nuovi incentivi è evidente nella forte accelerazione delle trasformazioni proprio nel primo mese dell'anno, dopo la frenata (per effetto rinvio) a dicembre 2017 (lo stesso andamento a V si riscontra d'altronde nel tendenziale delle assunzioni a tempo indeterminato);

## Grafico C In calo le assunzioni a termine post Decreto Dignità

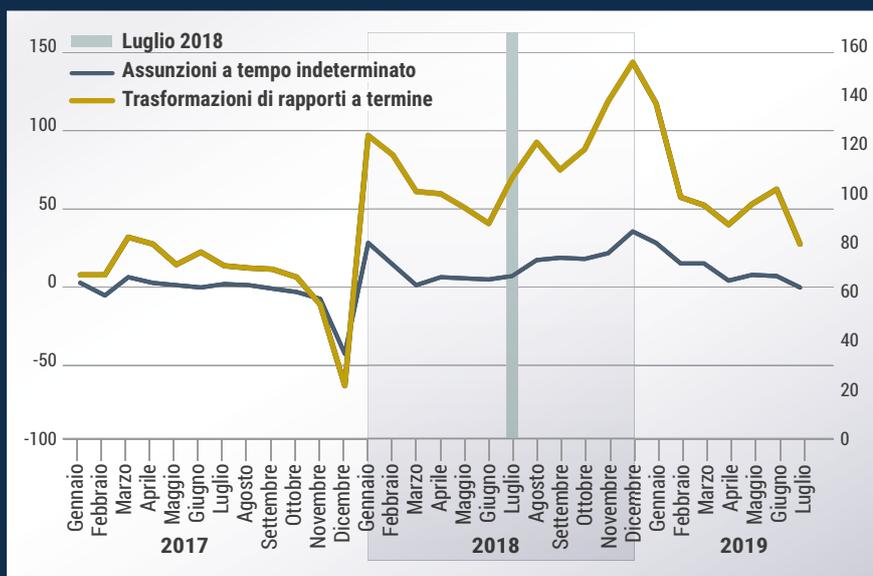
(Dati mensili, var % annuali)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati INPS, Osservatorio sul precariato.

- L'effetto dell'allargamento della platea di "trasformabili", dato l'aumento consistente dei rapporti a tempo determinato tra il 2017 e il 2018: anche a parità di "tasso di trasformazione", un aumento dei rapporti a tempo determinato nel periodo  $x$  determina meccanicamente un aumento delle trasformazioni a una certa distanza di tempo. Prendendo a riferimento una durata media dell'intervallo tra assunzione e trasformazione intorno all'anno<sup>1</sup> allora questo effetto platea positivo potrebbe perdurare per tutto il 2019.
  - Nel quarto trimestre 2018 si osserva un'ulteriore accelerazione delle trasformazioni, dopo l'entrata in vigore del Decreto Dignità. D'altronde, era prevedibile che alcune imprese, per evitare sia il superamento dei nuovi vincoli di durata (da 36 a 12 mesi senza causale) sia i maggiori costi (contributivi) connessi a proroghe oltre i 12 mesi o rinnovi, avrebbero stabilizzato alcuni lavoratori, probabilmente anticipando trasformazioni a tempo indeterminato che sarebbero avvenute più avanti se fosse rimasta in vigore la vecchia normativa. Questo effetto "anticipo", tuttavia, è rilevante solo nel breve periodo, ed è destinato ad esaurirsi nel medio-lungo. In effetti, già nel secondo trimestre 2019 la variazione tendenziale delle trasformazioni si è riportata sui valori del secondo trimestre 2018.
4. Nella seconda parte del 2018 sono diminuiti i flussi di assunzione a termine, in particolare per il lavoro somministrato (Grafico D). Anche in questo caso il *timing* del calo suggerisce un effetto del Decreto Dignità, d'altronde in linea con le attese (e gli intenti del legislatore): le nuove restrizioni sui contratti a termine, inclusa la somministrazione, ne fanno diminuire l'utilizzo.

<sup>1</sup> Vicino ai 10 mesi stimati per il Veneto; si veda: Veneto Lavoro (agosto 2019), Misura n. 86, Note sul primo adattamento delle imprese al decreto dignità.



## Grafico D Temporanea accelerazione delle trasformazioni post Decreto Dignità

(Dati mensili, var % annuali)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati INPS, Osservatorio sul precariato.

Questo calo delle attivazioni, tuttavia, apre delle ombre sugli effetti del Decreto nel medio-lungo periodo:

- la diminuzione oggi delle attivazioni a termine comporta un effetto platea negativo sulle trasformazioni a tempo indeterminato, che si espliciterà nei prossimi trimestri;
- al di là dell'effetto sulla composizione dell'occupazione, potrebbe determinarsi una variazione occupazionale negativa se il calo delle assunzioni a termine fosse più ampio dell'indotto aumento delle attivazioni a tempo indeterminato.

Riguardo agli effetti dell'estensione del regime forfettario per le partite IVA, i dati diffusi dall'Osservatorio delle partite IVA del Ministero dell'Economia e delle Finanze registrano un boom delle partite IVA aperte da persone fisiche in regime forfettario: 170.582 nel primo semestre 2019 da 123.341 nello stesso periodo 2018 (+38,3 per cento).

È difficile tuttavia, ad oggi, valutare se questo aumento delle partite IVA abbia in qualche modo spiazzato le attivazioni di rapporti di lavoro dipendente, dato che, come documentato sopra, queste sono chiaramente influenzate dagli effetti del Decreto Dignità. Per un quadro più completo dell'impatto dell'estensione del regime forfettario in termini di eventuale sostituzione tra lavoro dipendente e autonomo è necessario, dunque, attendere più tempo, per avere più dati o migliori stime in grado di identificare e isolare gli effetti di ciascuno dei due provvedimenti.

## 1.3 Le retribuzioni e i prezzi

### RETRIBUZIONI NOMINALI



**Tengono i salari reali** Si stima che nell'intera economia la dinamica delle retribuzioni nominali di fatto rallenterà all'1,1 per cento in media d'anno nel 2019, dall'1,7 del 2018, e si attesterà sull'1,2 per cento nel 2020. Le retribuzioni reali, dopo il rialzo nell'ultimo biennio (+0,5 e +0,4 per cento rispettivamente nel 2018 e nel 2019), potrebbero arretrare l'anno prossimo se l'inflazione crescesse tanto quanto stimato nello scenario previsivo a legislazione vigente. Il Governo, tuttavia, sembra intenzionato a non aumentare le imposte indirette e ciò comporterebbe una dinamica molto più contenuta dei prezzi, garantendo la tenuta del potere d'acquisto dei lavoratori.

Da qualche mese si è aperta un'intensa tornata di rinnovi contrattuali nel settore privato. Gli aumenti concordati saranno parametrati su aspettative di inflazione così come formulate dall'ISTAT lo scorso maggio, che non inglobano eventuali rialzi delle aliquote IVA dal 2020. Se questi dovessero verificarsi, il conseguente aumento dei prezzi sarebbe comunque compensato ex-post, grazie al meccanismo di revisione, previsto nei CCNL, degli aumenti salariali per scostamenti inflattivi.

**A quando una nuova spinta dal pubblico impiego?** Nel settore pubblico (circa un quarto del monte retributivo totale) le retribuzioni contrattuali, dopo essere rimaste ferme per sei anni, sono cresciute del 2,7 per cento nel 2018, grazie ai rinnovi contrattuali siglati tra febbraio e maggio 2018 (relativi al periodo 2016-2018), con aumenti quasi interamente erogati tra primavera ed estate dello scorso anno. Assumendo che le trattative per i rinnovi del triennio contrattuale 2019-2021, non ancora aperte, non determinino miglioramenti retributivi quest'anno, le retribuzioni di fatto nel pubblico avanzeranno solo lievemente nel 2019 (+0,3 per cento), grazie alle indennità di vacanza contrattuale erogate ad aprile. La dinamica risalirà nel 2020 sorretta dai rinnovi contrattuali, attestandosi sull'1 per cento se questi avverranno entro la metà dell'anno (fino a sfiorare il 2 per cento se verranno conclusi prima).

### INFLAZIONE



**Gradino dell'inflazione nel 2020** Nello scenario CSC, la dinamica annua dei prezzi al consumo in Italia resta stabile nei mesi finali del 2019, intorno ai valori correnti, assestandosi in media al +0,7 per cento. Nel 2020, invece, sale in misura marcata, al +1,8, avvicinandosi all'obiettivo BCE. Questa previsione si basa su tre fattori principali.

- **Primo: l'aumento IVA** Nello scenario CSC, come in primavera, è incorporata l'ipotesi che nel prossimo anno scattino gli aumenti delle aliquote IVA (+3,2 punti l'ordinaria, +3 la ridotta, che incidono nel complesso su poco più di due terzi del paniere dei consumi). I rincari IVA alimenteranno con diversa intensità la dinamica dei prezzi dei vari capitoli di spesa, colpendo il 71,5 per cento dei prezzi *core*, il 92,9 degli energetici, il 55,6 degli alimentari (stime CSC). Si assume che il trasferimento del rincaro IVA sui prezzi finali sia parziale, data la debolezza dell'attività economica (65 per cento nel primo anno); già nel 2013, in una simile fase congiunturale, la traslazione sui prezzi del rialzo dell'IVA nel primo anno è stata incompleta.
- **Secondo: core inflation bassa** La dinamica dei prezzi *core* (esclusi energia e alimentari) resta molto bassa (+0,5 a settembre). I prezzi dei servizi crescono in misura moderata (+0,8 per cento), quelli dei beni industriali invece hanno da tempo una dinamica nulla o di poco negativa (Grafico 1.13). Questo avviene nonostante la debole crescita dei corrispondenti prezzi alla produzione dei beni di consumo (+0,6 annuo a luglio). Ciò indica che il settore della distribuzione commerciale continua a farsi carico di non trasferire a valle i lievi rincari a monte. I consumatori, infatti, restano molto attenti nella spesa, anche perchè si attendono un calo

### Grafico 1.13 Prezzi al consumo: calo per i beni, debole aumento nei servizi

(Italia, var. % annue, dati mensili)



\* Esclusi energia e alimentari.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

dei prezzi (-4 in agosto le aspettative a 12 mesi). Nello scenario CSC, la debolezza dei consumi fornirà poca spinta ai prezzi core, sostenuti dall'aumento del Costo del Lavoro per Unità di Prodotto (CLUP).

- Terzo: energetici piatti e rincari alimentari** Nell'orizzonte previsivo, prezzi energetici e alimentari alimenteranno di poco l'inflazione totale. I prezzi energetici in Italia sono in flessione (-2,8 per cento annuo a settembre), dato che seguono con un breve ritardo la quotazione del petrolio tradotta in euro, che è stata in calo tra aprile e agosto. Nello scenario CSC, nella media 2019 il prezzo del Brent in euro si riduce (-6 per cento), nonostante l'ampia volatilità registrata a settembre, e nel 2020 resta quasi stabile (-1 per cento). Perciò, gradualmente i prezzi energetici dovrebbero risalire da variazioni negative a nulle nel prossimo anno. I prezzi alimentari invece crescono: +0,9 per cento annuo. I rincari attesi nel 2020 per le materie prime alimentari (+1,8 per cento, stime Banca mondiale) favoriranno il persistere di una crescita dei prezzi al consumo nel settore.

**L'inflazione risale sopra la media Eurozona** La variazione annua dei prezzi al consumo in Italia resta ampiamente sotto quella dell'Eurozona (-0,5 punti nei primi otto mesi del 2019, indici armonizzati IPCA). In particolare, in Italia crescono meno i prezzi dei beni (-0,6 punti) e dei servizi (-0,4 punti), a riflesso della maggiore debolezza dell'economia. Nella media di quest'anno l'inflazione italiana dovrebbe risultare più bassa di 0,7 punti rispetto a quella media nell'Eurozona, che la Commissione europea prevede all'1,4 per cento. Nel 2020, invece, con il rincaro IVA, l'inflazione in Italia scavalcherebbe di 0,4 punti quella dell'area, stimata stabile.

**Deflatore del PIL in rialzo nel 2020** Il CSC stima all'1 per cento la variazione del deflatore del PIL per il 2019 e all'1,7 per cento nel 2020. Il rialzo nel 2020 sconta gli aumenti delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia e inclusi nello scenario base del CSC che, come evidenziato in precedenza, si ipotizza siano in parte traslati sui prezzi al consumo. L'andamento atteso dei prezzi delle importazioni e delle esportazioni attenua, di un decimo di punto, l'impatto sul deflatore del PIL rispetto a quello sui prezzi al consumo. Il CSC stima che, in uno scenario alternativo di non aumento delle imposte indirette, la variazione del deflatore del PIL sarebbe invece più bassa nel 2020, intorno allo 0,6 per cento.

## 1.4 La finanza pubblica

### DEFICIT PUBBLICO/PIL



**Deficit in miglioramento...** Nonostante l'economia italiana sia ferma da più di un anno, i conti pubblici non ne stanno risentendo (Tabella 1.2). Il rapporto deficit/PIL, nello scenario previsivo del CSC, finirà all'1,8 per cento nel 2019, ben al di sotto di quanto indicato nella NaDEF (2,2 per cento). Nel 2020, scontando gli aumenti delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia e le spese indifferibili che andranno rifinanziate, si fermerà all'1,7 per cento del PIL (1,4 per cento nella NaDEF). Sul 2019, lo scenario previsivo CSC incorpora: una dinamica delle entrate tributarie migliore rispetto alla NaDEF (per circa 4 miliardi di cui 1,9 già inclusi nel disegno di legge di assestamento presentato dal Governo precedente) e un maggior risparmio previsto da Quota 100 e Reddito di cittadinanza per 1,1 miliardi; un maggior risparmio di spesa per interessi per circa 300 milioni. Per il 2020, la differenza è più contenuta e legata a una stima più elevata, nel quadro CSC, delle spese in conto capitale (riviste al ribasso nello scenario tendenziale della NaDEF) e per interessi. Di seguito in dettaglio l'esame dei fattori che hanno contribuito al miglioramento.

**Tabella 1.2**  
**Il quadro della finanza pubblica**

(A politiche invariate, valori in % del PIL)

	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto	2,4	2,2	1,8	1,7
<i>senza aumenti IVA, accise*</i>				2,8
Entrate totali	46,2	46,2	47,1	47,7
Uscite totali	48,7	48,4	48,8	49,3
Pressione fiscale apparente	41,8	41,8	42,2	43,3
Pressione fiscale effettiva**	47,1	47,2	47,6	48,8
Saldo primario	1,3	1,5	1,7	1,8
Debito pubblico	134,1	134,8	135,7	135,5

\* Comprende le spese indifferibili.

\*\* In % del PIL al netto del sommerso.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT e Commissione europea.

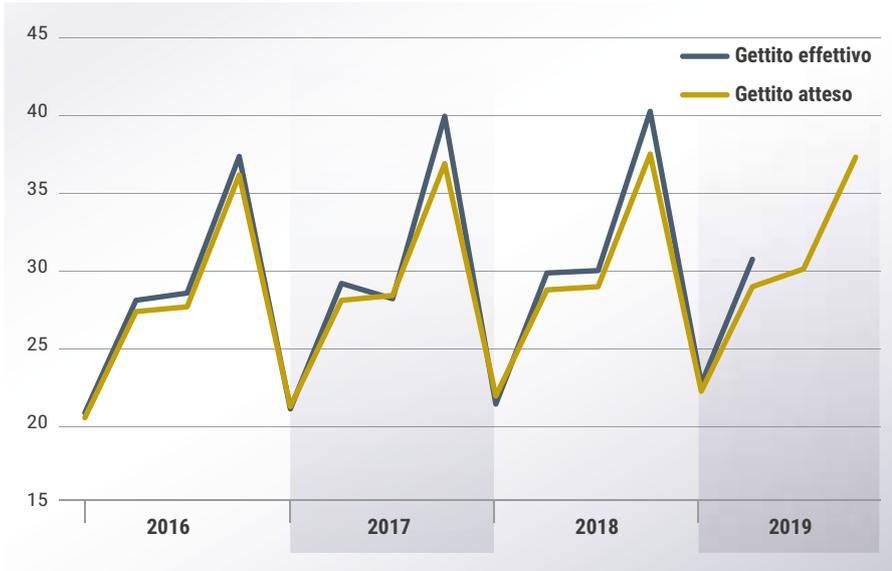
**... grazie all'aumento delle entrate tributarie...** Per quanto riguarda le entrate, nei primi sette mesi dell'anno, la dinamica del gettito è stata decisamente superiore a quella stagnante del PIL. Ciò è attribuibile a: un miglioramento del mercato del lavoro, che ha sostenuto la massa retributiva e le entrate tributarie che a questa sono legate (IRPEF e contributi sociali); un incremento del gettito IVA sugli scambi interni (+4,9 per cento nei primi due trimestri rispetto allo stesso periodo del 2018, pari a +2,1 miliardi di euro) ben superiore alla dinamica della sua base imponibile (+0,1 per cento), legato all'estensione della fatturazione elettronica avviata a inizio anno che sta consentendo un recupero di gettito evaso<sup>2</sup>.

Per verificare l'esistenza di un extra-gettito, il CSC ha stimato il gettito IVA da scambi interni atteso per i primi due trimestri del 2019 sulla base della dinamica storica della base imponibile (Grafico 1.14); il gettito effettivamente incassato è risultato superiore alle nostre stime di 2,2 miliardi di euro (+4,2 per cento). Sull'anno, se la dinamica positiva delle entrate IVA rimanesse quella del primo semestre, l'extra-gettito arriverebbe a circa 4,9 miliardi (0,3 punti di

<sup>2</sup> La base imponibile è approssimata dalle risorse interne, pari al valore del PIL nominale a cui sono sottratte le esportazioni e sommate le importazioni.

## Grafico 1.14 Gettito IVA oltre le attese

(Italia, miliardi di euro)



Gettito IVA da scambi interni, trimestrale.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati MEF e ISTAT.

PIL)<sup>3</sup>. In via prudenziale, la stima CSC include solo l'aumento di gettito già acquisito nel disegno di legge di assestamento (1,9 miliardi di euro, 0,1 punti di PIL).

Sulla dinamica delle entrate tributarie nel 2020 è opportuno fare qualche considerazione. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, è difficile credere che l'aumento dell'occupazione prosegua anche in assenza di crescita del PIL. Per tale ragione, la dinamica di contributi previdenziali e IRPEF riprenderà a seguire quella dell'economia. Per quel che riguarda il gettito IVA, è ragionevole pensare che il recupero dell'evasione si estenda in futuro anche alle altre imposte, visto che una maggiore fatturazione fa crescere anche i redditi imponibili. Tuttavia nello scenario previsivo, vista la contrazione dei consumi, l'extra-gettito è previsto assottigliarsi a 1 miliardo di euro. La *compliance* potrà essere ancora superiore qualora l'estensione della fatturazione elettronica fosse accompagnata da altre misure tese a incentivare l'emersione del sommerso (si veda al riguardo il paragrafo 2.3).

**... e ad altre entrate extra-tributarie...** Altre entrate hanno contribuito nel 2019 a ridurre il deficit. Tra queste, gli utili di Banca d'Italia relativi alla gestione 2018 e ripartiti quest'anno, che ammontano a 5,7 miliardi di euro. L'aumento rispetto alla previsione contenuta nella Legge di bilancio, ferma a 1,4 miliardi, e poi aggiornata a 4 miliardi nel Documento di Economia e Finanza (DEF), è legato all'elevato ammontare di titoli di Stato detenuti dalla Banca d'Italia (il 20,1 per cento del totale dei titoli emessi) per effetto del programma di acquisti di titoli pubblici portato avanti dalla Banca Centrale Europea. Anche i dividendi distribuiti da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) hanno contribuito, raggiungendo i 3,2 miliardi di euro, un ammontare molto superiore a quello registrato negli anni precedenti e 1,4 miliardi più di quanto previsto nel DEF. Nel 2020, è ragionevole attendersi ancora dividendi elevati da Banca d'Italia sebbene inferiori (vista la diminuzione dei tassi di rendimento sui titoli di Stato) in considerazione del fatto che il programma di acquisti riprenderà, mentre è molto meno probabile che CDP distribuisca un ammontare di dividendi pari a quello di quest'anno, visto che è stato distribuito integralmente l'utile conseguito.

<sup>3</sup> Le stime sul gettito atteso sono state effettuate sulla base di un'analisi di regressione con variabile dipendente l'IVA da scambi interni e come variabili indipendenti le risorse interne e delle variabili binarie per i trimestri. L'analisi segue la metodologia suggerita da G. Pisauro (2007), I conti pubblici 2006: il miglioramento inatteso, in M. Guerra e A. Zanardi (2007), *La finanza pubblica italiana*, Il Mulino

**Tabella 1.3**  
**Quanto risparmia l'Italia in spesa pubblica per interessi?**

<b>Titoli</b> (mld €)	lug-dic19	2020	Stock	Debito (memo)
	(in scadenza)			
	191	245	2.028	2.386
<b>Tassi*</b> (%)				var.
	gen-giu19	lug-dic19	2020	
Scenario 1	2,57	1,53	1,53	-1,04
Scenario 2	2,57	1,00	1,00	-1,56
<b>Risparmio</b> (mld €)	lug-dic19	2020	a regime (6,8 anni)	
Scenario 1	-2,0	-4,5	-21,0	
Scenario 2	-3,0	-6,8	-31,7	

\* BTP 10 anni.

Scenario 1 = tassi del periodo luglio-agosto 2019.

Scenario 2 = tassi del periodo 28 agosto-2 settembre 2019.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati MEF, Banca d'Italia, Thomson Reuters.

**... alla minore spesa per interessi...** Da metà agosto i tassi di rendimento dei titoli di Stato sono ai minimi storici: il rendimento del BTP decennale ha toccato lo 0,82 per cento a inizio settembre, per rimanere poi su livelli di poco superiori, da 2,57 per cento in media nella prima metà del 2019. Ciò determina risparmi importanti sulla spesa per interessi sul debito pubblico (Tabella 1.3). Il vantaggio crescerà gradualmente, dato che non si rinnova ogni anno l'intero stock: la vita media dei titoli pubblici è di 6,8 anni ed è probabile che il Ministero dell'Economia e delle Finanze tenderà ad allungare ulteriormente le scadenze, sfruttando la finestra dei bassi tassi. I minori tassi saranno incorporati man mano dai titoli in scadenza, pari a 191 miliardi di euro nella seconda metà del 2019 e 245 nel 2020. Rispetto a una situazione in cui i tassi fossero rimasti, nella seconda metà di quest'anno e il prossimo, ai livelli della prima metà del 2019, il risparmio per le casse dello Stato è stimabile in 3 miliardi di euro nel 2019 e ulteriori 3,8 nel 2020, ipotizzando, come è stato fatto nello scenario di previsione CSC, tassi a un valore, prudente, dell'1 per cento, corrispondente a uno spread intorno a 150 punti. La spesa per interessi, quindi scenderà al 3,5 per cento del PIL sia nel 2019 che nel 2020 (dal 3,7 nel 2018).

**... e ai risparmi su Quota 100 e Reddito di cittadinanza** Il minor utilizzo delle due principali misure introdotte dalla Legge di bilancio per il 2019, rispetto a quanto previsto al momento della loro definizione, sta comportando importanti risparmi: 2,6 miliardi di euro per quest'anno (0,1 punti di PIL) e 3,4 miliardi per il prossimo (0,2 punti di PIL; si veda il BOX n. 1.1).

**Si riuscirà a erogare tutta la spesa per investimenti?** Le previsioni CSC assumono che la spesa per investimenti programmata nel DEF, 40 miliardi di euro nel 2019 (da 37 nel 2018) e 43 nel 2020, sia interamente realizzata. Non è ciò che è accaduto negli ultimi tre anni. I dati sui pagamenti nei primi tre mesi dell'anno rivelano che è cresciuto l'ammontare assoluto di spesa, ma non la quota realizzata rispetto all'obiettivo<sup>4</sup>. Un livello di spesa inferiore a quella programmata da un lato potrebbe migliorare il deficit, dall'altro frenerebbe le prospettive di crescita.

**Debito pubblico in calo dal 2020** Il rapporto debito pubblico/PIL salirà al 135,7 per cento nel 2019 (dal 134,8 nel 2018), per poi calare marginalmente al 135,5 nel 2020<sup>5</sup>. L'aumento di quest'anno è legato alle limitate privatizzazioni (programmate

## DEBITO PUBBLICO/PIL



<sup>4</sup> Per un approfondimento, si veda il capitolo 2.

<sup>5</sup> Il 23 settembre la Banca d'Italia ha rivisto, sulla base delle ultime linee guida di Eurostat, il livello del debito pubblico italiano. La modifica più significativa riguarda l'inclusione degli interessi sui *non negotiable notes* al momento della maturazione e non al momento del pagamento, come avveniva in precedenza. Il debito del 2018 è stato quindi rivisto dal 132,2 per cento del PIL al 134,8. La nuova contabilizzazione non ha effetti sull'indebitamento netto, perché gli interessi maturati annualmente erano già inclusi nel conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

dal Governo precedente pari a circa 18 miliardi di euro, finiranno per essere pari a 1,4 miliardi) e in minima parte agli effetti della revisione del PIL per il 2018. Per il 2020, l'andamento del debito dipenderà dal rapporto deficit/PIL che verrà conseguito.

**Ancora da sciogliere il nodo delle clausole di salvaguardia** Per il 2020, come già accennato, lo scenario previsivo del CSC incorpora gli effetti derivanti dall'attivazione delle clausole di salvaguardia. Le clausole dovrebbero scattare il 1° gennaio 2020 con l'incremento delle aliquote IVA e delle accise. L'effetto di questi aumenti sul bilancio pubblico, stimato nelle relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi che li hanno introdotti, è pari a 23,1 miliardi di euro, 1,3 punti di PIL.

Secondo il CSC, l'attivazione delle clausole avrà un impatto nel 2020 stimabile in:

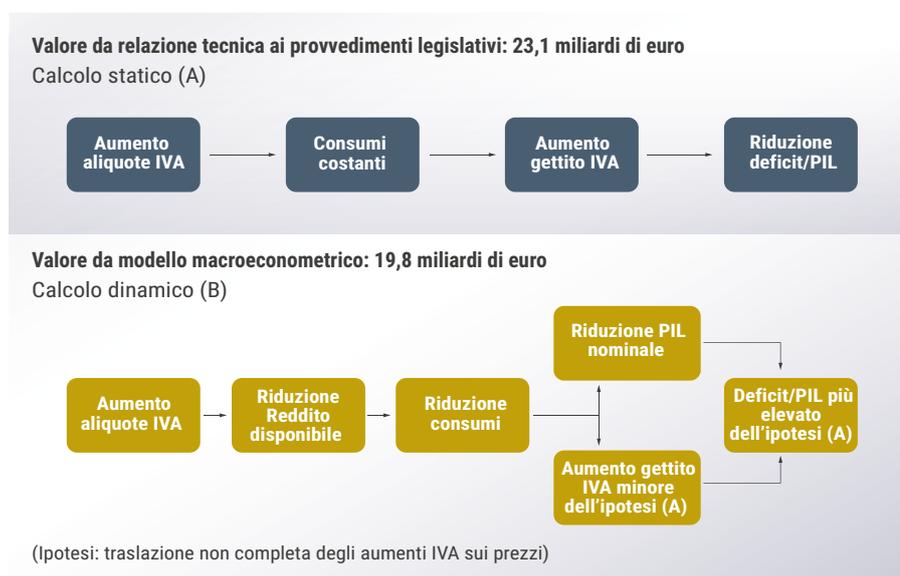
- 0,4 punti percentuali di minor crescita reale del PIL;
- 1,1 punti percentuali di maggiore aumento del deflatore del PIL;
- 1,1 punti di PIL di minor deficit pubblico.

In caso di attivazione, infatti, gli effetti recessivi si produrrebbero attraverso vari canali:

- la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie e quindi la contrazione dei consumi privati, con effetti negativi sulla dinamica del PIL, per la quota in cui gli incrementi IVA sono traslati sui prezzi;
- la riduzione dei margini delle imprese, con effetti negativi sulla loro propensione a investire e quindi sulla dinamica del PIL, per la quota in cui gli aumenti IVA non sono traslati sui prezzi.

D'altra parte, qualora le clausole fossero disinnescate tutte a deficit, il rapporto deficit/PIL salirebbe al 2,8 per cento nel 2020. Senza contare che per il 2021 sarà necessario recuperare 28,8 miliardi di euro per coprire la clausola di salvaguardia incrementata dalla Legge di bilancio per il 2019.

Il minor deficit in rapporto al PIL stimato dal CSC per il 2020 è inferiore all'1,3 per cento indicato nella relazione tecnica all'ultima Legge di bilancio. Ciò è attribuibile al fatto che, in quest'ultima, la stima del maggior gettito conseguente all'aumento delle aliquote e delle accise è valutato a consumi e PIL costanti. Nel modello econometrico CSC, al contrario, l'aumento delle aliquote e delle accise, come accade nell'economia reale, determina una contrazione del reddito disponibile, che induce una riduzione dei consumi, che ha effetti negativi sulla crescita del PIL e determina, quindi, un aumento di gettito inferiore a quello stimato a consumi costanti (Grafico 1.15).



**Grafico 1.15**  
**Che effetto avrebbe sul deficit l'aumento delle imposte indirette previsto dalla clausola di salvaguardia?**

## BOX n. 1.5 - Da cosa dipende l'andamento dello spread?

Il tasso di rendimento dei titoli di stato italiani dipende sia da fattori comuni agli altri paesi dell'area dell'euro, sia da fattori concernenti soltanto il nostro Paese. Il differenziale (*spread*) tra i rendimenti dei titoli sovrani italiani decennali e quelli tedeschi, uno degli indici più attentamente osservati sui mercati finanziari, misura approssimativamente proprio quest'ultima componente. Il maggiore rendimento dei nostri titoli è dovuto essenzialmente a premi al rischio superiori rispetto ai titoli tedeschi, che riflettono le preoccupazioni degli investitori, siano essi italiani o stranieri. Queste preoccupazioni sono dovute a due fattori:

- il rischio di solvibilità, ovvero la possibilità che lo Stato italiano si ritrovi impossibilitato a ripagare il proprio debito e gli interessi su quest'ultimo per via di conti pubblici continuamente in peggioramento, il che condurrebbe a uno stato di insolvenza;
- il rischio di ridenominazione del debito, ovvero l'eventualità che l'Italia abbandoni l'area dell'euro, in modo tale che gli investitori vedrebbero i loro investimenti in BTP italiani convertiti in una nuova valuta la quale sarebbe, con molta probabilità, notevolmente svalutata.

Questi due elementi influenzano unitamente lo *spread*: maggiore il "rischio Italia" percepito, maggiore il rendimento richiesto dagli investitori per comprare titoli italiani. Il rischio di ridenominazione è divenuto particolarmente pesante negli ultimi anni; secondo alcuni analisti ha causato circa la metà dell'aumento dello *spread* nel 2018<sup>1</sup>. Questo tipo di rischio era quasi totalmente inesistente nei primi anni della moneta unica, dato che l'uscita dall'Euro non era giudicata come un'opzione plausibile dai mercati.

**Grafico A**  
Differenziale dei titoli di stato a 10 anni con i titoli tedeschi



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

Lo *spread* è aumentato notevolmente a partire dalla primavera 2018, passando da quota 134 alla vigilia delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 a un massimo di 327 punti base a novembre dello stesso anno. Non è facile identificare le cause dell'aumento della percezione del "rischio Italia", ma ha

<sup>1</sup> Si veda Gros, D. (2018). Italian risk spreads: Fiscal versus redenomination risk. Voxeu. org, 29, 2018. Per un altro importante contributo sul calcolo del rischio di ridenominazione si veda De Santis, R. A. (2018), Redenomination risk, *Journal of Money, Credit and Banking*.

certamente pesato la mancanza di misure volte alla riduzione effettiva del debito pubblico, che in un momento di congiuntura economica piatta ha determinato la presa in considerazione da parte della Commissione europea di una procedura di disavanzo pubblico eccessivo nei confronti dell'Italia. Inoltre, come riportato sopra, ha avuto un ruolo l'aumento del rischio percepito di una possibile fuoriuscita dell'Italia dall'Eurozona: ogni rischio di un evento dirompente, seppur con bassa probabilità, viene "prezzato" dagli operatori finanziari che si proteggono da eventuali turbolenze.

In senso contrario, il calo osservato a partire da giugno 2019 (per attestarsi poi intorno ai 150 punti base), è avvenuto in corrispondenza di una serie di *news* favorevoli (Grafico A): il cambio di atteggiamento della Banca Centrale Europea, che ha agito sia sul fattore comune dei tassi sia sullo *spread*, con aperture su una possibile nuova fase espansiva in riferimento sia ai tassi che al *Quantitative Easing*; la comunicazione della Commissione europea di prendere atto degli sforzi fiscali intrapresi dal Governo italiano e di non proporre al Consiglio l'apertura della procedura; una serie di dati macroeconomici un po' più favorevoli rispetto alle attese; l'aspettativa dei mercati di posizioni più concilianti nei confronti dell'Unione europea del nuovo esecutivo italiano.

### Quanto conta lo *spread*?

Ad ogni modo, è necessario continuare a monitorare l'andamento dello *spread*, ancora alto. Come l'esperienza recente ha insegnato, anche solo le dichiarazioni politiche possono farlo balzare improvvisamente. Un aumento del rendimento dei titoli di stato avrebbe diversi effetti negativi sull'economia:

- pesa sulle finanze pubbliche, aumentando la spesa per interessi<sup>2</sup>;
- pesa sul valore degli asset delle banche italiane, data la riduzione dei prezzi dei titoli di Stato in portafoglio;
- pesa sul costo della raccolta bancaria, per via di interessi più alti che queste devono corrispondere sulle loro obbligazioni.

Ne consegue che uno *spread* alto può diventare una tassa occulta sulle famiglie e imprese italiane, come già lo è stato nella prima metà del 2019. Di fronte al peggioramento del deficit dovuto all'incremento del costo del debito, lo Stato dovrebbe, nel medio termine, ridurre il disavanzo tramite nuove tasse o riducendo la spesa, o emettere ulteriore debito. Inoltre, di fronte all'aumento del costo di raccolta e la perdita di valore dei BTP in bilancio, le banche potrebbero scaricare tali costi sui clienti alzando il costo del credito e/o riducendo i volumi. Ciò rallenterebbe i consumi delle famiglie, specialmente in beni durevoli, e ridurrebbe la competitività delle aziende italiane, influenzando negativamente sugli investimenti privati. Ne scaturirebbe dunque un circolo vizioso culminante nella riduzione del PIL, che provocherebbe un ulteriore peggioramento del deficit, per via delle minori entrate pubbliche.

Il CSC stima che, a parità di altre condizioni, un aumento dello *spread* di 150 punti base rispetto ai valori attuali (ipotizzando costanti i tassi tedeschi) comporterebbe una minore crescita del PIL italiano di 0,5 per cento in due anni rispetto allo scenario base di previsione.

<sup>2</sup> Se i tassi rimanessero all'1 per cento (*spread* intorno a 150 punti) fino a fine 2020, il CSC ha stimato il potenziale risparmio di spesa in circa 6,8 miliardi di euro: si veda la Tabella 1.3 per i dettagli.

## 1.5 I fattori di competitività

**Credito: atteso un recupero** La dinamica di poco negativa dei prestiti alle imprese (-0,4 per cento annuo a luglio) ha contribuito a frenare l'attività economica in Italia nella prima metà del 2019, dopo la parentesi positiva per il credito nel 2018. I prestiti registrano andamenti piuttosto eterogenei: debole crescita nel manifatturiero (+0,7 per cento annuo a maggio) e nei servizi (+1,1), forte calo nelle costruzioni (-3,5). I prestiti alle società di minore dimensione mostrano una maggiore contrazione rispetto a quelli per le grandi aziende. Le indagini qualitative non registrano inversioni di rotta fino al 2° trimestre 2019. L'offerta di credito ha registrato un'ulteriore restrizione (indagine Banca d'Italia). La quota di aziende manifatturiere che non ottengono i prestiti richiesti è scesa solo di poco (al 6,5 per cento). La domanda di fondi da parte delle imprese, invece, ha ripreso a crescere nel secondo trimestre ed è ben sopra i valori pre-crisi (indagine Banca d'Italia). In particolare, secondo questi dati qualitativi, aumentano le richieste per finanziare investimenti, coerentemente con la crescita (modesta) di questi ultimi nell'anno in corso.

La disponibilità di prestiti è attesa recuperare nella parte finale del 2019 e nel 2020. Due dei fattori principali che agiscono sull'offerta di credito, infatti, sono in miglioramento.

**Primo fattore:** i rendimenti sovrani, che si sono fortemente ridotti da giugno 2019. Questo dovrebbe abbassare il costo della raccolta bancaria in Italia e alzare il valore dei portafogli di titoli pubblici degli istituti, in maniera speculare a quanto avvenuto dal maggio 2018. Il costo del credito, peraltro, rimane ai minimi (1,4 per cento a luglio in media). Le banche hanno evitato il trasferimento a valle dei maggiori tassi<sup>6</sup> grazie a vari fattori: una raccolta con meno obbligazioni e più depositi; la migliore patrimonializzazione. Nello scenario CSC, i tassi sul credito resteranno molto bassi, data l'ipotesi di un rendimento del BTP stabile sui livelli correnti (1 per cento).

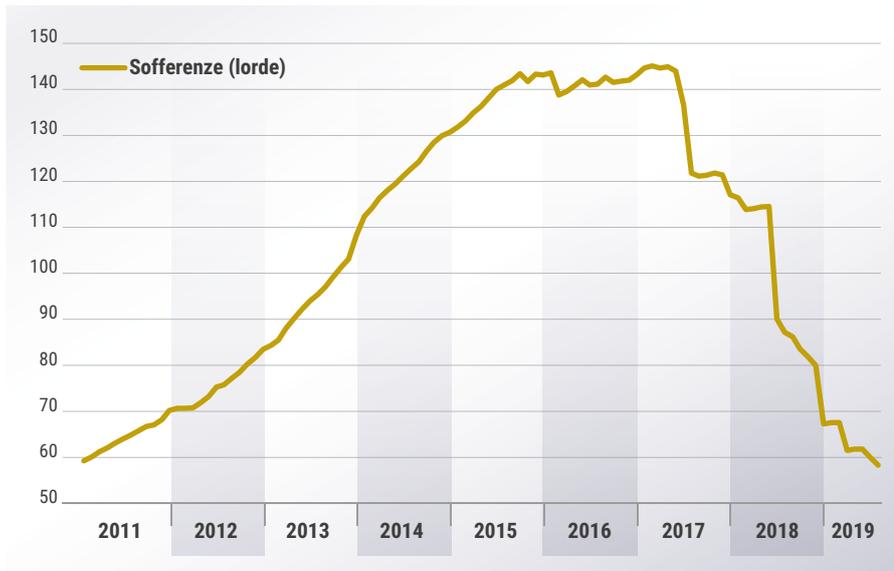
**Secondo fattore:** le sofferenze nei bilanci bancari, in ulteriore calo quest'anno. Sono scese a 58 miliardi di euro a luglio, da 144 a maggio 2017 (Grafico 1.16). Ciò grazie alle cartolarizzazioni, che hanno rimosso prestiti deteriorati dai bilanci. Il mercato primario dei crediti deteriorati è stato molto attivo già nel 2018: 55 miliardi di euro di vendite, più di quanto pianificato dagli istituti a inizio anno. La prima metà del 2019 ha visto proseguire l'attività. Le cessioni non riguardano solo le maggiori banche, ma anche molti istituti minori, che le utilizzano come strumento principale nell'ambito dei piani di gestione dei crediti deteriorati. A ciò si somma il mercato secondario degli NPL in Italia, con le prime operazioni nel 2018 e piuttosto vivo anche nel 2019; i primi investitori cedono i crediti a nuovi soggetti, anche esteri. Inoltre, il flusso di nuovi prestiti deteriorati si mantiene su valori inferiori a quelli pre-crisi (1,9 per cento dello stock nel primo trimestre 2019). Lo stock di sofferenze, però, è ancora ampio: 8,8 per cento dei prestiti a luglio (3,3 nel 2008). Pesa meno nel credito alla manifattura (6,7 per cento) e nei servizi (8,2), di più nelle costruzioni (20 per cento).

Altri due fattori, però, continuano a frenare l'offerta di credito. In primo luogo, la redditività bancaria resta bassa, nonostante il minor flusso di rettifiche (perché si è ridotta la necessità di accantonamenti, a fronte del minor stock di sofferenze) e questo limita la capacità di erogare credito. A tendere, questo sarà il principale freno all'offerta, a meno che il sistema bancario non riesca a ristrutturarsi e adeguarsi alle nuove tendenze e recuperare efficienza. In se-

<sup>6</sup> La relazione storica, secondo stime CSC, è che il costo del credito per le imprese tende ad aumentare gradualmente di 70-80 punti base a seguito di un rialzo di 100 punti dei rendimenti dei titoli sovrani.

### Grafico 1.16 Sofferenze bancarie in caduta verticale

(Italia, credito alle imprese,  
stock in miliardi di euro, dati mensili)



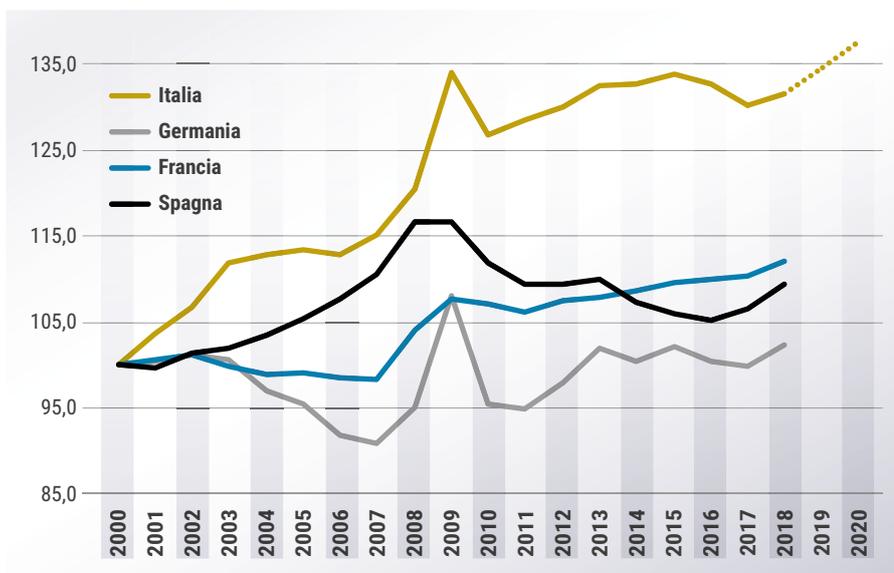
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia.

condo luogo l'incertezza, creata dalla continua discussione su interventi regolamentari e di vigilanza, tiene alta l'avversione degli istituti al rischio di credito, frenando la loro propensione a nuove erogazioni.

**Ancora su il Costo del Lavoro per Unità di Prodotto (CLUP)** Dopo un'inversione di marcia nel biennio 2016-2017, il CLUP nell'industria in senso stretto ha ricominciato a puntare verso l'alto nel 2018 (+1 per cento) e sta salendo con intensità anche maggiore nel 2019 (+2,2 per cento). Nonostante la dinamica contenuta del costo del lavoro, a far balzare il CLUP quest'anno è il marcato arretramento della produttività (-1,4 per cento), a sua volta spiegato dalla tenuta dell'input di lavoro a fronte di un valore aggiunto in ripiego (si veda il paragrafo 1.2).

### Grafico 1.17 In Italia prosegue il rialzo del CLUP

(Industria in senso stretto; 2000=100)



2019-2020: stime Centro Studi Confindustria.

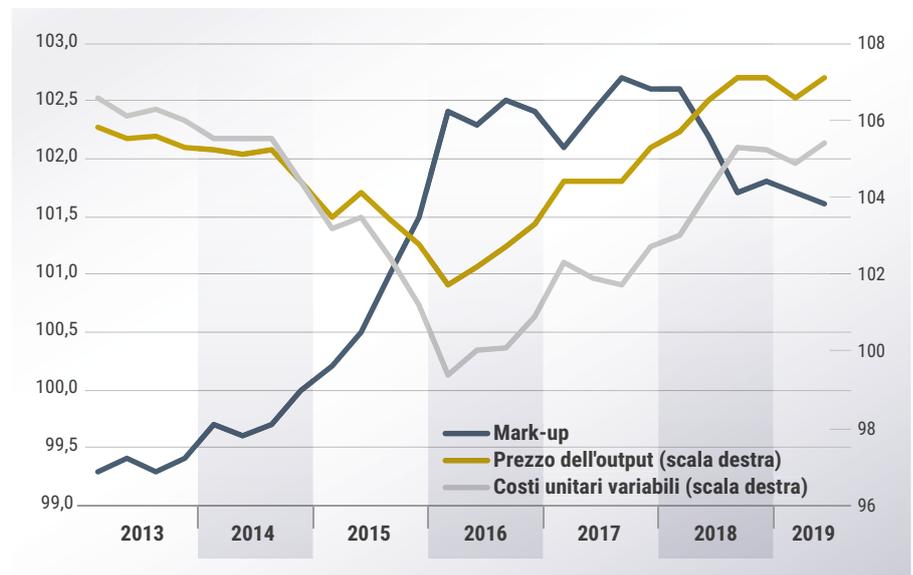
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Nel 2020 il CLUP continuerà a salire, a ritmo solo di poco inferiore rispetto a quest'anno (+1,9 per cento), perché:

- la produttività calerà ancora, anche se meno che nel 2019, dato che, con un valore aggiunto ancora in contrazione, smetterà di crescere l'input di lavoro;
- la dinamica del costo del lavoro si alzerà, alimentata dalla tornata di rinnovi contrattuali.

Gli ultimi dati mostrano che nel 2018 il CLUP è aumentato anche in Germania (+2,5 per cento), Francia (+1,6 per cento) e Spagna (+2,8 per cento). L'Italia, tuttavia, soffre di un ampio divario in termini di competitività di costo accumulato nel tempo, già nel periodo pre-crisi, che necessiterebbe di un netto cambio di rotta. I nuovi aumenti attesi, invece, rischiano di ampliare lo svantaggio competitivo delle imprese italiane (Grafico 1.17).

**Grafico 1.18**  
**Margini in flessione**  
**per le imprese manifatturiere**  
*(Italia, dati trimestrali, indici 2010 = 100)*



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

**Margini: prosegue la flessione** In Italia il *mark-up* delle imprese manifatturiere ha registrato, in media, un'ulteriore erosione nella prima metà del 2019 (-0,2 per cento, Grafico 1.18), dopo la forte flessione nel 2018. I margini industriali, comunque, restano su livelli discreti, poco sopra i valori pre-crisi, grazie al recupero tra 2013 e 2017.

Il *mark-up* è determinato dal differenziale tra l'andamento dei prezzi di vendita (misurati al cancello dell'azienda) e i costi unitari di produzione. L'erosione del *mark-up* manifatturiero nella prima metà del 2019 deriva da due fattori.

Da un lato, i costi registrano un lieve incremento (+0,2 per cento), proseguendo nel trend partito a inizio 2016. Ciò è stato dovuto al forte aumento del CLUP, mentre i costi degli input intermedi, tra cui le *commodity*, si sono ridotti (-0,4), soprattutto per il calo del prezzo del petrolio registrato rispetto al 2018.

Dall'altro, i prezzi di vendita decisi dalle imprese sono rimasti fermi: per il prolungarsi della debolezza della domanda, le aziende cercano di contenere ogni impatto negativo sui volumi delle vendite. Questo contesto fragile giustifica l'ipotesi CSC di una traslazione parziale sui prezzi finali del rialzo IVA.

## 1.6 Lo scenario internazionale

**Stop agli scambi mondiali** Nello scenario CSC, il commercio globale è ipotizzato crescere di appena lo 0,5 per cento nel 2019 - data la debolezza registrata nella prima metà dell'anno - e del 2,1 per cento nel 2020 (Tabella 1.4). Ciò comporta una forte revisione al ribasso rispetto a quanto indicato in primavera per l'anno in corso (da 1,4 per cento) e per il prossimo (da 3,7). Il motivo è da ricercare nell'intensificarsi delle tensioni protezionistiche e dell'incertezza geoeconomica, mentre nel rapporto di primavera si assumeva una graduale normalizzazione dello scenario internazionale nel corso del 2019-2020.

### COMMERCIO MONDIALE



	2017	2018	2019	2020
Commercio mondiale	4,6	3,3	0,5	2,1
Prezzo del petrolio <sup>1</sup>	55	72	64	63
Cambio dollaro/euro <sup>2</sup>	1,13	1,18	1,12	1,10
Tasso FED effettivo <sup>3</sup>	1,01	1,83	2,19	1,44
Tasso BCE <sup>3</sup>	0,00	0,00	0,00	0,00

**Tabella 1.4**  
**Le esogene internazionali della previsione**

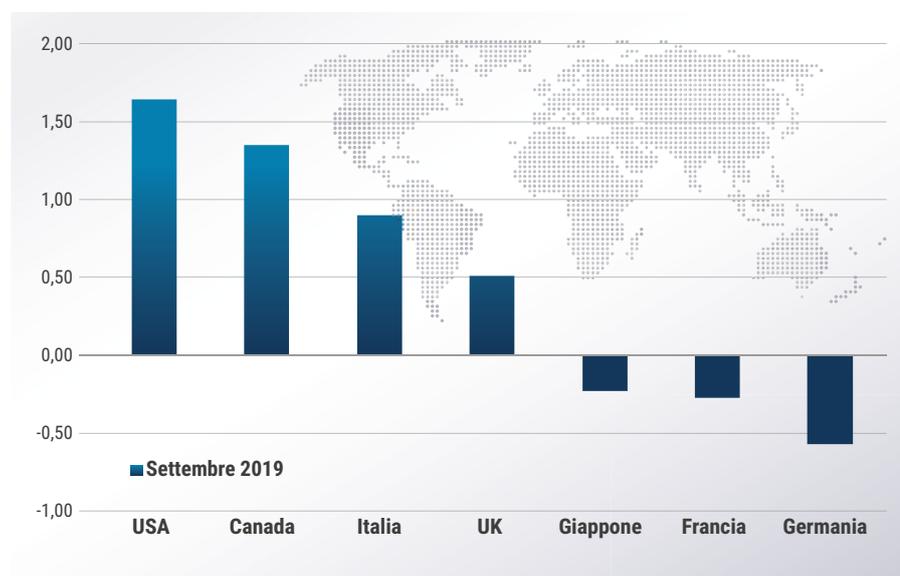
(Variazioni percentuali)

<sup>1</sup> Dollari per barile; <sup>2</sup> livelli; <sup>3</sup> valori percentuali.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters, FMI, CPB.

**Ai massimi l'incertezza globale** L'incertezza sugli equilibri geoeconomici, infatti, ha raggiunto livelli record. Si è inasprita la guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina, resta forte la minaccia di nuovi dazi americani, in particolare nei settori degli autoveicoli e dell'aerospazio, modalità e tempi della Brexit sono imprevedibili, non si attenuano le crisi geopolitiche in Iran, Venezuela e Libia, è risalito il rischio di un default in Argentina.

L'incertezza si riflette nelle scelte degli operatori finanziari, con un aumento dell'avversione al rischio e una corsa verso i titoli più sicuri. I rendimenti dei titoli pubblici di alcuni paesi avanzati sono caduti in territorio negativo (con il contributo delle banche centrali; Grafico 1.19) e le quotazioni dell'oro, bene rifugio per eccellenza, hanno raggiunto i massimi da sei anni e mezzo (Grafico 1.20).



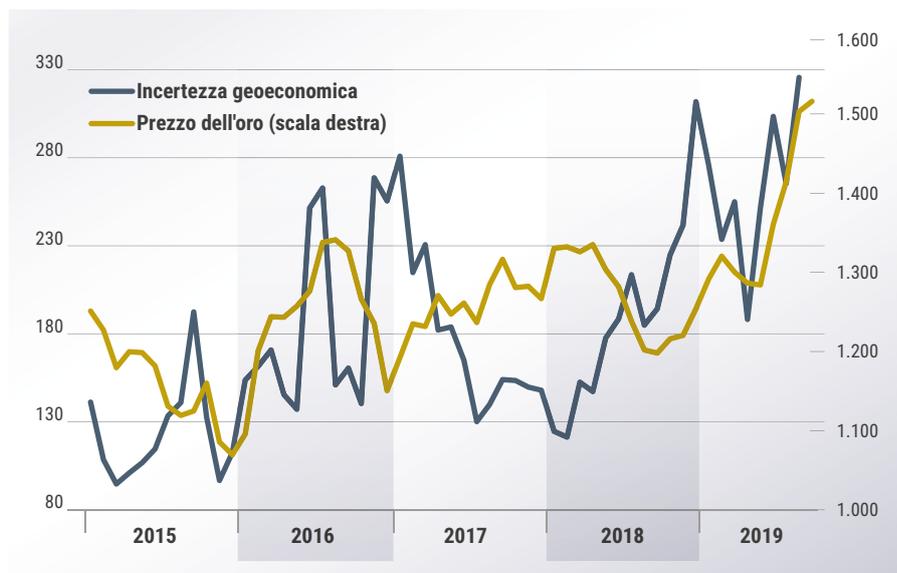
**Grafico 1.19**  
**Molti tassi di interesse negativi tra le economie avanzate**

(Valori %, titoli pubblici a 10 anni per le economie G7)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

## Grafico 1.20 Ai massimi l'incertezza economica e finanziaria nel Mondo

(Global Economic Policy Uncertainty Index\*  
e dollari per oncia)



\* Basato sul numero di articoli di giornale che trattano di incertezza, economia e policy in 20 paesi che generano l'80% del PIL mondiale.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Economic Policy Uncertainty e Thomson Reuters.

**I freni agli scambi** Questi fattori hanno provocato una netta battuta d'arresto del commercio mondiale nei primi sette mesi del 2019 (-0,8 per cento rispetto ai sette mesi precedenti).

Pesa, in particolare, l'*escalation* delle misure protezionistiche tra Stati Uniti e Cina, le prime due economie mondiali (si veda il BOX n. 1.3). Sono crollati gli scambi bilaterali tra i due paesi, che da soli rappresentano il 3,5 per cento del commercio globale. Soprattutto, nel 2019 sono in calo le loro importazioni totali (anche dal resto del mondo), che nel complesso ammontano a quasi un quarto degli scambi mondiali. Sono minacciate, in particolare, le catene di fornitura nella tecnologia digitale, che passano attraverso l'hub produttivo cinese e sono dirette principalmente verso il mercato finale americano.

Inoltre, un significativo contributo negativo è venuto dal settore degli autoveicoli, che genera l'8 per cento del commercio internazionale ed è fortemente integrato nelle catene globali del valore. L'introduzione di nuovi standard per le emissioni, la difficile transizione tecnologica, la minaccia di dazi americani, hanno causato forti cali della produzione in vari paesi. Il manifatturiero tedesco, specializzato negli autoveicoli, è stato particolarmente penalizzato e, essendo al centro delle catene del valore europee, tende a propagare il rallentamento alle altre industrie europee (si veda il BOX n. 1.2). In effetti, le importazioni dell'area euro, dopo un avvio d'anno positivo, hanno virato in negativo nel secondo trimestre.

In generale, l'incertezza geoeconomica ha agito da freno, in modo indiretto, attraverso la minore fiducia degli operatori di mercato. Le imprese tendono a rimandare gli investimenti, che sono forti attivatori degli scambi con l'estero; le multinazionali devono rivedere le strategie di investimento all'estero, specialmente in Cina e nel Regno Unito; le famiglie posticipano alcuni acquisti di beni durevoli. L'effetto complessivo è un indebolimento dell'attività manifatturiera e degli scambi lungo le catene globali del valore.

**Come si chiude il 2019?** Le indicazioni per i mesi autunnali del 2019 restano molto deboli, secondo gli indicatori qualitativi sugli ordini esteri nel manifatturiero. Il profilo incluso nello scenario del CSC per la seconda metà del 2019, comunque, ipotizza un consolidamento meramente tecnico nei livelli di attività (in linea con l'aumento registrato in luglio, ultimo dato disponibile).

**Lo scenario 2020** Nello scenario CSC si assume che le spinte protezionistiche USA non si rafforzino ulteriormente. Le ragioni di questa assunzione risiedono nel fatto che l'amministrazione USA ha interesse a limitare gli effetti negativi dei dazi sulle famiglie americane (soprattutto in termini di un aumento dei prezzi al consumo) e sulla stessa industria USA, in vista delle prossime elezioni presidenziali (novembre 2020). Tuttavia, lo scenario internazionale resterà molto incerto, frenando gli scambi con l'estero.

Nel complesso il commercio mondiale, dopo aver registrato nel 2019 la peggiore performance dopo il crollo del 2009, crescerà a bassi ritmi (molto inferiori a quelli del biennio 2017-2018). Il debole rimbalzo degli scambi sarà favorito dalla necessità di attivare, in parte, commesse e investimenti all'estero lasciati in sospenso nel 2019 e dall'affievolirsi di alcuni fattori negativi. Si pensi, in particolare, all'impatto diretto dei dazi USA e al recepimento dei nuovi standard delle auto, già avvenuti in gran parte nell'anno in corso. Uno scenario sfavorevole di maggiori tensioni e incertezze geoeconomiche costituisce, però, un significativo rischio al ribasso.

**Cresce meno il PIL mondiale** La crescita mondiale è rivista al ribasso al 2,5 per cento nel 2019 e al 2,6 nel 2020 (dal 2,8 in entrambi gli anni indicato in primavera), coerentemente con la frenata del manifatturiero e degli scambi. La revisione è dovuta alla minore crescita nelle economie emergenti (per due decimi nel 2019 e uno nel 2020), negli Stati Uniti (per un decimo quest'anno) e nell'Eurozona (un decimo nel 2020). La dinamica del commercio mondiale, quindi, sarà inferiore a quella del PIL anche nel 2020 (Grafico 1.21).



2019-2020: stime Centro Studi Confindustria.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati CPB e FMI.

### Grafico 1.21 Commercio mondiale quasi fermo nel 2019

(Mondo, dati a prezzi costanti e cambi di mercato, var. %)

**USA in frenata** Nello scenario di previsione del CSC, la crescita del PIL degli Stati Uniti è ipotizzata al 2,2 per cento nel 2019 e all'1,8 nel 2020, con una leggera revisione al ribasso in entrambi gli anni rispetto allo scenario di primavera.

Il ritmo di crescita dell'economia USA continua ad essere robusto (2,6 per cento la crescita annualizzata nella prima metà del 2019), ma si intravedono anche sul PIL i segnali di rallentamento che avevamo anticipato essere presenti in altri indicatori, relativi soprattutto alla fiducia e al ritmo degli investimenti.

## Grafico 1.22 USA: produzione industriale in calo, non il PIL

(Crescita trim. annualizzata del PIL e medie  
trim. di variaz. mensile)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Bureau of Economic Analysis.

Tra i principali segnali:

- i dati sulla produzione industriale confermano una riduzione dei ritmi di attività; la produzione ha segnato infatti variazioni negative, nella prima metà del 2019 (Grafico 1.22);
- altri importanti dati congiunturali rinsaldano questa tendenza, come il *Purchasing Managers' Index* del manifatturiero, sceso per la prima volta dal 2009 sotto la soglia di 50, che indica una contrazione dell'attività produttiva;
- le tensioni commerciali con la Cina non si sono ancora allentate, anzi siamo in presenza della minaccia di nuovi dazi;
- l'incertezza è ai massimi livelli e impatta anche sulle decisioni di investimento (si veda prima in questo paragrafo).

Tuttavia, tali fattori non giustificano una revisione drastica della crescita americana. Il mercato del lavoro è ancora solido, con il tasso di disoccupazione ben sotto la soglia del 4 per cento. Ciò sostiene la domanda interna, attraverso i consumi, che sembrano aver ripreso quota nel secondo trimestre del 2019.

Da notare inoltre che gli USA, in caso di peggioramento delle condizioni economiche, dispongono ancora di spazi di manovra di *policy*. Dal punto di vista della politica fiscale, è stato aumentato il tetto del debito fino al 2021, rendendo possibile un'ulteriore espansione di bilancio pubblico. Dal punto di vista della politica monetaria, i tassi sono ancora relativamente alti da consentire tagli ulteriori della banca centrale (si veda oltre in questo paragrafo).

**FED: brusca virata sui tassi** La FED ha tagliato il tasso di riferimento a luglio e a settembre, nella forchetta 1,75-2,00 per cento, primi ribassi dopo una lunga serie di gradual rialzi, di cui l'ultimo a fine 2018. La possibilità di un taglio dopo appena 7 mesi di tassi fermi era stata indicata solo da giugno nei comunicati FED, che è peraltro piuttosto divisa al suo interno. Il cambio di rotta è stato rapido: in primavera si ragionava ancora se e quando la FED avrebbe deciso gli ultimi rialzi. Oggi, invece, la normalizzazione dei tassi è archiviata.

I ribassi dei tassi ufficiali erano, comunque, attesi dai mercati. Se da un lato l'inflazione è vicina all'obiettivo FED (+1,7 per cento annuo) e la disoccupazione è ben sotto il valore di lungo periodo (stimato al 4,2 dalla banca centrale), sono emersi quest'anno crescenti rischi al ribasso per l'economia USA. I mercati percepiscono un rischio di recessione non trascurabile, come indica la curva dei tassi USA inclinata negativamente.

## TASSO FED



2019  
2,19%

2020  
1,44%

Nello scenario CSC, la FED deciderà ulteriori tagli dei tassi di riferimento, a fine 2019 e nel 2020, arrivando a 1,25-1,50 per cento. I membri del FOMC (*Federal Open Market Committee*) a settembre hanno indicato un livello desiderato dei tassi a 1,75-2,00 per cento a fine 2019 e poi per tutto il 2020: cioè, tassi fermi nei mesi finali di quest'anno e il prossimo. I mercati, invece, si attendono almeno un altro taglio, se non due: secondo stime del *Chicago Mercantile Exchange*, basate sui *future*, la probabilità che i tassi scendano a dicembre 2019 all'1,50-1,75 è del 49 per cento; per marzo 2020, la probabilità di un taglio a 1,25-1,50 per cento è del 32 (Tabella 1.5).

Forchetta per il tasso di interesse a breve (punti base)							
	75-100	100-125	125-150	150-175	175-200	200-225	225-250
Dic-18							
Lug-19							
Set-19							
Dic-19			18,1	49,3	32,6		
Mar-20	1,4	11,2	32,0	38,6	16,8		

Azzurro: tasso raggiunto con l'ultimo rialzo, nella riunione indicata;  
 arancione: tasso raggiunto con i tagli nelle diverse riunioni FED;  
 verde: probabilità più alta per ciascuna riunione FED.  
 Dati aggiornati al 20 settembre 2019.  
 Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati CME.

**Tabella 1.5**  
**FED: i mercati si attendono altri tagli dei tassi**

(Probabilità dei diversi livelli dei tassi nelle successive riunioni, valori %)

Il tasso FED, quindi, si riavvicinerà ancor più a quello BCE. La distanza BCE-FED, al momento, resta molto ampia: -1,90 punti percentuali a settembre (considerando il tasso effettivo per la FED, compreso all'interno della sua forchetta). Nello scenario CSC, data l'attesa di ribassi FED e tassi BCE fermi, il gap scenderà a -1,37 punti a fine 2020. Ciò fornisce una minore spinta all'indebolimento dell'euro rispetto al dollaro.

La politica monetaria USA tornerà ad essere piuttosto espansiva: a fine 2020 il tasso FED sarà molto sotto il livello "neutrale" di lungo periodo, indicato al 2,5 per cento dal FOMC a settembre. Questa stima, peraltro, è in graduale riduzione (era a 2,8 a marzo). Ciò significa che serve abbassare di più i tassi per fornire un determinato stimolo monetario all'economia.

Insieme alla brusca giravolta sui tassi, la FED ha anche fermato a luglio la riduzione dello stock di titoli che era stato accumulato con il QE. Il calo è stato molto marcato: -687 miliardi di dollari dal picco. È stato ottenuto limitando il reinvestimento in titoli delle somme incassate da quelli in scadenza e, quindi, riducendo gli acquisti FED sul mercato secondario. Comunque, restano in bilancio ancora volumi enormi: 2.095 miliardi in *Treasuries* a settembre (da 2.457) e 1.489 di *Mortgage Backed Securities* (cartolarizzazioni di mutui, da 1.776). I minori acquisti sul secondario e quindi il minor stock di titoli detenuti hanno ridotto la spinta al ribasso esercitata dalla FED sui tassi USA a lungo termine. Tuttavia, il rendimento del *Treasury* decennale ha continuato a scendere progressivamente, dal 3,2 per cento nell'ottobre 2018 all'1,6 a settembre 2019, riflettendo le peggiorate attese sull'economia americana.

**Eurozona in rallentamento** L'economia dell'Eurozona sta attraversando, come atteso, una fase di rallentamento<sup>7</sup>. Il CSC conferma per quest'anno lo scenario pubblicato in primavera, che sconta l'ipotesi che la debolezza dell'area conti-

<sup>7</sup> Il Business Cycle Clock (BCC) dell'Eurostat etichetta ufficialmente tale fase come "slowdown" essendo la lancetta dell'economia posizionata nella fetta che contrassegna ritmi di crescita al di sotto del trend ("the growth rate slips below the trend"). Per maggiori dettagli si veda il link <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/bcc/bcc.html>.

nui nel secondo semestre, facendo chiudere il 2019 con un incremento del PIL dell'1,1 per cento. Per poi riprendersi solo lievemente nel 2020, continuando a rimanere a ritmi sotto il potenziale di crescita (valutato dalla Commissione Europea intorno all'1,5 per cento), grazie all'ipotizzato piccolo rimbalzo negli scambi internazionali.

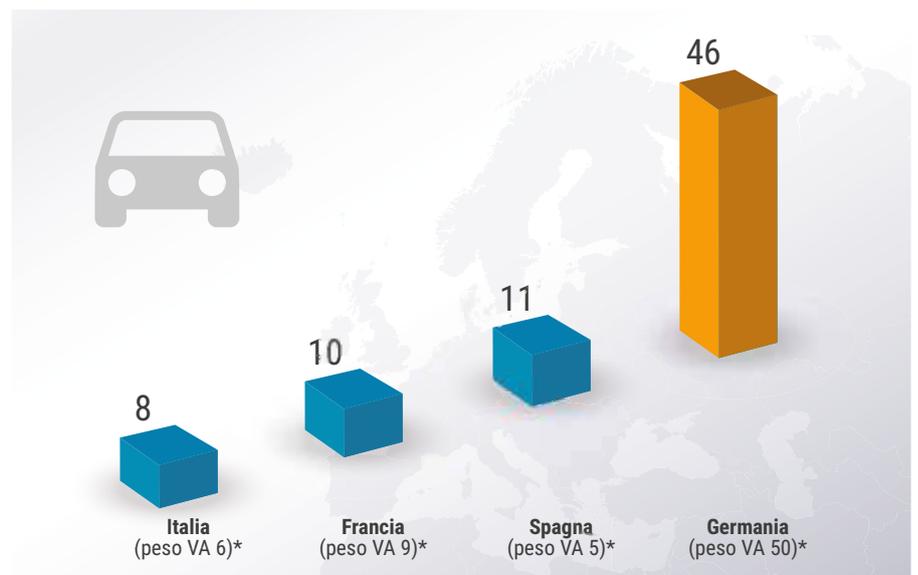
I dati disponibili relativi al primo semestre di quest'anno ci confermano che il passo con cui si è evoluta l'attività economica (+0,7 per cento rispetto alla seconda metà 2018) ha rallentato, dimezzato se confrontato con quello che aveva caratterizzato i primi sei mesi del 2017, anno in cui l'area mise a segno il ritmo di incremento annuale più alto dal 2007 (+2,4 per cento, un punto percentuale al di sopra del potenziale stimato<sup>8</sup>).

Il ritmo di crescita modesto registrato finora quest'anno è il risultato dell'azione di dinamiche di segno opposto, che stanno interessando contemporaneamente la domanda e l'offerta.

Dal lato della domanda, il fronte interno ha beneficiato del contributo positivo dei consumi delle famiglie, che valgono circa due terzi del totale e stanno usufruendo ancora del sostegno derivante dal forte e inatteso processo di creazione di posti di lavoro che ha portato il tasso di disoccupazione a luglio al 7,5 per cento, minimo dal 2008. Al contrario, sul fronte estero, le esportazioni di beni, dopo un primo trimestre piuttosto vivace, nel corso dei mesi primaverili hanno cominciato ad accusare anche il contraccolpo negativo dell'entrata in vigore dei dazi americani (che stanno invece aprendo opportunità di business per l'Italia, vedi il BOX n. 1.3) e del ridimensionamento della domanda mondiale, fornendo un apporto nullo alla crescita del PIL.

Dal lato dell'offerta si riscontra una simile dicotomia di tendenze. Infatti, alla tenuta dei servizi, che continuano la loro marcia a passo sostenuto, incluso il comparto tipicamente di supporto alle imprese (almeno fintanto che ci saranno commesse inevase), si contrappone la debolezza del settore dell'industria che invece sta subendo un ridimensionamento dei livelli produttivi. In particolare, la manifattura europea sta entrando in recessione, avendo registra-

**Grafico 1.23**  
**Quanto pesano le esportazioni dell'automotive dei principali paesi sulle esportazioni totali del settore dell'Eurozona**  
*(valori %, export auto Eurozona=100)*



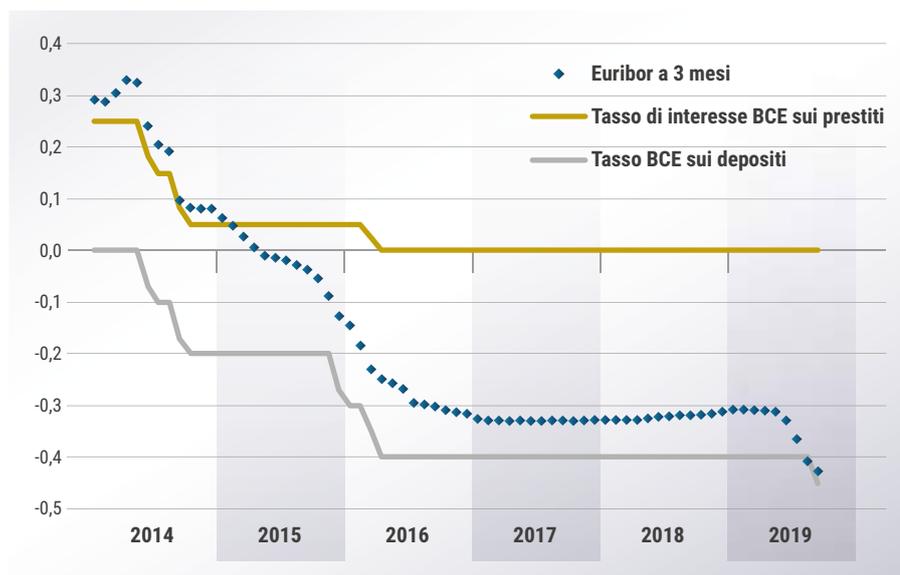
\*Tra parentesi il peso del settore di ciascun paese sul totale del settore auto dell'Area euro.  
 Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

<sup>8</sup> Nella banca dati della Commissione europea AMECO alla voce "gross domestic product" è possibile trovare il tasso di crescita potenziale per tutti i paesi membri dell'Unione Europea e dell'Eurozona. Si veda il link [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm](https://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm).

to due variazioni mensili negative consecutive, che hanno interessato anche quella tedesca, che da sola pesa il 37 per cento sul totale dell'Eurozona. Sul calo della quantità prodotta di manufatti ha inciso soprattutto la crisi dell'auto, comparto che vale in Germania circa un quinto dell'intero valore aggiunto manifatturiero; rapportata al totale dell'area, l'auto tedesca ne rappresenta il 50 per cento di valore aggiunto e il 46 di export (Grafico 1.23).

Gli ultimi dati qualitativi disponibili per la seconda parte del 2019 delineano un quadro di un'economia ancor più debole. Si acuisce la contrazione nella manifattura, con il PMI sceso a settembre a 46, minimo da fine 2012. A ciò si somma a settembre il rallentamento dei servizi, il cui livello di attività continua, tuttavia, a restare al di sopra della soglia neutrale (52).

**BCE: normalizzazione archiviata** Il board della BCE nella riunione di giugno 2018 aveva delineato una graduale uscita dalle misure iper-espansive. Tuttavia, l'inflazione nell'area è rimasta molto sotto l'obiettivo (+0,9 per cento a settembre 2019) e sono cresciuti i rischi al ribasso per l'economia. Ciò ha indotto Francoforte a invertire la rotta. Nel 2019-2020 non ci sarà una normalizzazione, resterà invece un forte stimolo monetario.



**Grafico 1.24**  
**Euribor più negativo,**  
**sulla scia delle mosse BCE**

(Tassi di interesse, valori %, dati mensili)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

Dopo aver preparato il terreno a giugno-luglio 2019 con modifiche alla *forward guidance*, a settembre la BCE ha limato al ribasso il tasso sui depositi delle banche (a -0,50 per cento), tenendo a zero quello sui prestiti. Non viene più fissato un preciso orizzonte (l'ultimo era metà 2020) entro il quale i tassi resteranno a tali valori, o più bassi: si condiziona il profilo a un robusto rialzo dell'inflazione. Nello scenario CSC, la BCE terrà il tasso principale fermo fino a fine 2020, mentre quello sui depositi potrebbe essere limato ancora al ribasso. Il tasso di mercato Euribor, anche prima della mossa sul tasso sui depositi, ha reagito alle comunicazioni BCE cadendo di più in territorio negativo (-0,43 per cento in media a settembre; Grafico 1.24). Ciò favorisce la dinamica di credito, consumi e investimenti.

La BCE aveva chiuso a dicembre 2018 gli acquisti di titoli pubblici e privati (*Quantitative Easing*, QE). A giugno-luglio, però, ha fornito crescenti indizi su un nuovo programma di acquisti, varato poi a settembre, al ritmo di 20 miliardi di euro mensili (QE-2). Questo accresce la spinta al ribasso sui rendimenti dei titoli sovrani sul medio-lungo termine nell'Eurozona, che peraltro sono già scesi da giugno proprio sulla scia del mutato atteggiamento comunicato dalla BCE.

**TASSO BCE**



Inoltre, la BCE continua a comprare titoli sul mercato secondario, reinvestendo tutte le somme incassate da quelli che giungono a scadenza. In tal modo, ha tenuto invariato lo stock di bond accumulati in bilancio con il QE-1 (2.554 miliardi di euro a settembre). Gran parte riguarda titoli pubblici dei paesi dell'Area (2.089 miliardi), di cui 365 italiani, il 15 per cento del debito pubblico.

A settembre la BCE ha poi iniziato ad erogare i nuovi prestiti "straordinari" alle banche, con incentivi a fornire più credito (T-LTRO-3), della durata di 3 anni. La prima operazione ha fornito appena 3 miliardi, molto sotto le attese, per la scarsa domanda delle banche. Saranno in tutto 7, una ogni 3 mesi, l'ultima a marzo 2021. Un intervento peraltro che disinnesci il rischio di impatti sul credito per la scadenza dei vecchi prestiti (T-LTRO-2) tra giugno 2020 e marzo 2021. Le T-LTRO-3 infatti consentono agli istituti di prendere a prestito nuovi fondi da Francoforte per rimborsare i precedenti, evitando difficoltà nei volumi e aumenti nei costi. A fine agosto i prestiti speciali BCE ammontano a 692 miliardi (238 a banche italiane), cui si aggiungono le operazioni tradizionali a breve, per un totale di 695 miliardi.

Le banche dell'Eurozona hanno ancora ampi depositi presso Francoforte, ma in calo: 1.919 miliardi in media a settembre, dal picco di 2.035 a giugno. Erano cresciuti tra 2015 e 2017 in parallelo agli acquisti di titoli e ai prestiti della BCE, indicando che le banche avevano avversione al rischio di credito e preferenza per la liquidità. Il calo, con titoli stabili nel bilancio BCE e prestiti ridottisi di poco, può essere letto come un buon segnale di più fiducia da parte degli istituti.

## BOX n. 1.6 - Come sarà la BCE della Lagarde? Espansiva come quella di Draghi



La presidenza di Mario Draghi alla BCE, iniziata il 1 novembre 2011, terminerà il 1 novembre 2019. Il successore già designato è Christine Lagarde, che ha guidato il Fondo Monetario Internazionale ed è stato Ministro delle finanze nel governo francese del Presidente Sarkozy. Il cambio al vertice e la ricomposizione del board pone una ovvia questione: bisogna attendersi un cambio di visione nella politica monetaria dell'Eurozona?

Con l'ultimo avvicendamento alla guida della BCE, da Trichet a Draghi a fine 2011, si era avuto in effetti un significativo cambio di direzione nella politica monetaria, che aveva iniziato a fornire un maggiore stimolo all'economia. Subito, era stato invertito il sentiero dei tassi, portandoli verso lo zero (Grafico A). In seguito, dal 2015, la BCE di Draghi era entrata nel terreno inesplorato del *Quantitative Easing*, cioè gli acquisti di titoli pubblici e privati per abbassare i tassi di interesse a lungo termine. La crisi dei debiti sovrani e la seconda recessione richiedevano interventi straordinari.

La Lagarde non ha un passato da governatore di una banca centrale, come tutti i suoi predecessori in BCE (Draghi, Trichet, Duisenberg). Porta con sé, invece, una lunga esperienza come Ministro in materie economiche e come Direttore dell'FMI, dove si è trovata ad occuparsi in particolare della gestione di salvataggi di paesi in crisi dell'Eurozona. La diversa formazione di per sé non implica molto sulle politiche monetarie che la Presidente incaricata proverà a perseguire.

Nei suoi anni al FMI ha allargato lo sguardo dell'istituzione verso terreni nuovi quali la parità di genere, la lotta alla povertà, il cambiamento climatico, convincendo staff e paesi membri che fossero aspetti prioritari della stabilità finanziaria, obiettivo primario del Fondo Monetario.

In base ai suoi precedenti interventi in materia economica, ai vari commenti fatti in passato alle mosse della BCE e, soprattutto, alle sue recenti risposte



## Grafico A BCE: brusca virata sui tassi con il precedente cambio di presidenza

(Valori %, dati mensili)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

scritte a specifiche domande del Parlamento UE<sup>1</sup>, molti analisti e commentatori, oltre che i mercati, ritengono che la Lagarde assicurerà una sostanziale continuità nella gestione della politica monetaria della BCE.

Infatti, la Presidente designata ha sottolineato a fine agosto che “la normalizzazione monetaria è prematura” e che “un significativo stimolo monetario sarà necessario per un periodo prolungato di tempo”, dato che “i rischi per l’economia dell’Eurozona sono prevalentemente al ribasso”.

La Lagarde ha aggiunto che “tutti gli strumenti di politica monetaria devono essere pronti” e se necessario utilizzati in misura proporzionata per riportare l’inflazione verso l’obiettivo della BCE. Nell’audizione al Parlamento UE a inizio settembre, Lagarde ha sottolineato che “la BCE deve fare un inventario delle misure disponibili” e per gli strumenti non convenzionali “dovrà basarsi su analisi costi-benefici”, per tenere sotto controllo eventuali effetti collaterali.

Dunque, sembra che sia sui tassi di interesse sia sugli acquisti di titoli la Presidente designata sia intenzionata, sostanzialmente, a proseguire lungo la rotta tracciata da Draghi. Forse solo con una certa prudenza per quelle misure che potrebbero impattare sul settore bancario, come i tassi negativi. Questione peraltro già molto discussa con la presidenza in corso e appena affrontata con il nuovo sistema “a due livelli” per il tasso sui depositi delle banche in BCE (per cui una parte sarà esentata dal tasso negativo).

E non è escluso che interpreti il suo ruolo in un modo più ampio e “politico” rispetto alla tradizionale figura del banchiere centrale, portando temi nuovi nell’alveo del mandato della banca.

Nella situazione attuale, la continuità significherebbe tenere in campo le misure espansive già in atto, che servono ad evitare un rallentamento più marcato dell’Eurozona. La Lagarde, peraltro, si troverà ad ereditare nuove misure espansive che sono state appena varate dalla BCE di Draghi, a settembre, due mesi prima dell’avvicendamento al vertice. Misure che, appunto, hanno

<sup>1</sup> Si veda: European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, *Draft Report on the Council recommendation on the appointment of the President of the European Central Bank*, 29-8-2019.

archiviato il percorso di normalizzazione che stava appena iniziando. Questo *timing* ravvicinato rende più difficile un cambio di rotta, almeno a breve.

Va anche considerato che la BCE prende le decisioni di politica monetaria all'interno di un organo collegiale, il *Governing Council*, formato da 25 membri: i 6 componenti dell'*Executive Board* (tra cui il Presidente) e i 19 governatori delle banche centrali nazionali. Di questi ultimi, a rotazione, 15 hanno diritto di voto; perciò, sono 21 i votanti in ogni riunione. Nel consiglio BCE, il voto del Presidente conta come quello degli altri (*one member, one vote*).

Il Consiglio BCE prende la gran parte delle decisioni monetarie provando ad evitare i voti a maggioranza, perseguendo scelte il più possibile condivise o, almeno, che non lascino qualche membro apertamente contrario. Non sempre, comunque, si riesce a decidere all'unanimità. Il Presidente, naturalmente, ha molta influenza nel processo che porta alle decisioni, anche perché avvia di solito la discussione nel Consiglio, a volte anche con una sua proposta iniziale. Inoltre, è il Presidente che veicola i messaggi principali della BCE, sia comunicando le scelte prese dal Consiglio, sia attraverso ulteriori interventi istituzionali (come per il *whatever it takes* del 2012). La capacità mostrata da Christine Lagarde di portare il board del Fondo a prendere tutte le decisioni importanti senza un voto palese, ma attraverso il consenso, può essere un ulteriore elemento di continuità per il modo in cui opererà il board della BCE.

Infine, un altro fattore contribuirà alla continuità delle scelte di politica monetaria della BCE, dopo novembre 2019: il meccanismo di avvicendamento previsto per i componenti dell'*Executive Board*, che è scaglionato in modo che non vadano rinnovati tutti insieme. Nel 2019 arriva a fine termine un membro (Courè) e un altro nel 2020 (Mersch). I restanti tre membri, di cui uno appena entrato a giugno 2019 (Lane), rimarranno in carica oltre il 2020. Ciò significa che nel *Board* guidato dalla Lagarde siederanno ancora a lungo vari componenti nominati (dal Consiglio UE) durante la presidenza Draghi.

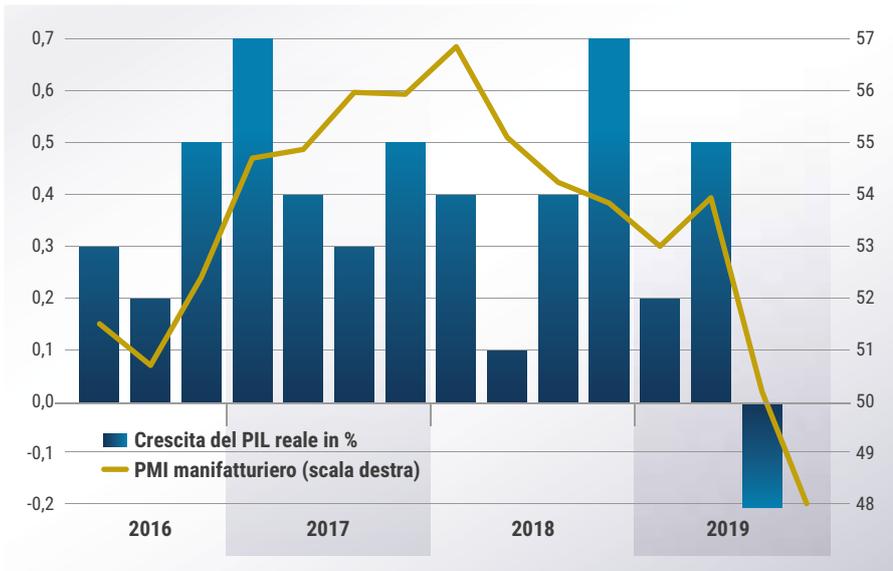
**Economia britannica in contrazione** Gli effetti sfavorevoli legati all'articolato processo verso la Brexit si cominciano ad avvertire anche sul lato dell'offerta, con la produzione industriale che segna una contrazione, trascinando in negativo il PIL nel secondo trimestre 2019. Viceversa, i servizi restano in positivo, attenuando l'impatto sul PIL. I PMI manifatturieri indicano un'ulteriore contrazione dell'attività anche per il terzo trimestre (Grafico 1.25). L'incertezza continua a tenere giù la sterlina e la fiducia degli operatori resta relegata ai minimi.

Intanto sul tavolo restano ancora tutte le opzioni che vanno da una Brexit senza accordo a un "no Brexit" di fatto; non è ancora chiaro, infatti, quali siano le forze in movimento che alla fine prevarranno: il primo ministro Boris Johnson ha mostrato determinazione per chiudere le negoziazioni entro il 31 ottobre, paventando anche l'ipotesi di farlo senza un accordo; a tal fine aveva anche ottenuto la chiusura temporanea del Parlamento; quest'ultimo, prima che ciò avvenisse, era comunque riuscito ad approvare una legge in tempi record per scongiurare l'idea di un'uscita dall'UE senza accordo; ancor più recente è stato l'intervento della Corte Suprema per dichiarare illegale la chiusura e quindi restituire la parola al Parlamento.

L'incertezza, quindi, continua a pesare negativamente sulle prospettive dell'economia britannica, mentre l'ipotesi di *hard Brexit* avrebbe effetti negativi per molte imprese italiane e, ancora più, per quelle di altri partner commerciali europei di primo piano come la Germania (si veda il BOX n. 1.2), l'Olanda e il Belgio.

### Grafico 1.25 Regno Unito: PIL in contrazione

(Crescita del PIL congiunturale e PMI manifatturiero, 50= nessuna variazione)

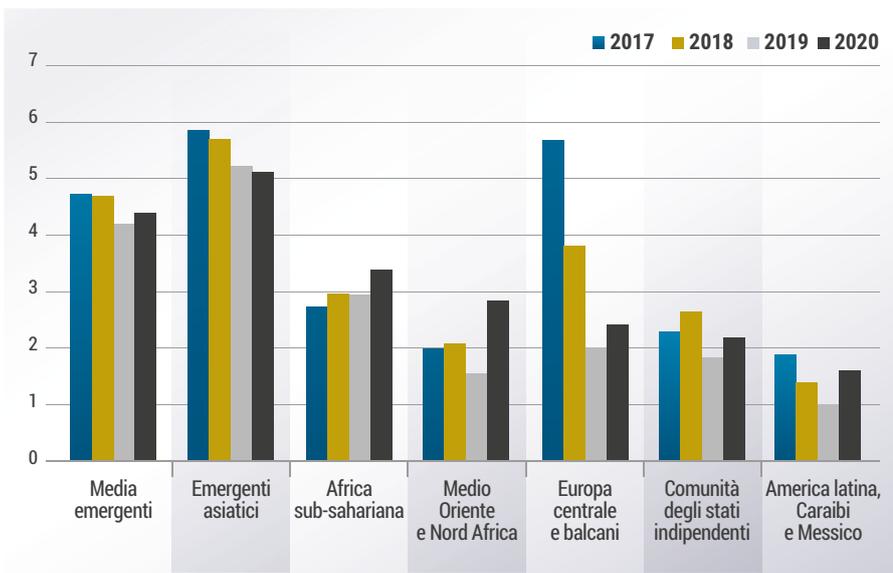


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati IHS, Office for National Statistics.

**Cina e Asia ago della bilancia per gli emergenti** La dinamica di sviluppo dei paesi emergenti è rivista leggermente al ribasso nello scenario CSC per il 2019-2020 (Grafico 1.26).

### Grafico 1.26 Gli emergenti ancora trainati dalla crescita asiatica

(Tassi di crescita reali del PIL e rispettive previsioni)



Dati ordinati per valore nel 2020.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati IHS.

Continua a essere influenzata prevalentemente dall'andamento dei mercati asiatici, che a loro volta sono legati saldamente alle catene del valore cinesi: la Cina pesa per circa il 18 per cento del PIL mondiale (a parità di potere di acquisto); insieme all'India superano il 25 per cento e, se si allarga il cerchio ad altri importanti paesi asiatici come Indonesia, Vietnam, Thailandia, Pakistan, Filippine e Malesia, si arriva a poco meno di un terzo dell'intero PIL mondiale (31,8 per cento).

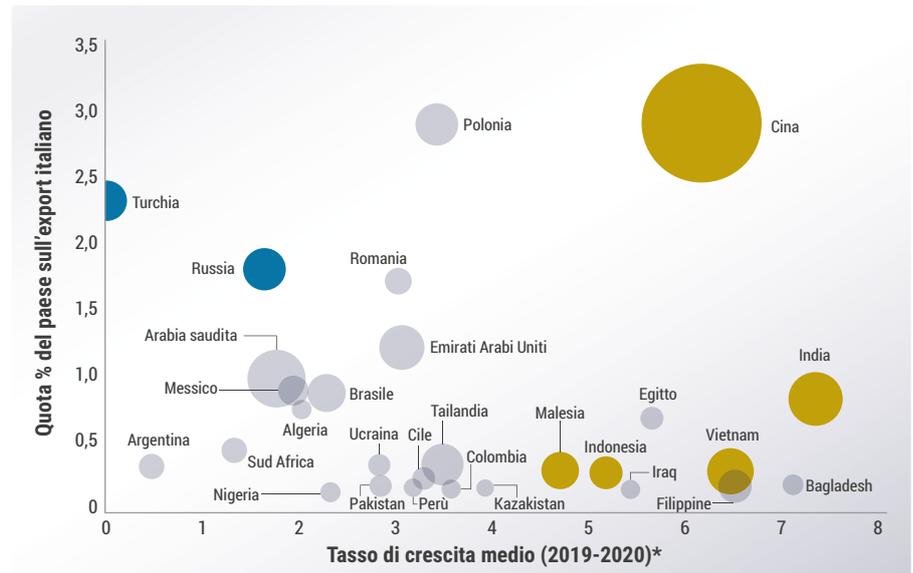
Il ruolo centrale che l'economia cinese gioca come snodo nelle catene di subfornitura ne amplifica l'influenza sull'andamento dell'area e del PIL mondiale nel suo complesso. Non stupisce che il rallentamento cinese - graduale, ormai in atto da quasi un decennio, ma che nel 2019 è stato più marcato di

quanto non avessero anticipato i più autorevoli previsori - abbia pesato molto sull'andamento degli scambi mondiali: nel secondo trimestre del 2019 la crescita ha rallentato a 6,2 per cento (da 6,4 del primo), tasso relativamente basso per la Cina, come non lo era mai stato dal 1993. D'altra parte le tensioni con l'Occidente, che trovano espressione sia nel conflitto commerciale con gli USA, sia nella crisi di Hong Kong, alimentano l'incertezza. Non si può escludere che la situazione possa deteriorarsi ancora, con un rallentamento che potrebbe diventare più marcato.

**Ma l'Italia quanto intercetta la dinamicità asiatica?** I paesi più dinamici, ossia quelli con tassi di crescita superiori al 5 per cento, coincidono con quelli dove l'Italia è ancora esposta in modo contenuto rispetto al portafoglio dei mercati di sbocco per le esportazioni. Molti di essi sono peraltro tra quelli con maggiore peso sulla domanda mondiale: basti guardare la dimensione delle bolle di India, Vietnam, Indonesia e Malesia nel Grafico 1.27. L'Italia presidia, invece, mercati emergenti caratterizzati da minore dinamicità e, in certi casi, da maggiore instabilità (per esempio la Turchia e la Russia). Per la Cina vale un discorso a parte: la quota sull'export italiano non è piccola, ma considerata stazza e crescita di tale economia, sarebbe necessario fare molto di più.

**Grafico 1.27**  
**L'Italia presidia poco**  
**gli emergenti più dinamici**

(Dimensione bolla data dalla quota del paese sulle importazioni mondiali)



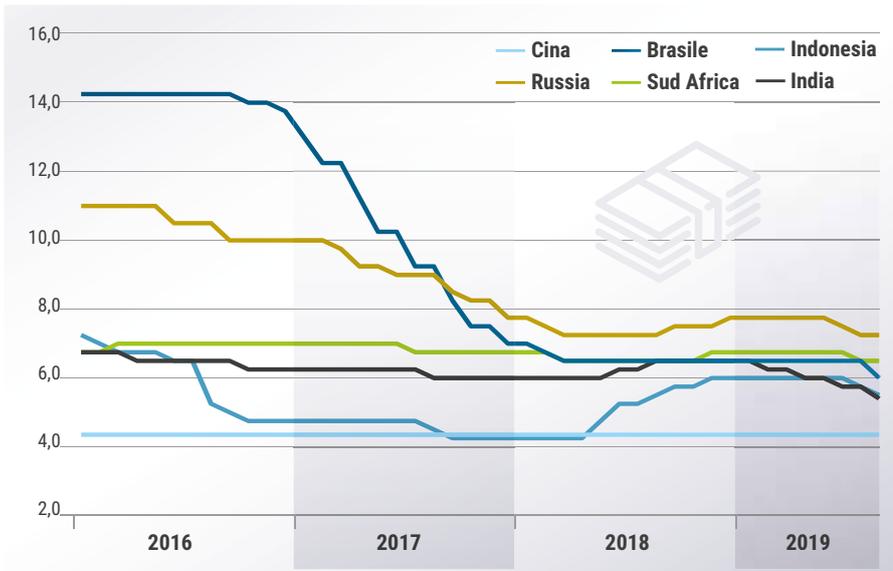
\* Media dei tassi previsti dal FMI per il 2019 e il 2020.  
 Fonte: elaborazioni CSC su dati IMF e UN-Comtrade.

**Ripresa incerta per Turchia e Argentina** Molti paesi emergenti di rilevanza geoeconomica per l'Italia risentono di instabilità legate ai fondamentali dell'economia, a cui in alcuni casi si sommano quelle legate al contesto geopolitico (per esempio tutti quei paesi che si trovano sulle faglie di attrito tra USA e Russia). Argentina e Turchia sono purtroppo esempi di queste casistiche. L'incertezza legata alla ripartenza di queste economie è ben rappresentata dalla volatilità dei rispettivi tassi di cambio: la lira turca ha dato lievi segni di stabilizzazione, mentre il peso argentino continua a deprezzarsi. Il taglio dei tassi della FED (ma anche le politiche espansive della BCE) potrebbe alleviare l'instabilità, rendendo meno probabili fughe di capitali legate al differenziale tra i tassi di rendimento.

**Le banche centrali emergenti attuano politiche accomodanti** Tra gli emergenti prevalgono politiche monetarie espansive, che in parte sembrano aver anticipato o in alcuni casi seguito le strategie della FED (Grafico 1.28). L'attuazione di politiche espansive è compatibile con i livelli di inflazione relativamente contenuti: la dinamica dei prezzi oscilla tra il 4,7 per cento della Russia, e il 4 per il Brasile, fino al 2,6 nel caso della Cina.

## Grafico 1.28 Politiche monetarie accomodanti negli emergenti

(Tassi di riferimento delle banche centrali)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

**Petrolio moderato** Lo scenario CSC è di moderazione del prezzo del petrolio. Nel 2019 il Brent si attesterebbe in media a 64 dollari, dai 72 del 2018, e nel 2020 scenderebbe a 63 dollari. Le quotazioni, quindi, saranno poco sopra il livello obiettivo dell'OPEC (60 dollari). A settembre, il prezzo è intorno ai 62 dollari al barile, nonostante l'attacco a importanti strutture petrolifere in Arabia Saudita, che i mercati hanno giudicato un fattore transitorio dello scenario petrolifero. Questo andamento moderato riflette due fattori principali, di segno opposto.

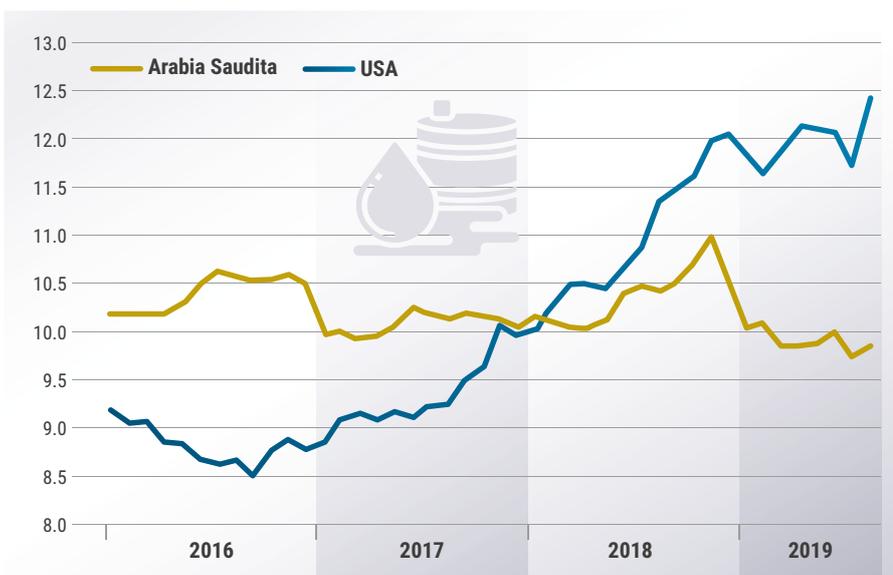
Primo, il trend di espansione dell'estrazione di greggio negli USA. Boom che è stato sostenuto, fin dal 2017, da continui investimenti in innovazione e guadagni di efficienza nel settore dello *shale oil*. La produzione petrolifera USA sta continuamente aggiornando i suoi record (12,4 milioni di barili al giorno in agosto; Grafico 1.29). Nella media del 2020 è prevista balzare di ulteriori 1,5 mbg (stime *Energy Information Administration*).

## PREZZO DEL PETROLIO



## Grafico 1.29 Il trend di crescita negli USA alimenta l'offerta di petrolio

(Greggio, milioni di barili al giorno, dati mensili)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati EIA.

Secondo, la strategia dell'OPEC e di 11 paesi non-OPEC (tra cui la Russia) di contenere la produzione. Nel vertice di luglio 2019, il "congelamento" su livelli estrattivi ridotti è stato esteso per altri nove mesi, fino a marzo 2020. A ciò si sommano i vuoti produttivi, strutturali, in due importanti paesi OPEC: in Iran la produzione è calata a 2,1 mbg a luglio, da 3,8 a metà 2018, con il ripristino delle sanzioni USA; in Venezuela, che detiene le maggiori riserve di petrolio al mondo, davanti all'Arabia Saudita e al Canada, la produzione ormai è quasi azzerata (0,8).

L'aumento produttivo degli USA più che compensa, tendenzialmente, il taglio dell'offerta OPEC-nonOPEC. Ciò significa, peraltro, un continuo guadagno di quote di mercato degli USA a scapito di altri produttori. A fronte del proseguire del trend di crescita della domanda mondiale (+1,2 mbg in media all'anno nel 2019-2020), questo modera le quotazioni del greggio e giustifica la leggera flessione ipotizzata nell'orizzonte previsivo del CSC.

Nel 2019, infatti, resta un surplus dell'estrazione di petrolio rispetto ai consumi mondiali, pari in media a 0,1 mbg, meno dello scorso anno (0,8 mbg; stime EIA). Tale situazione di un mercato mondiale ben rifornito proseguirà nel 2020, con un'offerta che crescerà poco più della domanda e un surplus in aumento (0,3 mbg). Ciò conduce ad accumulare scorte di greggio a livello mondiale, frenando il prezzo.

## 2. LE QUESTIONI CHIAVE DI POLITICA ECONOMICA PER L'AUTUNNO

2.1	Quadro di finanza pubblica: numeri e sfide	71
2.2	Gli scenari possibili	77
2.3	Un menù di interventi possibili	82

## 2.1 Quadro di finanza pubblica: numeri e sfide

- Il 1° luglio 2019 il Consiglio dei Ministri ha approvato un pacchetto di misure confluite nel disegno di legge di assestamento del bilancio e nel DL 61 (convertito nella Legge 191/2019), orientato a migliorare il deficit per il 2019 di 7,6 miliardi di euro. Il rapporto deficit/PIL, secondo stime CSC, dovrebbe stabilizzarsi per quest'anno all'1,8 per cento.
- Il 3 luglio, la Commissione ha deciso che la procedura per disavanzi eccessivi non sarebbe stata avviata. Il pacchetto di misure migliora di 0,2 punti il saldo strutturale, che a maggio la stessa Commissione invece stimava in peggioramento di 0,2. In questo modo l'Italia non violerebbe la regola del saldo strutturale, che è uno dei fattori rilevanti per evitare la procedura<sup>1</sup>.
- Il deficit per il 2020, tenendo conto delle politiche invariate (che sono rfinanziate ogni anno) ed escludendo gli aumenti di imposte indirette previste dalle clausole di salvaguardia, è previsto salire, secondo stime CSC, al 2,8 per cento del PIL. Quindi non è pensabile annullare le clausole in deficit.
- Con la scorsa Legge di bilancio il Governo allora in carica ha ipotecato i conti pubblici, incrementando gli aumenti delle aliquote IVA e delle accise previsti dalle clausole di salvaguardia. Gli introiti attesi delle clausole hanno raggiunto 23,1 miliardi di euro nel 2020 (3,9 miliardi in più di quanto previsto prima dell'ultima Legge di bilancio) e 28,8 dal 2021 (9,2 miliardi in più). Secondo stime CSC l'attivazione delle clausole determinerebbe una minore crescita del PIL il prossimo anno quantificabile in -0,4 punti percentuali.

Il precedente Governo, nel Documento di Economia e Finanza di aprile 2019, non ha indicato quali politiche economiche intendeva adottare e quali obiettivi realizzare. La risoluzione parlamentare di maggioranza di aprile scorso ha indicato, successivamente, gli obiettivi che avrebbe dovuto avere l'azione del Governo.

In particolare:

1. disinnescare le clausole di salvaguardia del 2020;
2. continuare il processo di riforma delle imposte sui redditi nella direzione di un accorpamento di aliquote (cosiddetta *flat tax*);
3. adottare un piano di revisione della spesa pubblica;
4. non incrementare la tassazione sui patrimoni.

L'attuale Governo ha sostanzialmente confermato l'intenzione di annullare gli aumenti di imposte previsti dalla clausola di salvaguardia per il 2020.

### CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA

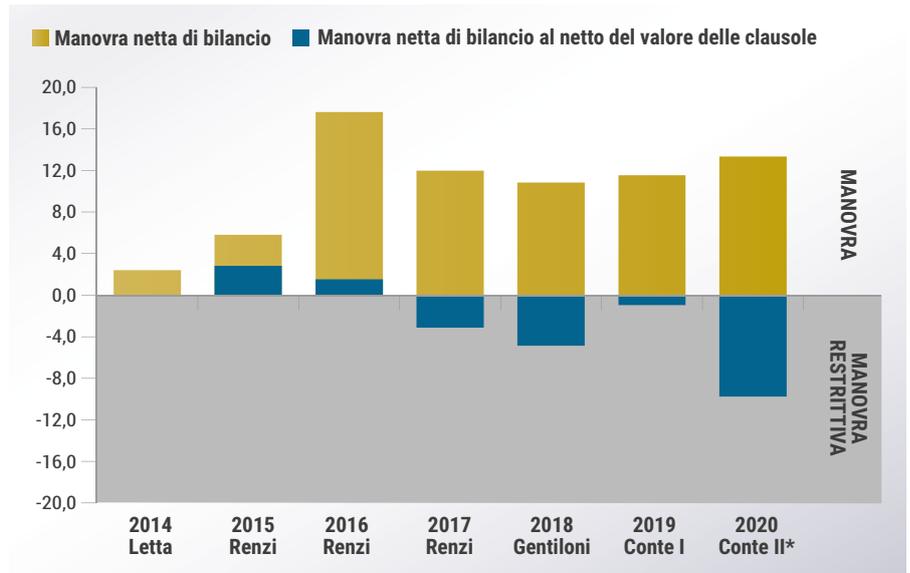


<sup>1</sup> Infatti, la correzione richiesta dalle regole europee di 0,6 punti di PIL, scenderebbe a 0,4 tenendo conto della flessibilità di 0,2 punti percentuali legata alle spese per il ponte Morandi e per il contrasto al rischio idrogeologico. Rimarrebbe quindi il rischio di una deviazione di circa 0,2 punti dalla correzione richiesta, che però non è significativa (perché inferiore a 0,5) né in termini annuali né biennali.

**Il piano del Governo** Il Governo appena insediato, nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF) presentata a inizio ottobre, ha fissato l'obiettivo di deficit per il 2020 al 2,2 per cento del PIL. Il deficit tendenziale, che incorpora l'aumento delle imposte indirette previsto dalla clausola di salvaguardia ancora in vigore, è stato stimato dal Governo all'1,4 per cento del PIL. Sulla base di tali valutazioni, la manovra netta che il Governo intende proporre con il prossimo disegno di legge di bilancio sarà espansiva per 0,8 punti di PIL - 15,3 miliardi di euro - in linea con quelle approvate da tutti i governi che si sono succeduti negli anni più recenti (Grafico 2.1).

### Grafico 2.1 Manovre nette condizionate dalle clausole

(Effetti sul deficit pubblico, valori in miliardi di euro)



Variazioni programmate con Legge di stabilità o Legge di bilancio di ogni anno.

\* Variazioni programmate nella NaDEF 2019.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati MEF.

In realtà, la parte di manovra che inciderà effettivamente sull'economia reale si otterrebbe escludendo i 23,1 miliardi necessari ad annullare la clausola di salvaguardia. In questo caso il deficit tendenziale sarebbe il 2,7 per cento del PIL e, per portarlo all'obiettivo del 2,2 per cento serve una manovra netta restrittiva per 0,5 punti di PIL, circa 8 miliardi di euro.

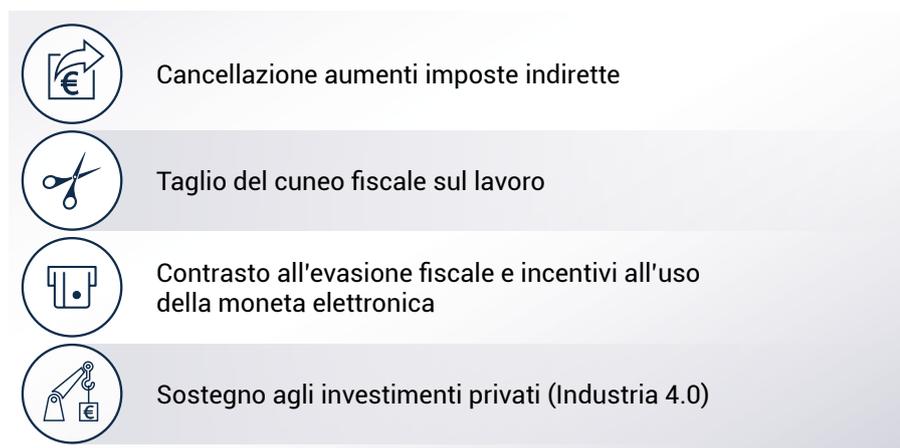
Il Governo intende presentare un disegno di Legge di bilancio che va oltre la sterilizzazione dell'IVA e che include: l'avvio del taglio del cuneo fiscale (0,15 punti di PIL per il primo anno) e alcune misure per il sostegno agli investimenti privati tra cui la proroga degli incentivi nell'ambito del programma Industria 4.0 (Grafico 2.2). Nel complesso, la parte di risorse destinate all'economia reale equivale a circa 5,5 miliardi (0,3 punti di PIL).

Le coperture arriverebbero a poco più di 14 miliardi di euro, lo 0,8 per cento del PIL. Quelle esplicitate nella NaDEF si riferiscono a: misure di contrasto all'evasione e interventi di recupero del gettito fiscale anche tramite incentivi all'uso della moneta elettronica per 7 miliardi (0,4 punti di PIL); interventi di revisione della spesa per 0,1 punti di PIL; riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente per 0,1 punti di PIL; altre misure fiscali, tra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni (che vale un ulteriore 0,1 per cento del PIL).

**Prime valutazioni** Alla luce delle indicazioni contenute nella NaDEF si possono fare alcune prime valutazioni, sapendo che bisogna attendere il disegno di legge di bilancio e poi l'iter parlamentare per una valutazione più puntuale:

1. è molto importante l'intenzione di annullare gli aumenti delle imposte indirette che avrebbero rilevanti effetti negativi su un'economia molto fragile;
2. anche gli altri interventi indicati sembrano orientati ad accelerare la crescita, pur nei limiti delle risorse disponibili;
3. la sterilizzazione della clausola di salvaguardia non sembra però essere strutturale, ciò significa che l'anno prossimo occorrerà recuperare ancora 28,8 miliardi;
4. il rapporto deficit/PIL rimane identico per tre anni consecutivi, nonostante la riduzione della spesa per interessi nel 2020. Ciò rende difficile mettere il debito pubblico su un sentiero di riduzione;
5. il raggiungimento del deficit programmato per il 2020, al 2,2 per cento del PIL, è problematico perché le coperture indicate nella NaDEF non appaiono esaustive. Infatti, metà di esse sono riconducibili agli effetti di misure di contrasto all'evasione che per definizione sono entrate incerte o di tagli di spesa rinviati a una azione di revisione in corso d'anno;
6. è molto elevato il rischio che il rapporto debito/PIL non scenda. Nello scenario programmatico indicato nella NaDEF, il rapporto debito/PIL diminuirebbe già nel 2020 di 0,5 punti e nel triennio 2020-2022 di 4,3 punti. Assumendo però un andamento delle partite finanziarie e di alcune poste correttive (dismissioni e giacenze di liquidità) in linea con quelle registrate negli anni passati, un rapporto deficit/PIL al 2,2 non permetterebbe la riduzione del debito pubblico, ma al massimo una stabilizzazione.
7. la crescita del PIL per il 2020 appare sovrastimata soprattutto nello scenario tendenziale (+0,4 per cento con l'aumento delle imposte indirette);
8. è molto elevato il rischio di non rispettare la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita. La Commissione europea, infatti, potrebbe richiedere una correzione già a novembre oppure l'anno prossimo. Nelle stime del Governo, il rispetto delle regole europee si basa infatti su due elementi:
  - A. la stima dell'output gap negativo che riduce la correzione richiesta a 0,5 punti di PIL (da 0,6). Tale stima è molto di bassa di quella fatta dalla Commissione europea a maggio scorso;
  - B. l'utilizzo completo della possibilità di deviare in modo non significativo dall'obiettivo di correzione (per 0,44 punti di PIL). Quest'ultima è prevista per tener conto di eventuali scostamenti riconducibili a un cambiamento del contesto macroeconomico. Al contrario, viene utilizzata integralmente per cercare di adempiere alle regole del Patto.

Includendo anche la flessibilità per il dissesto idrogeologico, pari a 0,2 punti di PIL, la deviazione dall'obiettivo raggiunge 0,64 punti di PIL.



**Grafico 2.2**  
**I principali interventi previsti dal Governo per il 2020**

Nell'analizzare gli scenari di politica economica per l'autunno vanno tenuti a mente diversi fattori:

**1. Necessario stimolare la crescita** La dinamica economica è particolarmente debole sia a livello nazionale che internazionale. Le misure protezionistiche degli Stati Uniti hanno generato una forte incertezza nei mercati internazionali e hanno ridotto la fiducia degli operatori. La debolezza del commercio e degli investimenti all'estero ha influenzato maggiormente quei settori, come il manifatturiero, e paesi (come Germania e Italia) più aperti agli scambi con l'estero. Da metà 2018 l'Italia ha subito, più degli altri paesi europei, il rapido peggioramento del contesto economico internazionale.

L'economia italiana è bloccata ormai da quattro trimestri e, tra i paesi avanzati, è quella che cresce meno, come evidenziano le stime più recenti del Fondo Monetario internazionale (di luglio e aprile) e quelle della Commissione europea (di maggio). Influisce negativamente la debolezza della domanda interna, per un forte ridimensionamento degli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto, e la fragilità dei consumi.

La situazione richiede, da un lato, di individuare misure adeguate a rilanciare la crescita economica, fondamentale oltre che per mantenere la coesione sociale, per garantire la sostenibilità dei conti pubblici; dall'altro lato, una dinamica economica così anemica limita notevolmente la capacità di assorbire correzioni di bilancio consistenti. Da questo punto di vista, come insegna la letteratura sui moltiplicatori, una manovra che punti a ridurre il deficit pubblico in modo molto incisivo rischierebbe di contrarre ulteriormente la domanda interna, e quindi il PIL, in misura tale da vanificarne in larga parte gli effetti positivi sui conti pubblici<sup>2</sup>.

**2. Gestire al meglio le clausole di salvaguardia** La gestione degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise è un elemento centrale nella definizione della politica economica per il prossimo anno, vista la dimensione degli aumenti previsti<sup>3</sup>. La clausola di salvaguardia attualmente in vigore è stata introdotta a dicembre 2014 dal Governo Renzi (dopo quella introdotta dal Governo Berlusconi nel 2011 e quella del Governo Letta nel 2013). Inizialmente prevedeva aumenti delle aliquote IVA e delle accise in misura tale da garantire maggiori entrate tendenziali per 22 miliardi di euro a partire dal 2018. Negli ultimi quattro anni è stata rivista ben sei volte, attraverso provvedimenti legislativi varati dallo stesso Governo Renzi prima, da quello Gentiloni poi, e infine dal primo Governo Conte, sia per sterilizzarne sia per accrescerne gli effetti: gli aumenti di IVA e accise previsti per il 2016, il 2017, il 2018 e il 2019 sono sempre stati annullati; ciò è avvenuto, in media, per oltre l'80 per cento in deficit; a fronte di una riduzione del deficit di 25,7 miliardi che si sarebbe dovuta avere in questi quattro anni grazie alle clausole, il miglioramento realizzato è stato di soli 4,7 miliardi; il Governo Renzi e quello Conte hanno aumentato il valore della clausola rispettivamente nel 2016 e nel 2018 (Tabella 2.1).

Le clausole, originariamente, sono state introdotte per includere da subito nei saldi di bilancio risparmi provenienti da operazioni complesse, la cui attuazione puntuale non poteva essere effettuata nell'immediato. In questi anni, però, non sono mai state utilizzate per portare avanti processi di revisione di entrate e spese, ma solo per rispettare, da un punto di vista puramente formale, le regole europee del Patto di stabilità e cre-

<sup>2</sup> Sui moltiplicatori, si veda Auerbach A.J. e Gorodnichenko Y. (2012), *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*, in *Fiscal Policy after the financial crisis*, University of Chicago press, pp. 63-68.

<sup>3</sup> Si veda al riguardo il Capitolo 1.

scita. Il crescente ricorso ad esse ha sempre più rispecchiato le difficoltà politiche nell'adozione di manovre di bilancio che fornissero adeguate ed effettive garanzie al raggiungimento di determinati target di bilancio. In questo modo ne sono state vanificate le potenzialità, creando incertezza sui conti pubblici italiani. È importante liberarsene quanto prima per dare certezza alla finanza pubblica. In considerazione degli effetti negativi che potrebbero avere sull'economia italiana sia la completa attivazione che l'intero finanziamento a deficit delle clausole, sarà cruciale, nei prossimi due anni, il modo in cui verranno gestite le clausole.

**Tabella 2.1**  
**Introduzione**  
**e modifiche alla clausola**  
**di salvaguardia in vigore**

(Valore delle clausole in miliardi di euro)

Iniziativa legislativa	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Governo in carica
Legge di Stabilità 2015	12,8	19,2	22,0	22,0	22,0	22,0	Renzi
Legge di Stabilità 2016	-12,8	-4,1	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4	
<i>di cui finanziati in deficit</i>	10,6	4,1	2,4	2,4	2,4	2,4	Renzi
Clausola ancora attiva	0,0	15,1	19,6	19,6	19,6	19,6	
Legge di Bilancio 2017		-15,1	0,0	3,7	3,7	3,7	
<i>di cui finanziati in deficit</i>		15,1	0,0				Renzi
Clausola ancora attiva		0,0	19,6	23,3	23,3	23,3	
DL 50/17 Manovrina			-3,8	-4,4	-4,1	-3,7	
<i>di cui finanziati in deficit</i>			0,0	0,0	0,0	0,0	Gentiloni
Clausola ancora attiva			15,7	18,9	19,2	19,6	
DL 148/17 Decreto fiscale			-0,8	-0,3	0,0	0,0	
<i>di cui finanziati in deficit</i>			0,0	0,0	0,0	0,0	Gentiloni
Clausola ancora attiva			14,9	18,5	19,2	19,6	
Legge di Bilancio 2018			-14,9	-6,1	0,0	0,0	
<i>di cui finanziati in deficit</i>			10,9	6,1	0,0	0,0	Gentiloni
Clausola ancora attiva			0,0	12,5	19,2	19,6	
Legge di Bilancio 2019				-12,5	3,9	9,2	
<i>di cui finanziati in deficit</i>				12,5			Conte
<b>Clausola ancora attiva</b>				<b>0,0</b>	<b>23,1</b>	<b>28,8</b>	

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

**3. Fa scendere ulteriormente i tassi sui titoli di Stato** La discesa dei tassi di rendimento sui titoli di Stato è essenziale per contenere la spesa pubblica per interessi sul debito ed evitare di innescare fattori di freno per l'economia.

Gli ultimi sviluppi sono favorevoli. Dalla metà di agosto la discesa dei tassi sovrani in Italia si è accentuata, ai minimi storici. Il rendimento del BTP decennale è caduto al minimo storico di 0,82 per cento a inizio settembre, da 2,57 per cento nella prima metà del 2019. Tuttavia, è ancora ampio lo *spread* con le altre grandi economie dell'Eurozona: il rendimento del decennale in Spagna è poco sopra lo zero (0,16 per cento), in Germania molto sotto (-0,56 per cento). I mercati finanziari, negli ultimi mesi, vedono nei titoli italiani uno tra i pochi asset pubblici di una economia avanzata che fornisca un rendimento positivo.

**SPESA PER INTERESSI  
PIÙ BASSA CON LO SPREAD  
A 150 PUNTI BASE**



Il trend calante dei tassi è comune ai paesi dell'Eurozona ed è dovuto alle scelte della Banca Centrale Europea (BCE) che a giugno ha rinviato la normalizzazione monetaria, cioè il rientro dalle misure ultra-espansive post-crisi. Prima mossa, la decisione di allungare di 6 mesi, fino a metà 2020, il periodo nel quale il tasso ufficiale di interesse rimane a zero. Seconda mossa, è stata il discorso del Presidente Mario Draghi a Sintra in Portogallo il 17 giugno scorso che ha giudicato necessarie nuove misure di stimolo se lo scenario economico per l'Eurozona non fosse migliorato. Il cambio di rotta è divenuto più concreto il 25 luglio, quando la BCE ha comunicato di aver iniziato a valutare i dettagli tecnici di una modifica della *forward guidance* sui tassi e di un nuovo *Quantitative Easing*. Acquisti di titoli effettivamente riavviati, terza mossa, il 12 settembre, a un ritmo basso di 20 miliardi al mese, insieme a una limatura del tasso BCE sui depositi delle banche.

Il calo dei tassi sovrani italiani, se permanente, può determinare benefici importanti anzitutto sulla spesa per interessi sul debito pubblico. Rispetto a una situazione in cui i tassi fossero rimasti nella seconda metà di quest'anno e il prossimo ai livelli della prima metà del 2019, il risparmio per le casse dello Stato è stimabile in 3 miliardi di euro nel 2019 e ulteriori 3,8 nel 2020, ipotizzando tassi a un valore, prudente, dell'1 per cento, corrispondente a uno *spread* intorno a 150 punti. Un vantaggio significativo.

Inoltre, ciò che è accaduto nel 2018 fa capire l'importanza dei tassi sovrani anche per il credito all'economia. L'innalzamento del rendimento del BTP da maggio 2018 ha comportato un irrigidimento dell'offerta di credito e, quindi, una contrazione dei prestiti per le imprese e un aumento di oneri addizionali e richieste di garanzie, pur non avendo avuto un impatto significativo sui tassi applicati ai prestiti. Questo ha contribuito a frenare l'attività delle imprese, in particolare gli investimenti.

Infine, l'aumento consistente dei tassi nel 2018 si è legato anche alla caduta della fiducia delle imprese italiane e, in minor misura, di quella delle famiglie. Ciò si è tradotto in un ulteriore freno per gli investimenti privati e in un aumento della propensione al risparmio delle famiglie. Questo ha significato un'estrema debolezza della domanda interna, che sta bloccando la dinamica del PIL.

Nel contesto di politiche monetarie che continueranno ad essere ultraespansive, è probabile che i tassi di rendimento in Italia rimarranno ai minimi storici. È però necessario avviare una graduale riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL per conquistare la fiducia degli investitori e far calare ulteriormente lo *spread*. Ciò va fatto adottando politiche credibili, tali da assicurare una compatibilità tra misure di impiego e di recupero di risorse pubbliche nel medio periodo. Scelte e dichiarazioni politiche in Italia devono essere coerenti con questo obiettivo. Ciò è importante anche per rendere efficace la trasmissione all'economia delle misure di *policy* adottate.

- 4. Evitare conflitti con le istituzioni europee** È fondamentale adottare scelte di politica economica in accordo con i partner europei e le istituzioni comunitarie per evitare tensioni che potrebbero avere ripercussioni negative sui mercati finanziari.

## 2.2 Gli scenari possibili

Dati i diversi fattori elencati, le novità di un governo appena insediato e le tante incertezze internazionali, la politica economica per l'autunno ha di fronte vari scenari. Qui di seguito se ne descrivono tre, del tutto ipotetici ma che indicano varie opzioni intorno alle quali si svilupperà il dibattito: l'esperienza di questi ultimi mesi mostra come tra gli annunci ex-ante e la realtà dei fatti ex-post ci possano essere molte differenze dovute a mutamenti politici interni e/o agli effetti dell'interlocuzione con le istituzioni europee. L'esercizio provvisorio, per esempio, che sembrava uno scenario plausibile nel mese di agosto, adesso non sembra avere un'elevata probabilità di realizzarsi (si veda il BOX n. 2.1).

I tre scenari considerati, delineati a partire dalle stime della NaDEF, sono:

- A. **il finanziamento tutto a deficit delle clausole di salvaguardia;**
- B. **il rispetto pieno delle regole europee;**
- C. **un percorso di rientro graduale del rapporto debito/PIL;**

### A. Il finanziamento tutto in deficit delle clausole di salvaguardia

Un primo scenario è quello in cui il Governo decida di non aumentare l'IVA finanziando interamente a deficit l'annullamento delle clausole. In questo caso, non si avrebbero effetti negativi diretti sulla crescita, ma il rapporto tra deficit pubblico e PIL arriverebbe pericolosamente vicino al 3 per cento e nelle attuali condizioni di credibilità e fiducia ciò sarebbe difficilmente sostenibile. Infatti, un totale annullamento delle clausole a deficit vedrebbe quasi certamente l'opposizione della Commissione europea, che potrebbe avviare la procedura per disavanzi eccessivi<sup>4</sup>: ipotizzando un tasso di crescita reale del PIL come nello scenario programmatico della NaDEF (+0,6 per cento), il debito pubblico in percentuale del PIL non scenderebbe nel 2020 e si assottiglierebbe l'avanzo primario fino allo 0,7 per cento del PIL. Un aumento così pronunciato del deficit potrebbe causare, quindi, un nuovo incremento dei tassi di rendimento sui titoli di Stato. Questo potrebbe retro-agire sul deficit, aumentandolo ulteriormente e, inoltre, avrebbe effetti recessivi, perché peggiorerebbe le condizioni di accesso al credito per famiglie e imprese agendo negativamente sulla crescita del PIL.

Inoltre, con un rapporto deficit/PIL prossimo al 3 per cento, non ci sarebbe nessuno spazio ulteriore per la riforma fiscale, lo stimolo agli investimenti privati o la spinta agli investimenti pubblici. Dunque nessuna politica per la crescita.

### B. Il rispetto pieno delle regole europee

In questo scenario, l'Italia rispetterebbe appieno la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita e quindi la correzione strutturale richiesta all'Italia sarebbe di 0,6 punti di PIL per l'anno prossimo<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> L'Italia non rispetta la regola sul debito (che richiede una discesa dello stesso ad un certo ritmo) e l'avvio della procedura di infrazione è evitabile solo rispettando il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita. Quest'ultimo richiede correzioni di bilancio annuali per 0,6 punti di PIL, che poi possono diminuire qualora venga riconosciuta qualche forma di flessibilità. Un rapporto deficit/PIL che dal 2,2 per cento del 2019 salirebbe di mezzo punto non rispetterebbe tale regola.

<sup>5</sup> Il rispetto del braccio preventivo è rilevante perché è uno dei tre fattori di cui la Commissione tiene conto nel valutare il mancato rispetto della regola del debito. Dal 2015, il primo anno in cui si applicavano questi criteri per l'Italia, la regola sul debito non è mai stata rispettata, ma l'avvio della procedura di infrazione è stato sempre evitato perché la Commissione ha riconosciuto la presenza dei "fattori rilevanti" evidenziati dal Governo italiano. Attualmente il principale fattore rilevante è il rispetto del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita; negli anni passati sono stati considerati come "fattori rilevanti" le condizioni economiche avverse.



La correzione di 0,6 punti può scendere a 0,4 tenendo conto della flessibilità di bilancio per eventi eccezionali che il Governo ha richiesto lo scorso anno (anticipando l'intenzione di richiederla anche per gli anni successivi) per contrastare il dissesto idrogeologico e mettere in sicurezza le infrastrutture stradali a seguito del crollo del ponte Morandi. Tale flessibilità vale 0,2 punti di PIL strutturali (Tabella 2.2).

**Tabella 2.2**  
**Cosa implica il rispetto pieno delle regole europee**  
(Valori in % PIL)

	2019	2020	2021
Correzione strutturale richiesta	0,6	0,6	0,6
Flessibilità	0,2	0,2	0,2
Correzione strutturale da fare	0,4	0,4	0,4
Manovra netta richiesta	1,1	0,6	0,3
Manovra netta richiesta (miliardi di euro)	19,9	12,0	5,8

\* Per il 2021-2022, la Commissione europea non stima l'output gap. Si è assunto che questo resti costante.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su stime NaDEF e Commissione europea.

Se la correzione strutturale richiesta dalle regole europee scendesse a 0,4 punti di PIL, la manovra necessaria per rispettare pienamente le regole europee, annullare gli aumenti delle imposte indirette e finanziare le politiche invariate sarebbe di 1,1 punti di PIL, circa 20 miliardi di euro<sup>6</sup> e il rapporto deficit/PIL nel 2020 scenderebbe all'1,7 per cento del PIL. Si tratterebbe quindi di una manovra imponente, che potrebbe avere ampi effetti negativi. Inoltre, impatterebbe su un'economia già fragile, caratterizzata da crescita zero, e farebbe precipitare l'Italia in recessione.

### C. Un percorso di rientro graduale

Uno scenario intermedio rispetto ai precedenti potrebbe essere quello in grado di assicurare un rientro lento ma costante del rapporto debito/PIL su più anni, perseguendo politiche efficaci per aumentare il tasso di crescita dell'economia.

Si potrebbe avviare un piano strutturato su tre anni, proprio per evitare nell'immediato una politica eccessivamente restrittiva. È plausibile immaginare un quadro programmatico che fissi un obiettivo di deficit in grado di far scendere il rapporto debito/PIL fin dal primo anno.

A tal fine, dato il rapporto debito/PIL di partenza, assumendo le stime della NaDEF per il deflatore del PIL e per l'aggiustamento stock-flussi<sup>7</sup>, dato un certo tasso di crescita reale del PIL è possibile individuare meccanicamente il livello del rapporto deficit/PIL in grado di far diminuire il rapporto debito/PIL. Tanto maggiore è il tasso di crescita del PIL tanto minore è il rapporto deficit/PIL richiesto per far scendere il debito in rapporto al PIL. Per tale ragione, è cruciale che manovre correttive siano associate a politiche fortemente orientate a sostenere la crescita.

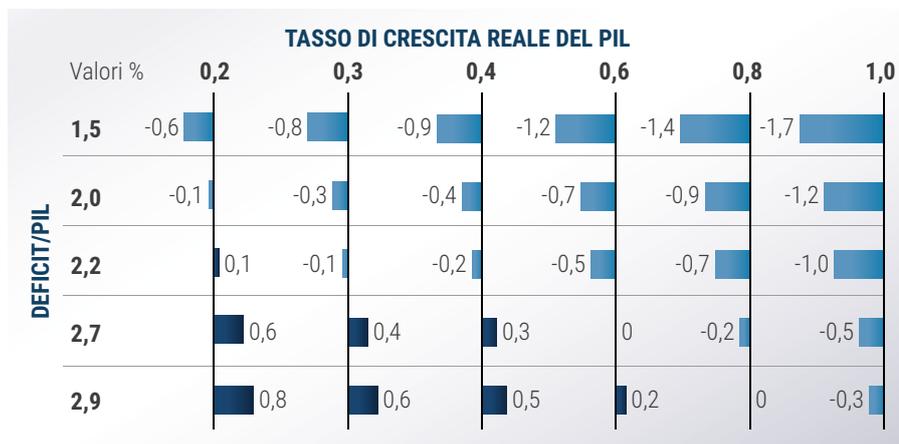
Come esempio, un rapporto deficit/PIL al 2,2 per cento potrebbe assicurare una stabilizzazione del rapporto debito/PIL già nel 2020, anche con un tasso di crescita del PIL nell'ordine dello 0,3 per cento (ipotizzando una variazione del deflatore dell'1,3 per cento e un aggiustamento stock-flus-

<sup>6</sup> La correzione strutturale equivale a quella nominale perché secondo le stime della Commissione europea, la componente ciclica del saldo strutturale è pari a zero.

<sup>7</sup> L'aggiustamento stock-flussi è la componente del debito pubblico dovuta a differenze nella contabilizzazione tra valori di cassa e di competenza, variazione dei depositi attivi, scarti e premi di emissione di titoli, variazione dei cambi sulle passività in valuta e operazioni sul patrimonio pubblico (dismissioni, sostegni ad altri paesi e alle banche, pagamento debiti progressi).

si pari a quello della NaDEF<sup>8</sup>, Tabella 2.3). Dato che il deficit tendenziale, se le clausole fossero finanziate a deficit, sarebbe pari al 2,7 per cento del PIL considerando anche le politiche invariate, la manovra netta dovrebbe essere di circa 0,5 punti di PIL (per arrivare al 2,2 per cento), circa 10 miliardi. In altre parole, sarebbe sufficiente riuscire a coprire poco meno della metà delle clausole di salvaguardia, evitando gli aumenti d'imposta previsti, per far scendere il rapporto debito/PIL.

**Tabella 2.3**  
**Differenza rapporto debito pubblico/PIL 2020 e 2019**  
 (Punti di PIL)



\* Dati NaDEF. Deflatore del PIL: 1,3%. Rapporto debito/PIL 2019: 135,7%.

Aggiustamento stock-flussi: -0,1% del PIL.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati NaDEF.

Per gli anni successivi, dato il livello del rapporto debito/PIL maturato a fine 2020, il rapporto deficit/PIL all'1,9 per cento nel 2021, ottenibile con una manovra netta da 9,9 miliardi, farebbe scendere il debito in rapporto al PIL di circa 1,4 (ipotizzando un tasso di crescita del PIL dello 0,8 per cento come nel tendenziale della NaDEF). Nel 2022, con un rapporto deficit/PIL pari a 1,6, il debito scenderebbe di ulteriori 1,2 punti in rapporto al PIL e la manovra netta sarebbe di 3,6 miliardi.

Il piano garantirebbe una correzione sul triennio di circa 24 miliardi.

Tale piano triennale dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- assicurare da subito la graduale discesa del rapporto debito/PIL;
- perseguire politiche a favore della crescita;
- assicurare, garantendo la compatibilità delle proposte di impiego con le risorse disponibili;
- essere credibile e quindi indicare obiettivi raggiungibili e strumenti per raggiungerli.

Per puntare a sostenere la crescita, le risorse recuperate, oltre a far scendere il deficit pubblico, devono essere destinate a ridurre l'imposizione sui fattori produttivi e ad aumentare gli investimenti.

<sup>8</sup> L'aggiustamento stock-flussi contenuto nella NaDEF (-0,1 per cento del PIL) è particolarmente favorevole per il rientro del debito pubblico e molto superiore alla media degli ultimi 5 anni (+0,4 per cento del PIL, secondo dati della Commissione europea).

L'esempio del calo dello *spread* immediatamente successivo alla presentazione del DDL di assestamento ha dimostrato quanto sia cruciale che nella definizione delle azioni di politica economica sia garantita la sostenibilità dei conti pubblici. Ciò va fatto elaborando proposte di impiego compatibili con le risorse disponibili; solo in questo modo è possibile far scendere i tassi sui titoli sovrani, diminuendo in modo sostanziale la spesa per interessi, ma soprattutto favorendo il recupero del credito, degli investimenti e quindi del PIL (Tabella 2.4).

**Tabella 2.4**  
**Scenari di politica economica**

(Miliardi di euro,  
salvo diversamente specificato)

	2019	2020	2021	2022
<b>Quadro tendenziale (NaDEF)</b>				
Indebitamento netto in assenza di interventi (include l'attivazione delle clausole di salvaguardia)	38,6	24,6	21,5	17,6
<i>in % PIL</i>	2,2	1,4	1,1	0,9
Clausole di salvaguardia IVA		23,1	28,8	28,8
Politiche invariate		2,4	5,2	7,8
<b>1ª Opzione: Finanziamento tutto in deficit di clausole e politiche invariate</b>				
Indebitamento netto che si avrebbe		50,1	55,4	54,1
<i>in % PIL</i>		2,7	3,0	2,8
Manovra netta		-25,5	-8,4	-2,6
<i>in % PIL</i>		-1,4	-0,5	-0,1
<b>2ª Opzione: Rispetto pieno delle regole europee</b>				
Indebitamento netto che si avrebbe		30,3	23,5	16,4
<i>in % PIL</i>		1,7	1,3	0,9
Manovra netta		19,9	12,0	5,8
<i>in % PIL</i>		1,1	0,6	0,3
<b>3ª Opzione: Percorso di rientro graduale</b>				
Indebitamento netto che si avrebbe		40,1	35,5	30,6
<i>in % PIL</i>		2,2	1,9	1,6
Manovra netta		10,0	9,9	3,6
<i>in % PIL</i>		0,5	0,5	0,2

Le manovre nette per il 2021 e il 2022 vanno intese come ulteriori interventi. Questo implica che gli effetti degli interventi sono considerati strutturali e non limitati a un solo anno.

L'output gap è valutato sulla base delle stime della Commissione europea di maggio.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su stime NaDEF e Commissione europea.

Inoltre, solo con un piano credibile su un orizzonte di medio termine si può richiedere alle istituzioni europee di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine.

Il rischio di andare in esercizio provvisorio di bilancio è stato paventato soprattutto nel mese di agosto quando è esplosa la crisi di Governo e non si sapeva se si sarebbe formata una nuova maggioranza. Al contrario, ora, con l'insediamento del nuovo Governo, l'esercizio provvisorio è tornato ad essere un'ipotesi difficilmente realizzabile. Di seguito si descrive cosa sarebbe accaduto qualora ciò fosse successo.

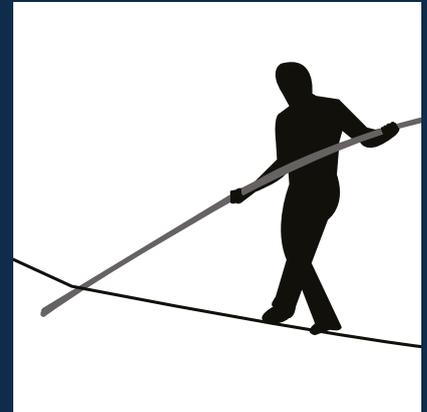
L'istituto dell'esercizio provvisorio è previsto nell'art. 81 della Costituzione e trova applicazione nel caso in cui il Parlamento non arrivi ad approvare la Legge di bilancio entro il 31 dicembre. La Costituzione prevede due condizioni per il ricorso all'esercizio provvisorio:

- che la misura sia autorizzata formalmente da una legge; ciò significa che può essere emanata solo dal Parlamento e non può essere delegata al Governo<sup>1</sup>. Tale autorizzazione, che può essere concessa solo in casi di ritardi procedurali e non per ritardi dovuti alla difficoltà di raggiungere una posizione comune all'interno della maggioranza parlamentare, si limita ad autorizzare l'esercizio provvisorio del bilancio, la durata dello stesso e può fissarne alcuni paletti;
- che non duri più di quattro mesi<sup>2</sup>. In altre parole, entro al massimo i primi quattro mesi dell'anno va comunque approvata la Legge di bilancio (la proroga, infatti, può prolungare l'esercizio provvisorio non oltre i primi quattro mesi dell'anno).

Nel caso in cui il Parlamento non riesca ad autorizzare l'esercizio provvisorio (ovviamente in mancanza dell'approvazione della Legge di bilancio entro il 31 dicembre) ovvero ad approvare la Legge di bilancio durante l'esercizio provvisorio nel periodo massimo di quattro mesi, la dottrina ritiene che il Parlamento debba essere sciolto perché non in grado di svolgere la sua funzione principale, ossia di adempiere all'obbligo costituzionale di approvare annualmente il bilancio<sup>3</sup>. Si tratta di situazioni che non si sono mai verificate.

Durante l'esercizio provvisorio la spesa statale è consentita «per dodicesimi»: in ogni mese, cioè, può essere speso un dodicesimo di quanto previsto dal bilancio presentato dal Governo per l'anno successivo e privo di approvazione parlamentare<sup>4</sup>. La limitazione vale sia in termini di competenza, sia in quelli di cassa. Sfuggono a questo vincolo le uscite obbligatorie, come quelle per gli stipendi al personale statale che devono comunque essere erogate. È però possibile, nella legge di autorizzazione, stabilire vincoli più stringenti (non meno) alle spese.

## BOX n. 2.1 L'esercizio provvisorio



<sup>1</sup> Si veda Lupo N. (2007), *Costituzione e bilancio*, Luiss University Press.

<sup>2</sup> Limite temporale necessario a «evitare che il Parlamento finisca per abdicare ad una delle sue funzioni più tipiche, mediante tante successive autorizzazioni di esercizio provvisorio»; si veda Mortati C. (1991), *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam.

<sup>3</sup> Si veda Sciascia M. (2013), *Diritto delle gestioni pubbliche*, Giuffrè editore.

<sup>4</sup> In dottrina si è a lungo dibattuto se il bilancio cui si riferisce l'esercizio provvisorio sia l'ultimo approvato o quello in discussione, ossia presentato dal Governo ma non ancora approvato. L'opzione preferibile e consolidata dalla prassi sembra essere quest'ultima, per ragioni «di carattere pratico, soprattutto legate alla prevedibile minore diversità tra disegno di entrata e di spesa proprio dell'esercizio in corso, che sconta nelle previsioni non solo le modificazioni o innovazioni legislative sostanziali che lo concernono specificamente, ma, soprattutto, il quadro economico e le scelte ed indirizzi propri del periodo»; si veda Barettoni Arleri A. (1986), *Lezioni di contabilità di Stato*, Kappa editore.

L'esercizio provvisorio di bilancio è, comunque, una misura straordinaria che dovrebbe trovare rara applicazione<sup>5</sup>. Ma, nel caso si arrivasse all'esercizio provvisorio, quali sarebbero le conseguenze?

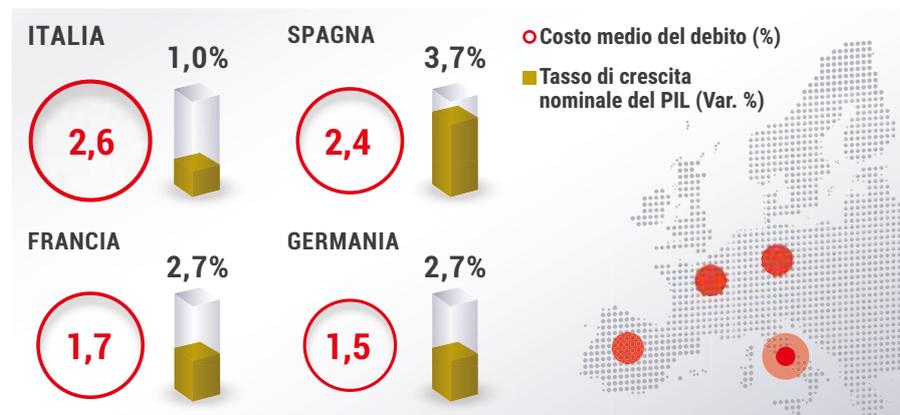
In realtà, poiché nei primi mesi del 2020 il Governo gestirebbe il bilancio previsionale presentato al Parlamento (ma non ancora approvato), fintanto che questo non viene presentato, non è possibile sapere quali sono gli effetti macroeconomici e sulla finanza pubblica.

<sup>5</sup> L'ultimo esercizio provvisorio autorizzato risale alla fine del 1987. Fino ad allora, a partire dal 1948 l'esercizio provvisorio venne concesso 33 volte.

## 2.3 Un menù di interventi possibili

**Cruciale innalzare il tasso di crescita del PIL...** La politica monetaria della BCE e la formazione di un governo di stampo maggiormente europeista hanno permesso anche in Italia un consistente calo dei tassi di interesse. Se si riuscisse a migliorare ulteriormente il livello dei tassi, riducendo così lo *spread* rispetto ai titoli tedeschi, si creerebbero le condizioni per una riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL senza manovre troppo restrittive. A patto che si riescano a generare tassi di crescita dell'economia più tonici con una politica economica che stimoli i consumi delle famiglie, gli investimenti privati e acceleri la spesa per gli investimenti pubblici. La dinamica del rapporto debito/PIL dipende da tre variabili: saldo primario, differenza tra entrate totali dello Stato e spesa totale al netto degli interessi per il rimborso dei titoli del debito pubblico, costo medio del debito e tasso di crescita nominale del PIL<sup>9</sup>. L'Italia è l'unica economia dell'Unione europea che registra da 25 anni (con una sola eccezione nel 2009) avanzi primari, ma nonostante ciò il rapporto debito/PIL non si è ridotto. È evidente che ciò che è rilevante per una discesa del rapporto (a prescindere dal ritmo con il quale scende) è il differenziale tra costo del debito e tasso di crescita del PIL che si mantiene positivo (contrariamente a ciò che si registra negli altri paesi europei) e che richiede, anche solo per stabilizzare questo rapporto, avanzi primari consistenti (Grafico 2.3).

**Grafico 2.3**  
**In Italia costo del debito vicino**  
**agli altri paesi ma crescita**  
**ancora troppo bassa**  
 (2019)

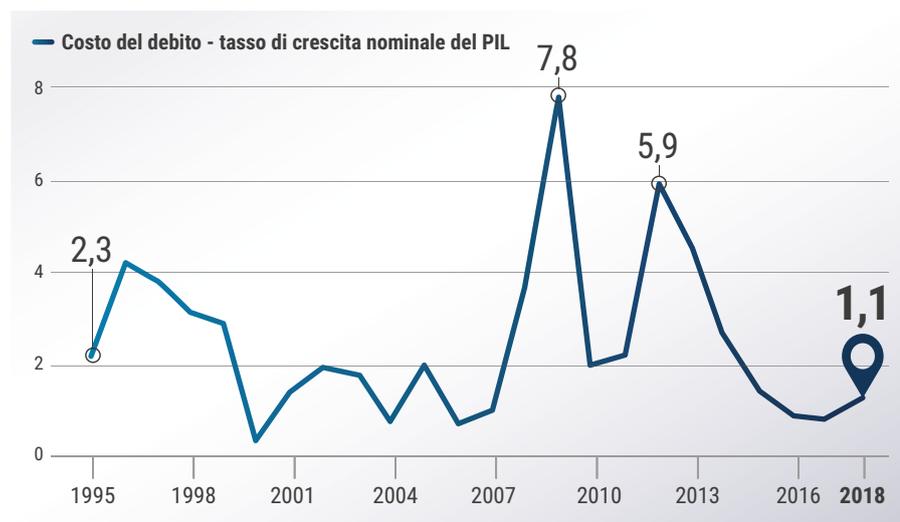


\* Italia, dati aggiornati al 2 ottobre 2019. Per gli altri paesi si fa riferimento ai dati della Commissione europea aggiornati al 7 maggio 2019.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia e Commissione europea.

<sup>9</sup> Il costo medio del debito è misurato come spesa per interessi divisa per lo stock di debito accumulato nell'anno precedente.

... **per far scendere il debito pubblico** Una azione di politica economica responsabile può facilmente riportare il costo medio del debito pubblico italiano ai livelli spagnoli, oggi al 2,4 per cento. Compiendo le scelte giuste, si potrebbe portare il tasso di interesse a questi livelli e il tasso di crescita nominale dell'economia al livello ad esempio francese, e, dato l'avanzo primario italiano stimato nella NaDEF, il rapporto debito/PIL calerebbe di 1,2 punti nel 2020 e di 1,3 punti nel 2021: il rapporto debito/PIL scenderebbe in maniera naturale perché l'economia sarebbe in grado di generare reddito sufficiente a ripagare il debito (Grafico 2.4).



**Grafico 2.4**  
**In Italia il costo del debito sempre più alto della crescita**  
*(Valori percentuali)*

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

Di seguito si propongono una serie di azioni coerenti con questi obiettivi che vanno intese come un menù di possibili interventi nell'ottica di un piano triennale per sostenere la crescita e garantire la sostenibilità del debito pubblico italiano e non come un programma organico, che ovviamente richiede diversi altri interventi e una valutazione complessiva delle compatibilità.

- **il sostegno agli investimenti privati:** dando continuità alle misure fiscali che si sono rivelate efficaci come il rifinanziamento dell'iper-ammortamento per le spese d'acquisto di beni strumentali incorporanti tecnologie digitali, la conferma del credito d'imposta per la formazione 4.0, semplificandolo dove possibile. Inoltre, sarebbe auspicabile prevedere forme di premialità per tutte quelle imprese che avviano progetti di trasformazione tecnologica insieme ad altri soggetti industriali o con enti di ricerca e sostenere gli investimenti privati realizzati all'interno dei progetti di filiera industriale europea (gli IPCEI), per la rilevanza strategica che essi hanno nell'influenzare la specializzazione manifatturiera del Paese;
- **il rilancio degli investimenti pubblici:** anche proseguendo nell'azione di sblocco dei cantieri ancora fermi completando l'attuazione delle misure adottate recentemente (Decreto Sblocca-cantieri) ed eliminando gli altri ostacoli ancora esistenti;
- **l'avvio di una riforma fiscale:** nella direzione della semplificazione e dell'alleggerimento del carico fiscale e contributivo, specie quello che grava sul lavoro, da un lato per mettere più soldi in tasca ai lavoratori e favorire l'offerta di lavoro e i consumi e, dall'altro, per ridurre il costo del lavoro per l'impresa, al fine di aumentare la competitività e la domanda di lavoro;
- **un riordino delle aliquote IVA:** finalizzato ad attenuare gli effetti regressivi dell'imposta in modo da sostenere i consumi e quindi la crescita del PIL;

- **l'introduzione di misure di contrasto all'evasione:** in particolare con uno stimolo all'uso della moneta elettronica;
- **l'acquisizione a riduzione del deficit tendenziale dei risparmi derivanti dal minor utilizzo di "Quota 100" e dal Reddito di Cittadinanza:** per i quali sono state stanziare somme superiori a quanto si stima necessario sulla base delle domande pervenute, con risparmi oltre quelli ipotizzati dal Governo nel DL 61/2019 convertito in legge 191/2019 e accantonati come "economie di spesa"; è importante che tali risparmi siano interamente destinati dal Governo a ridurre il deficit, come ipotizzato nello scenario previsivo CSC;
- **riequilibrare la tassazione delle rendite finanziarie,** attraverso un aumento della tassazione dei proventi sui titoli di Stato, al fine di recuperare risorse da destinare a un piano per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani.

### 2.3.1 Il sostegno agli investimenti privati

Per supportare gli investimenti privati in innovazione è fondamentale dare continuità nel tempo alle misure fiscali che si sono rivelate efficaci e rilanciare contestualmente una Cabina di Regia su questo tema per favorire la convergenza di interessi tra tutti gli stakeholder. Ciò non significa voler escludere a priori che possa esserci un fisiologico *decalage* di alcuni incentivi nei prossimi anni, ma prevedere che esso avvenga all'interno di un quadro regolatorio certo, coerente e condiviso con il mondo delle imprese, chiamate ad intraprendere l'indispensabile processo di transizione verso i nuovi paradigmi di produzione.

Tra le misure fiscali esistenti, la priorità deve essere data al rifinanziamento dell'iper-ammortamento per le spese d'acquisto di beni strumentali incorporanti tecnologie digitali. A sostegno del rifinanziamento della misura, indispensabile per traghettare l'economia italiana attraverso la quarta rivoluzione industriale, vi è l'evidenza che essa abbia riscosso un notevole interesse e non solo tra le realtà produttive di maggiore dimensione. Infatti, sulla base dell'analisi condotta dal Centro Studi Confindustria e dal Dipartimento delle Finanze del MEF, essa ha catalizzato solo nel 2017 investimenti privati per oltre 10 miliardi di euro, di cui il 66 per cento riferibile a imprese con meno di 250 dipendenti, ossia piccole e medie imprese, e il 35 per cento riferibile alle sole imprese con meno di 50 addetti<sup>10</sup>.

Poiché il ritorno economico degli investimenti in beni capitali per le imprese dipende dalla presenza, all'interno delle stesse, di capitale umano qualificato in grado di utilizzare le nuove tecnologie, è fondamentale che si continui ad agevolare anche la formazione delle competenze digitali della forza lavoro, innanzitutto confermando quanto già fatto negli ultimi due anni con la misura del credito d'imposta per la formazione 4.0, semplificandola dove possibile per renderla più attrattiva per le piccole e medie imprese. Nel sistema industriale italiano, infatti, è estremamente elevata la quota di imprese che non ha ancora abbracciato neanche le tecnologie ICT più tradizionali e che non impiega al proprio interno figure professionali con competenze dedicate: quasi il 50 per cento tra quelle con più di 10 addetti a inizio 2017, secondo le stime del Centro Studi Confindustria<sup>11</sup>. In assenza di interventi di *policy*, il rischio è che con il tempo i divari di sviluppo all'interno del Paese creino delle fratture insanabili tra quella parte di esso che è in grado di abbracciare il cambiamento tecnologico e l'altra parte che il cambiamento è costretta a subirlo.

<sup>10</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (maggio 2019), [Dove va l'industria italiana](#).

<sup>11</sup> Si veda Romano L. (Centro Studi Confindustria), [Industria 4.0 è un'opportunità o un rischio per la manifattura italiana?](#), Nota CSC n.3/2018.

Essendo le filiere italiane molto frammentate al proprio interno proprio in riferimento agli investimenti in innovazione, sarebbe poi auspicabile prevedere forme di premialità per tutte quelle imprese che avviano progetti di trasformazione tecnologica insieme ad altri soggetti industriali o con enti di ricerca. Ciò al fine di favorire le sinergie tecnico-produttive lungo le catene di fornitura, e dare così un contributo importante all'innalzamento sia del grado di competitività dell'industria italiana, sia della sua sostenibilità ambientale. Perché grazie alle nuove tecnologie e a una condivisione intelligente dei dati lungo le filiere è non solo possibile migliorare la progettazione dei prodotti ma anche ridurre il consumo di risorse, minimizzare gli scarti industriali e massimizzare il recupero degli stessi, ossia favorire una piena transizione al paradigma dell'economia circolare.

Un capitolo dedicato di spesa deve poi concentrarsi sul sostegno agli investimenti privati realizzati all'interno dei progetti di filiera industriale europea (gli IPCEI), per la rilevanza strategica che essi hanno nell'influenzare la specializzazione manifatturiera del Paese nel futuro e quindi il posizionamento competitivo dell'Italia nel contesto internazionale. A questo proposito, sulla scia di quanto già fatto lo scorso anno a favore dell'IPCEI sulla micro-elettronica, è indispensabile prevedere una copertura finanziaria pluriennale in Legge di bilancio per i due progetti IPCEI sulle batterie elettriche, in base alle proposte presentate dalle imprese italiane e approvate dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Infine, per tenere il passo con quanto sta avvenendo in tutti gli altri principali paesi europei è indispensabile che le risorse della UE destinate a progetti di ricerca europei da parte delle imprese siano integrate con stanziamenti nazionali dedicati, così da allargare la platea dei beneficiari, soprattutto all'interno del mondo delle piccole e medie imprese, e le aree geografiche interessate. I fondi nazionali esistenti (Fondo Crescita Sostenibile e F.I.R.S.T.) risultano al momento privi di risorse con cui erogare nuovi finanziamenti.

### 2.3.2 Rilanciare gli investimenti pubblici

L'Italia continua a spendere poco per realizzare investimenti pubblici. In media, tra il 2014 e il 2018, a tale voce è stato destinato il 2,2 per cento del PIL, un livello ben inferiore alla media dell'Eurozona (2,7 per cento) e superiore solo a quello registrato in Spagna (2,1; Grafico 2.5).



**Grafico 2.5**  
**Troppo bassa la spesa per investimenti pubblici dell'Italia**

(Spesa per investimenti pubblici, media 2014-2018, valori in % PIL)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

Una dinamica così debole degli investimenti ha conseguenze negative sulla crescita economica. Gli investimenti spingono il PIL nel breve periodo come componente di domanda; sono poi determinanti per la costruzione di capitale fisico, umano e di conoscenza, in grado di aumentare la produttività e innalzare il livello e la dinamica del PIL potenziale.

Alla base della bassa spesa per investimenti ci sono due fattori:

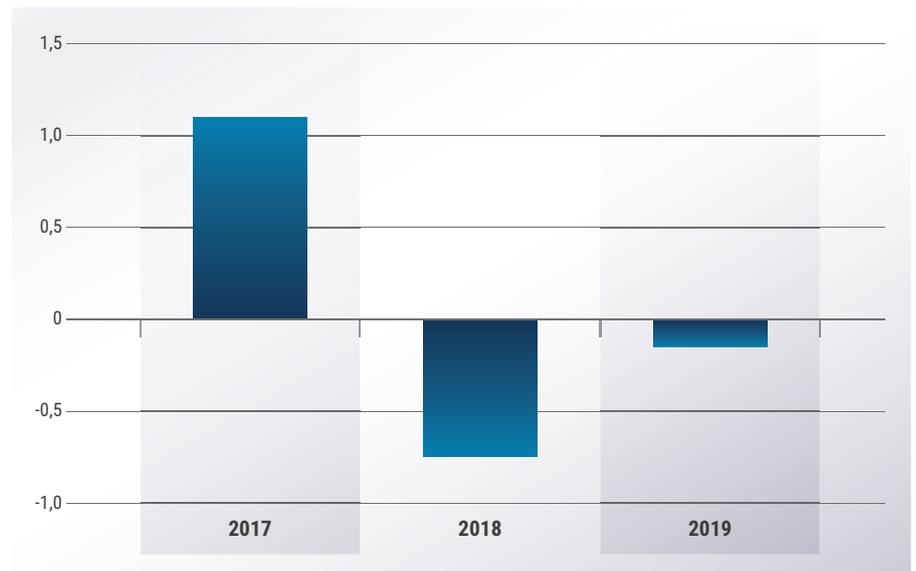
- A. la spesa pubblica per investimenti è la voce di spesa che si può comprimere più facilmente di altre (stipendi, prestazioni sociali, acquisti) per far quadrare i conti pubblici; per questo le correzioni di bilancio finiscono spesso per tradursi in tagli della spesa in conto capitale. Questo è ciò che è accaduto in Italia a partire dal 2013, quando le manovre correttive adottate hanno portato a limitare le risorse da dedicare agli investimenti: negli ultimi 5 anni la spesa è risultata di quasi il 20 per cento inferiore, in termini nominali, a quella dei 5 anni precedenti.

Anche gli annunci di un'inversione di tendenza fatti negli ultimi due anni dal Governo si sono poi risolti con un nulla di fatto. Anzi, la Legge di bilancio per il 2018 ha ridotto le risorse destinate agli investimenti (rispetto a quelle tendenziali); lo stesso ha fatto la Legge di bilancio per il 2019 (Grafico 2.6). In entrambi i casi, la spesa programmatica, cioè quella che incorpora gli effetti della Legge di bilancio, è risultata inferiore a quella tendenziale, cioè quella che si sarebbe avuta in assenza di interventi legislativi.

C'è quindi un problema di risorse che va affrontato a livello politico.

### Grafico 2.6 Spesa per investimenti pubblici ridotta dalle Leggi di bilancio

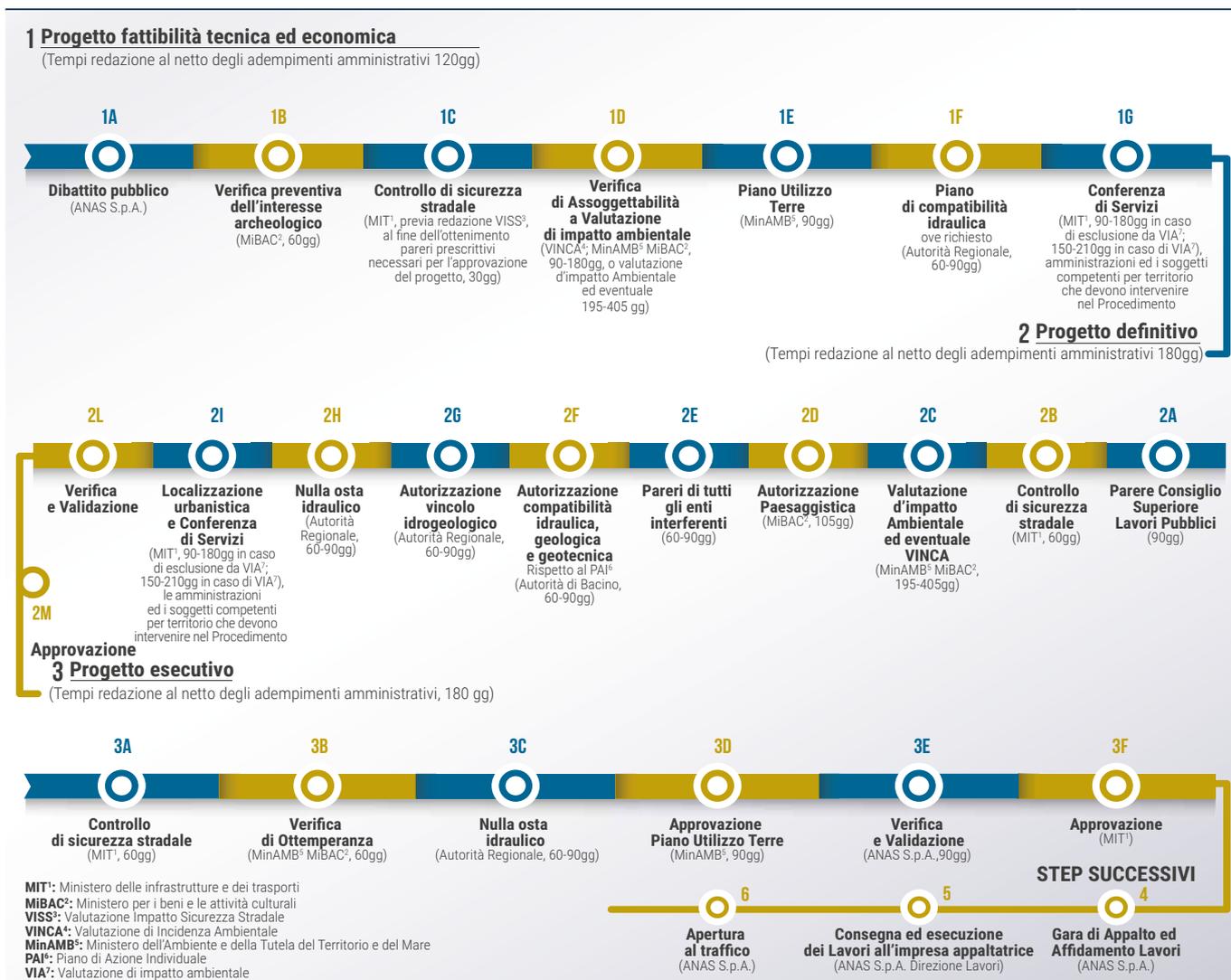
(Finanziamenti/definanziamenti  
per investimenti pubblici decisi da ciascuna  
Legge di bilancio, miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su Note tecnico-illustrative alle Leggi di bilancio.

- B. la spesa è così bassa perché le amministrazioni pubbliche hanno obiettivi difficili a spendere le risorse anche laddove disponibili. Le ragioni per cui ciò avviene sono:
- tecnico-amministrative e decisionali, riferibili soprattutto all'elevato numero di soggetti coinvolti (es. CIPE, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Corte dei Conti, MEF e MIT) e alla necessità di confronto su questioni molto complesse (es. conferenze di servizi e valutazioni ambientali; Grafico 2.7);
  - tecnico-esecutive, spesso dovute a precedenti carenze tecnico-progettuali o a imprevisti, che di solito conducono a sospensioni in attesa di revisioni contrattuali (cd. riserve di cantiere);

## Grafico 2.7 - Il complesso iter autorizzativo per la realizzazione di una nuova strada: tempo medio 5 anni



Fonte: elaborazioni ANAS S.p.A. (audizione parlamentare dell'amministratore delegato di ANAS S.p.A., marzo 2019).

- giuridico-contrattuali, legate al contenzioso derivante da presunte irregolarità procedurali e/o tecniche, ma anche a crisi aziendali e conseguenti aperture di procedure concorsuali.

Per superare queste criticità, sono state adottati alcuni provvedimenti che vanno nella direzione di superare il problema.

In particolare, il DL Sblocca cantieri (DL 32/2019 convertito nella Legge 55/2019) ha, da un lato, rivisto ampiamente il Codice dei contratti pubblici, anche se, essendo applicabile alle nuove gare, è efficace solo nel medio termine; dall'altro, è intervenuto sulle opere bloccate mediante i commissariamenti, la cui effettività è però subordinata all'adozione di provvedimenti successivi.

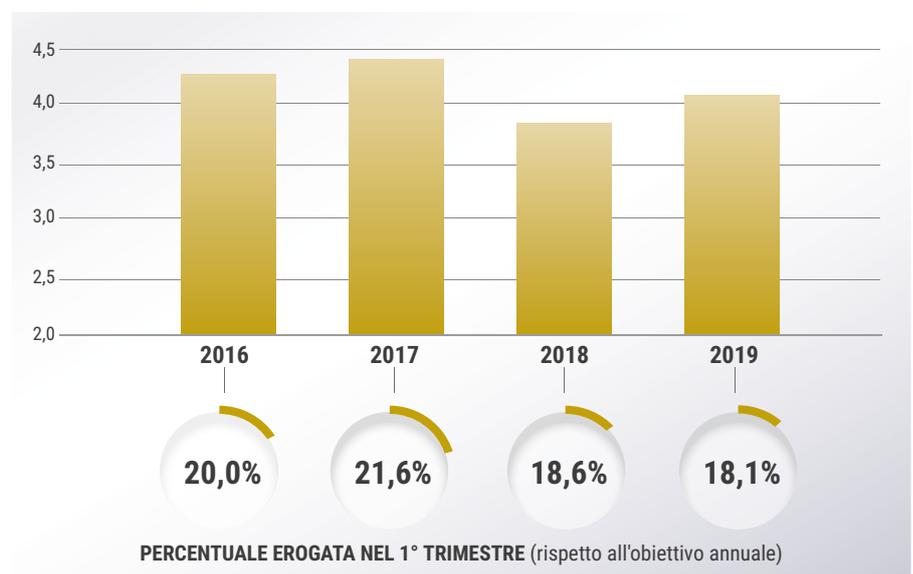
Un'ulteriore spinta alla dinamica degli investimenti degli enti locali può derivare da un provvedimento contenuto della Legge di bilancio 2019. Quest'ultima ha ridefinito la regola del pareggio di bilancio rendendo possibile per gli enti locali, escluse le Regioni a Statuto ordinario, di spendere gli avanzi di amministrazione<sup>12</sup>. Secondo stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, le maggiori risorse

<sup>12</sup> Articolo 1, commi 819-826 e 897-900 della Legge di bilancio 2019 che ha modificato la disciplina introdotta dalla Legge 243/2012.

immediatamente spendibili potrebbero essere pari a 4,1 miliardi per il 2019<sup>13</sup>. Questi interventi, secondo i dati relativi ai pagamenti delle amministrazioni pubbliche, hanno consentito di aumentare le somme erogate (Grafico 2.8): nei primi tre mesi del 2019, le PA hanno pagato 200 milioni più del 2018 per investimenti pubblici, un aumento del 5,4 per cento. Tale aumento è trainato dalle Amministrazioni Locali (Regioni, Comuni, Province) dove i pagamenti sono cresciuti dell'11,5 per cento, compensando la caduta del 2018 (-11,7 per cento rispetto ai primi tre mesi del 2017) grazie, verosimilmente, all'utilizzo degli avanzi di amministrazione. Va sottolineato che l'ammontare complessivo dei pagamenti delle PA per investimenti rimane tuttavia al di sotto di quello registrato nel 2016 e 2017 e che, rispetto all'obiettivo di spesa per il 2019, i pagamenti effettuati rappresentano una percentuale inferiore a quella dello scorso anno; questo è sintomo del fatto che c'è ancora molto da fare per riprendere a realizzare investimenti e che anche le maggiori risorse disponibili vengono spese con difficoltà.

### Grafico 2.8 Ancora lenta la realizzazione di investimenti pubblici

(Pagamenti erogati per investimenti pubblici,  
1° trimestre di ciascun anno, miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su Conto consolidato di cassa del settore pubblico.

Per questo occorre proseguire nell'azione di sblocco dei cantieri ancora fermi. A tal fine è necessario dare rapida e completa attuazione alle misure adottate negli ultimi decreti volte a:

1. individuare le opere prioritarie e nominare dei primi commissari straordinari per la realizzazione di interventi infrastrutturali;
2. attivare degli strumenti di sostegno finanziario alle imprese in crisi della filiera dell'edilizia (Fondo salva-opere per il pagamento delle imprese creditrici dei grandi gruppi in crisi e accesso alla sezione speciale del Fondo di garanzia da parte delle PMI del settore che abbiano difficoltà nella restituzione di finanziamenti alle banche).

Occorre poi annullare il più possibile gli ostacoli amministrativi alle opere pubbliche ancora esistenti, per riuscire a spendere in modo efficace anche le risorse già programmate. In tal senso, andrebbero previsti:

1. l'eliminazione del parere del CIPE sui progetti per opere già previste da atti di pianificazione o programmazione (es. contratti di programma ANAS/RFI);

<sup>13</sup> Si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus n°3 2019.

2. un meccanismo di chiusura, in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dei procedimenti bloccati, che consenta di individuare e superare le cause di blocco, anche attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi;
3. la tipizzazione delle ipotesi di esclusione della colpa grave in tema di responsabilità erariale, in modo da prevenire situazioni di fuga dalla firma;
4. un procedimento di accordo bonario "speciale" per lo smaltimento delle cause pendenti relative alle riserve di cantiere, che consenta - anche in grado di appello - la risoluzione della controversia in via stragiudiziale.

### **2.3.3 Avvio di una riforma fiscale per favorire la crescita, partendo da una riduzione del cuneo sul lavoro**

Con il rallentamento della domanda mondiale e i consumi stagnanti, è urgente una riforma fiscale che lasci più soldi in tasca, soprattutto a chi lavora.

Nel panorama internazionale l'Italia ha un elevatissimo "cuneo fiscale e contributivo sul lavoro", ovvero la differenza tra il costo del lavoro sopportato dall'impresa e la retribuzione netta percepita dal lavoratore. Esso si compone di:

- imposta sul reddito personale e contribuzione sociale a carico del lavoratore, che determinano la differenza tra salario lordo e salario netto.
- contribuzione sociale ed eventuali altri oneri fiscali sul monte retributivo a carico datoriale, che determinano la differenza tra costo del lavoro e retribuzione lorda.

Per massimizzare l'impatto sulla crescita economica delle risorse impegnate in una riforma fiscale occorre agire su entrambi i fronti.

Una riduzione del cuneo lato lavoratore stimola i consumi, sia perché aumenta il potere d'acquisto dei lavoratori, sia perché aumenta l'incentivo a lavorare, obiettivo cruciale in un paese caratterizzato da bassi tassi di partecipazione.

Una riduzione del cuneo lato impresa, moderando il costo del lavoro, ha il duplice effetto di aumentare la domanda di lavoro e di aumentare la competitività delle imprese (con effetti indotti, tramite più esportazioni, su PIL e occupazione).

Dato che gli attuali stringenti vincoli di bilancio pubblico limitano l'ampiezza della riduzione di pressione fiscale realizzabile, ma vista l'urgenza di misure che massimizzino le prospettive di crescita del Paese, un'opzione percorribile appare quella di un intervento mirato, declinato su tre fronti che stimolino sviluppo ed efficientamento del sistema in ambiti tra loro complementari:

1. un accorpamento delle aliquote IRPEF sui primi scaglioni, con conseguente rafforzamento dei redditi medi, soprattutto quelli da lavoro dipendente che sono attualmente penalizzati rispetto a svariati regimi sostitutivi per altre forme di reddito;
2. un intervento mirato sui redditi da lavoro dipendente per aumentare il netto in busta paga anche ai lavoratori con redditi tanto bassi da non pagare tasse, con l'introduzione di un'imposta negativa che preveda trasferimenti anche agli incapienti, se lavoratori dipendenti;
3. un rafforzamento degli attuali incentivi fiscali sui premi di risultato, per stimolare ulteriormente la diffusione di schemi variabili di retribuzione e il raggiungimento di incrementi di produttività.

Nel capitolo 3 si dettagliano queste tre linee di intervento, sulla base di analisi condotte dal Centro Studi Confindustria con il modello di microsimulazione Euromod su dati dell'indagine ISTAT sulle Condizioni di vita. Le analisi indicano che una declinazione plausibile dei tre interventi comporterebbe il primo anno

circa 11 miliardi di euro di mancato gettito. Nel medio termine, tuttavia, questa perdita sarebbe almeno in parte controbilanciata dalla maggiore crescita indotta.

### 2.3.4 Il riordino delle aliquote IVA

L'imposizione indiretta entra ogni anno nel dibattito di politica economica solo perché su di essa sono basate le clausole di salvaguardia. L'ottica con cui si guarda alla tassazione IVA è limitata a fonte di maggiori risorse. Al contrario, non ci si concentra su un riordino finalizzato a favorire la crescita economica.

A tal fine, un primo aspetto da chiarire sono gli effetti di un aumento/riduzione della tassazione sui prezzi e sui margini delle imprese. Un aumento/riduzione dei prezzi ha effetti sulla domanda mentre se non vi è traslazione sui prezzi si va ad intaccare i margini delle imprese con conseguenze negative sugli investimenti.

In secondo luogo, ipotizzando una traslazione completa sui prezzi di aumenti/riduzioni dell'imposizione indiretta, aumenti delle aliquote e delle accise *tout court* hanno l'effetto di accentuare il carattere regressivo dell'imposta.

Per questo, nell'ottica di favorire la crescita del PIL, dovrebbe essere abbandonata la logica di aumenti/riduzioni di aliquote generalizzati, a favore di un approccio selettivo che miri a massimizzare/minimizzare i benefici/effetti negativi a livello macroeconomico. In questo senso, un riordino dei beni e servizi tra le aliquote sarebbe possibile puntando a ridurre/aumentare l'imposizione media sulle famiglie con più alta/bassa propensione al consumo. Infatti, un aumento/riduzione dei prezzi dei beni acquistati principalmente da famiglie a basso reddito avrebbe l'effetto di ridurre/aumentare i consumi aggregati in modo più pronunciato di quanto non accadrebbe se l'aumento/riduzione riguardasse beni acquistati in prevalenza da famiglie ad alto reddito.

Dunque, il riordino dovrebbe tendere a riequilibrare l'incidenza della tassazione a favore delle famiglie con redditi medio-bassi.

Nel capitolo 4 del Rapporto si analizzano in dettaglio questi temi mettendo in relazione l'imposizione indiretta con la spesa e i redditi delle famiglie. Le analisi condotte dal Centro Studi Confindustria si basano sull'utilizzo del modello di microsimulazione EUROMOD-ITT su dati dell'indagine ISTAT sulle Condizioni di vita.

### 2.3.5 Contrasto all'evasione fiscale: incentivo all'uso della moneta elettronica

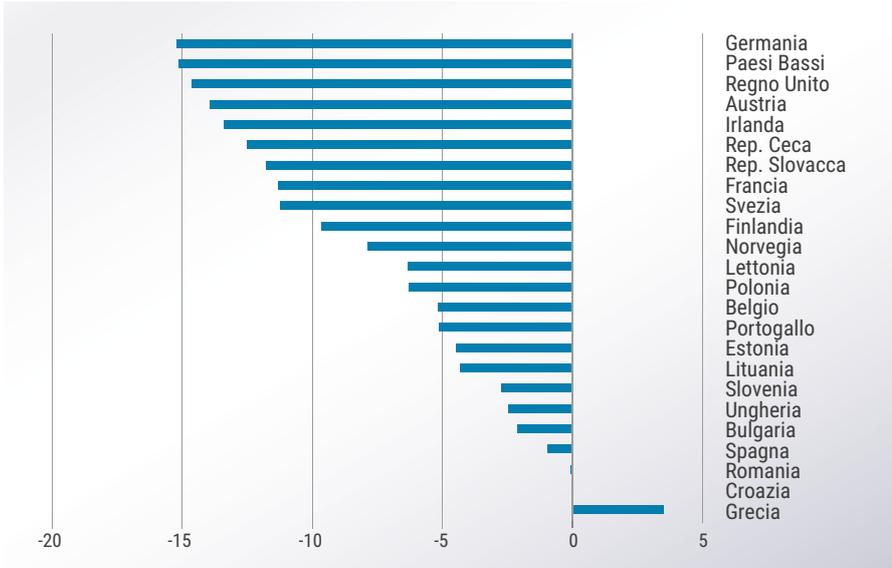
**Economia sommersa al top in Italia** L'ISTAT stima il valore dell'economia sommersa al 12,4 per cento del PIL nel 2016, in discesa rispetto al passato ma sempre superiore alla gran parte dei paesi europei. Secondo stime effettuate utilizzando una metodologia comune, tale valore è superiore rispettivamente di 11 punti di PIL rispetto alla Francia e 15 punti rispetto alla Germania (Grafico 2.9)<sup>14</sup>. La conseguente perdita di gettito tributario e contributivo, stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze è pari a 109 miliardi di euro (dati 2016).

**Distorsiva l'evasione fiscale** L'evasione fiscale, oltre a sottrarre gettito, determina anche una distorsione dei normali meccanismi di mercato perché rende meno competitive le imprese che pagano quanto dovuto. Inoltre, la diffusione dell'economia sommersa riduce la propensione a investire in innovazione e in capitale umano, diminuendo gradualmente la competitività dell'intero sistema-Paese.

<sup>14</sup> Medina L. e Schneider F. (2018), *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, *IMF Working Paper* 18/17.

## Grafico 2.9 L'economia sommersa in Europa

(Italia rispetto altri paesi, in punti di PIL, 2015)



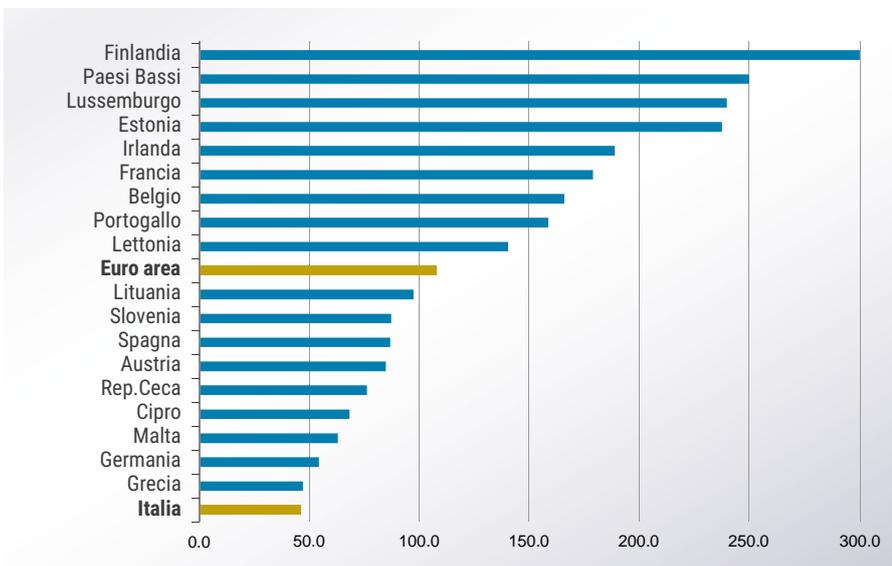
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Medina e Schneider (2018).

**Positivi gli effetti della fatturazione elettronica** L'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica, adottato con la Legge di Bilancio 2018, sembra rappresentare uno strumento particolarmente efficace. Ne sono prova i dati sul gettito IVA sugli scambi interni dei primi sette mesi di quest'anno, primo anno di applicazione: +3,6 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018, quando era aumentato del +1,4 rispetto all'anno precedente; malgrado la fase stagnante dell'economia.

**Poco diffusa la moneta elettronica in Italia** Parallelamente, l'Italia è uno dei paesi dove meno diffuso è l'utilizzo di carte di pagamento: rispetto a una media europea superiore a 100 transazioni pro-capite annue, in Italia ne vengono effettuate meno della metà (Grafico 2.10). Ciò ha un impatto sia sui costi di gestione del contante, sia sulla maggiore diffusione dell'evasione fiscale. Infatti, il contante è semplice da usare e difficile da tracciare e questo facilita l'occultamento di parte del reddito prodotto. L'osservazione della relazione tra utilizzo di moneta elettronica e dimensione dell'economia sommersa dimostra come le due variabili siano negativamente correlate.

## Grafico 2.10 Utilizzo delle carte di pagamento in Europa

(Numero di transazioni pro-capite, 2017)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati BCE.

I tre elementi - necessità di interventi di stimolo dei consumi, scarso utilizzo della moneta elettronica e diffusione più ampia dell'economia sommersa - sono tra loro collegati.

Per scoraggiare l'evasione soprattutto nel settore distributivo e in presenza di transazioni regolate in contanti occorre stimolare l'uso di strumenti di pagamento tracciabili, soprattutto della moneta elettronica, riducendo l'uso del contante anche per transazioni di valore limitato<sup>15</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, per accrescere gli effetti della fatturazione elettronica nel contrasto all'evasione fiscale, si potrebbe agire aumentando gli incentivi del consumatore finale all'uso della moneta elettronica, rendendo per lui relativamente più conveniente l'utilizzo di questa rispetto al contante.

**Uno sconto per aumentare gli incentivi all'utilizzo della moneta elettronica** In questa direzione, un intervento percorribile può essere quello di introdurre un credito di imposta del 2 per cento al cliente che paga mediante carta di pagamento (carte di credito, debito e prepagate nominative) o bonifico bancario. Il consumatore paga il prezzo pieno ma accumula un reddito che verrà contabilizzato e comunicato dalla banca di appoggio della carta di pagamento. Il perimetro dell'iniziativa esclude le carte non nominative in quanto non associabili ad alcun codice fiscale.

In termini finanziari, il flusso in "uscita" dalle casse dello Stato sarebbe differito poiché la detrazione non sarebbe applicata al momento del pagamento ma, successivamente, al momento della dichiarazione dei redditi.

Nelle prime ipotesi formulate, un approccio particolarmente adatto per rendere operativa la misura è quello usato per la detrazione degli interessi passivi sui mutui.

Analogamente a quanto accade per tali rapporti contrattuali, entro la data utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi, le istituzioni finanziarie che emettono carte di pagamento produrranno ai titolari dei conti un certificato attestante il totale dei pagamenti elettronici effettuati nel corso dell'anno solare. Grazie a tale dichiarazione, sarà possibile fruire della detrazione per un ammontare pari al 2 per cento dei pagamenti effettuati in sede di dichiarazione.

Oltre ai prevedibili effetti positivi legati all'incremento della diffusione delle carte di pagamento e, pertanto, all'ampliamento della base imponibile e delle entrate fiscali, la misura di incentivo ipotizzata contribuirebbe a stimolare i consumi e si caratterizzerebbe per semplicità nell'implementazione.

**Il costo per la finanza pubblica dello sconto** Per stimare l'impatto sulla finanza pubblica si fanno le seguenti ipotesi:

- ogni anno successivo all'introduzione della misura, una frazione pari al 10 per cento dei pagamenti attualmente effettuati utilizzando contante (circa 550 miliardi di euro nel 2018, dato Banca d'Italia) sia effettuato con carte di pagamento;
- la base di partenza dei pagamenti con POS è di circa 230 miliardi di euro nel 2018 (dato Banca d'Italia);
- a un incremento dei pagamenti con carte corrisponde una riduzione del sommerso pari al 12,4 per cento dell'incremento dei pagamenti, ossia pari alla quota di economia sommersa sul PIL (dato ISTAT per il 2016);
- la pressione fiscale è pari al 42,1 per cento del PIL (dato ISTAT per il 2018).

Sulla base di queste ipotesi, assumendo che l'intervento entri in vigore il 1°

<sup>15</sup> Secondo un'indagine della BCE in Italia nel 2016 il contante è stato lo strumento più utilizzato nei punti vendita: l'85,9 per cento delle transazioni è stato regolato in contanti, per un valore pari al 68,4 per cento del totale. Inoltre, il contante è stato il mezzo più utilizzato (circa 12 transazioni in una settimana) mentre le carte sono state impiegate meno di due volte a settimana. Si veda Rocco G. (2019), L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE *Study on the use of cash by households*, Questioni di economia e finanza, n. 481, Banca d'Italia.

gennaio 2020, lo sconto del 2 per cento verrebbe compensato dall'emersione di attività finora non tassate a partire dal terzo anno, rendendo la misura positiva dal punto di vista degli effetti sulla finanza pubblica soprattutto nel quarto anno (Tabella 2.5)<sup>16</sup>.

	2020	2021	2022	2023
Riduzione pagamenti contante rispetto situazione attuale (%)	10,0	20,0	30,0	40,0
Riduzione pagamenti contante rispetto situazione attuale	55	110	165	220
Pagamenti con POS totali post-manovra	285	340	394	449
Costo per lo Stato riduzione sconto 2 punti (A)	5,7	6,8	7,9	9,0
Emerso rispetto situazione attuale	6,8	13,6	20,4	27,2
Gettito aggiuntivo da emersione (B)	2,87	5,74	8,60	11,47
Effetto netto di gettito (B-A)	-2,82	-1,06	0,71	2,48

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia e ISTAT.

Va tenuto conto che si assume un aumento delle transazioni con moneta elettronica di oltre il 95 per cento in quattro anni, che manterrebbe comunque l'Italia al di sotto della media dell'Eurozona in termini di numero di transazioni pro-capite con moneta elettronica (90 in Italia contro i 107 nell'Eurozona).

Tuttavia, la stima degli effetti di finanza pubblica va prudenzialmente effettuata senza tenere conto degli effetti indiretti sul gettito derivanti dall'emersione di base imponibile. Di conseguenza, si può assumere che tale misura abbia un effetto negativo pari a quanto riportato nella riga (A) della Tabella 2.5 e che sia necessario il reperimento di un'adeguata copertura finanziaria.

### 2.3.6 Acquisizione dei risparmi derivanti dal minor utilizzo di "Quota 100" e del reddito di cittadinanza

Con l'introduzione per il triennio 2019-2020 della cosiddetta "Quota 100" e con il blocco fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per la "pensione anticipata" (Legge 26/2019) si è fatta una pericolosa retromarcia rispetto alle riforme pensionistiche degli scorsi anni, che si erano invece mosse nella direzione di rendere la spesa previdenziale italiana sostenibile nonostante l'invecchiamento della popolazione. Pur trattandosi di misure "temporanee", stime INPS elaborate al momento della loro introduzione indicavano che da esse sarebbe derivato un aumento del debito implicito del sistema pensionistico di circa l'1,5 per cento, aumento che sarebbe più che raddoppiato qualora gli interventi fossero divenuti strutturali, cioè permanenti nel tempo<sup>17</sup>. Un costo che il Paese non si può permettere: in un sistema "a ripartizione" come quello italiano, dove i contributi di chi lavora servono ogni anno a pagare le pensioni di chi si è ritirato dalla vita attiva, ciò renderebbe necessario un aumento del già elevato prelievo contributivo sul lavoro, a discapito della domanda di lavoro e della crescita occupazionale. È quindi importante che il nuovo Governo ribadisca che la finestra per Quota 100 si chiuderà alla sca-

<sup>16</sup> Per una analisi più completa si veda A. Montanino (Centro Studi Confindustria), [Incentivare l'uso della moneta elettronica e disincentivare il contante: una proposta](#), Nota CSC n. 11/2019.

<sup>17</sup> Audizione dell'INPS presso la Commissione 11a del Senato della Repubblica del 4 febbraio 2019 (ipotizzando un tasso di sconto del 4 per cento). Il debito implicito è l'insieme degli impegni futuri, in valore attuale e a legislazione vigente, presi dallo Stato nei confronti dei cittadini in termini di prestazioni pensionistiche al netto dei contributi. Stime più recenti della Ragioneria Generale dello Stato indicano che le due misure introdotte dalla Legge 26/2019 produrrebbero nel periodo 2019-2036 maggiori oneri pari in media a 0,2 punti percentuali di PIL, che equivalgono a circa 63 miliardi di euro di costo cumulato (si veda: RGS luglio 2019; Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, *Rapporto* n. 20).

**Tabella 2.5**

### Stima degli effetti di finanza pubblica di uno sconto su transazioni elettroniche

(Miliardi di euro)

denza del triennio, per non creare aspettative che invece il precedente Governo aveva alimentato.

Rispetto a quanto stimato al momento della loro introduzione, tuttavia, a ridurre il costo di queste misure potrebbe concorrere il minor utilizzo che se ne sta facendo rispetto alle attese. Per Quota 100, sulla base degli ultimi dati INPS sulle domande presentate al 6 settembre 2019, si stima che a fine anno i beneficiari della misura saranno circa il 35 per cento in meno rispetto a quanto stimato nella relazione tecnica del provvedimento. Questo dovrebbe comportare un risparmio per il 2019 di circa 1 miliardo di euro dei 3,5 stimati nella relazione tecnica. Per il 2020, secondo le ultime stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il numero di beneficiari dovrebbe essere del 29 per cento in meno a quanto previsto e ciò potrebbe comportare risparmi per circa 2,4 miliardi di euro sui 7,3 stimati in relazione tecnica<sup>18</sup>.

I risparmi sarebbero maggiori abolendo le misure, cioè:

- limitando la finestra per l'accesso a "Quota 100" a coloro che maturino i requisiti (almeno 38 anni di anzianità contributiva e 62 di età) entro fine 2019 o entro fine 2020, anziché entro fine 2021, come attualmente previsto;
- reintroducendo dal 2020 o dal 2021, invece che dal 2027, l'adeguamento alla speranza di vita nei requisiti di anzianità contributiva per il pensionamento anticipato che sarebbero dovuti scattare nel 2019<sup>19</sup>.

Tuttavia, nel caso specifico di Quota 100, a limitare i risparmi addizionali concorre il fatto che coloro che sono già andati in pensione con questo nuovo canale nel 2019 sono la platea di beneficiari più numerosa su quella complessivamente stimata, perché includono anche lo stock di chi già possedeva i requisiti a fine 2018. Con l'ipotetica abolizione di Quota 100 già alla fine di quest'anno, per esempio, si stima che nel 2020 si potrebbero risparmiare 500 milioni di euro aggiuntivi rispetto ai 2,4 miliardi di risparmi stimati a legislazione vigente (Grafico 2.11).

Le risorse stanziare con la Legge di bilancio 2019 per l'erogazione del Reddito di cittadinanza ammontano a 5,6 miliardi di euro per il 2019, 7,2 per il 2020, 7,4 per il 2021 e 7,2 dal 2022 in poi, comprensivi delle risorse del Rei.

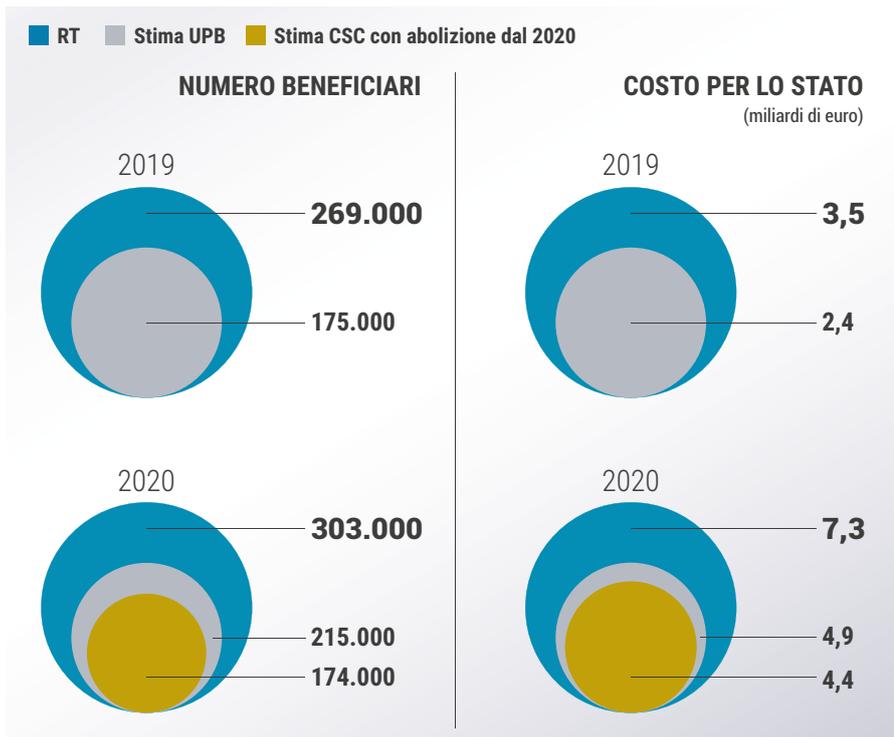
Stando alle domande finora pervenute, la platea di famiglie beneficiarie del Rdc potrebbe essere inferiore a quella attesa e potrebbero dunque liberarsi risorse. A metà luglio 2019, l'INPS aveva ricevuto 1,4 milioni di domande, di cui ne sono state accettate poco più di 900mila. Dopo un picco di oltre 800mila domande presentate a marzo, nei mesi successivi, il flusso è notevolmente e progressivamente diminuito. Assumendo che le domande complessivamente presentate nella seconda parte dell'anno si attestino intorno alle 200mila e che il tasso di accettazione rimanga al 60 per cento, a fine 2019 i nuclei beneficiari saranno circa 1 milione, 200mila in meno rispetto a quelli stimati nella relazione tecnica al provvedimento già per aprile 2019<sup>20</sup>. Con un numero inferiore di nuclei beneficiari a fine 2019 e visto che una parte di questi non riceveranno tutte le 9 mensilità previste dalla relazione tecnica, i risparmi attesi sul 2019 saranno pari a circa 1,6 miliardi, mentre per il 2020 (assumendo che le famiglie beneficiarie rimangano sui livelli di fine 2019) saranno leggermente inferiori, pari a circa 1 miliardo. Nei primi mesi del 2019, invece, il beneficio medio mensile erogato è stato pari a circa 500 euro, in linea con quanto implicitamente assunto in relazione tecnica.

<sup>18</sup> Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio in merito ai recenti interventi del Governo in materia di saldi di finanza pubblica del 16 luglio 2019 presso le Commissioni 5° del Senato e V della Camera dei deputati.

<sup>19</sup> L'eventuale abolizione delle misure già dall'anno prossimo trova ostacolo tecnico nel fatto che alcune domande per il 2020 sono state già presentate.

<sup>20</sup> Contrariamente al numero dei nuclei familiari, il beneficio medio mensile che è stato erogato nei primi mesi del 2019 è in linea con le attese.

**Grafico 2.11**  
**I risparmi su "Quota 100"**



RT: Relazione Tecnica al provvedimento.  
UPB: Ufficio Parlamentare di Bilancio (16 luglio 2019).  
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria.

I risparmi previsti dalle due misure si attestano quindi a 2,6 miliardi di euro per il 2019 (1,1 in più rispetto agli 1,5 miliardi ipotizzati dal Governo nel DL 4/2019) e 3,4 miliardi per il 2020 se si bloccasse Quota 100 a fine 2019.

I risparmi aggiuntivi rispetto a quelli già ipotizzati dal Governo e accantonati come "economie di spesa" potrebbero in parte andare a definanziare i rispettivi fondi, in modo da abbassare l'indebitamento tendenziale per l'anno prossimo. In parte, però, potrebbero essere indirizzati al potenziamento dei centri per l'impiego, visto il notevole ritardo nell'avvio del secondo pilastro del Rdc, ovvero le misure di attivazione al lavoro dei beneficiari ritenuti abili. Questa fase, per legge, doveva scattare entro 30 giorni dal ricevimento dell'assegno (quindi da maggio per i percettori di aprile), mentre in base ad un accordo tra Anpal e Regioni siglato ad agosto i 30 giorni sono scattati per tutti i beneficiari dal 2 settembre. L'avvio immediato ed efficace di politiche attive a favore dei beneficiari del Rdc è reso tanto più necessario alla luce del rischio che l'esistenza di un reddito minimo garantito, quale è l'Rdc, possa attenuare la spinta a cercare lavoro o lavorare di più. Il rischio è amplificato dal fatto che l'attuale legislazione non prevede un adeguato meccanismo di "cumulo" tra beneficio e reddito da lavoro, che invece sarebbe necessario per contrastare il disincentivo al lavoro connesso all'esistenza di un reddito minimo. Attualmente l'ammontare del beneficio ricevuto diminuisce, infatti, 1 a 1 per ogni euro di reddito da lavoro percepito<sup>21</sup>. In Francia, per un programma simile, la riduzione è di solo 38 centesimi.

<sup>21</sup> Sono previste solo deviazioni temporanee dal divieto di cumulo: (1) il maggior reddito da lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80 per cento nei mesi immediatamente successivi all'avvio di nuovo lavoro dipendente e fino a quando il maggior reddito non è ordinariamente recepito nell'ISEE per l'intera annualità; (2) il beneficiario fruisce del Rdc senza variazioni nei due mesi successivi all'avvio di un'attività di impresa o di lavoro autonomo.

### 2.3.7 Riequilibrio della tassazione sulle rendite finanziarie

La tassazione delle rendite finanziarie in Italia si applica in modo differente a seconda della natura dell'investimento. L'aliquota sugli interessi da obbligazioni private è più del doppio di quella che si applica sui titoli pubblici: il DL 66/2014 ha previsto, a decorrere dal 1 luglio 2014, la maggiorazione di 6 punti percentuali dell'aliquota sulle rendite finanziarie (dal 20 al 26 per cento), a eccezione di quelle sui titoli di Stato (BOT, CTZ, CCT e BTP). Questi ultimi sono tassati con imposta sostitutiva con aliquota fissa al 12,5 per cento se detenuti dalle famiglie, o comunque al di fuori di un'impresa commerciale, nel qual caso, invece, gli interessi percepiti concorrono alla formazione della base imponibile IRES.

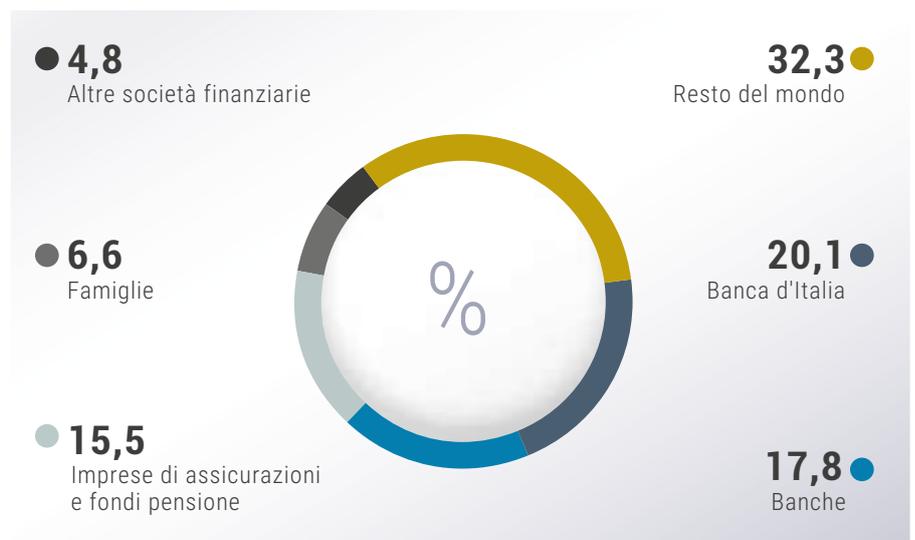
Nella gran parte dei paesi europei, invece, i regimi di tassazione sulle plusvalenze finanziarie (siano esse pubbliche o private) sono uniformati alla stessa aliquota.

È per questo che si potrebbe pensare di riequilibrare la tassazione, aumentando quella dei proventi sui titoli di Stato che, tra l'altro, nel confronto con quella degli altri paesi europei è tra le più basse, seguita solo da Cipro (con aliquota al 3 per cento) e da alcuni paesi che applicano un regime di esenzione (Tabella 2.6). La Francia è il paese con la più alta tassazione sui titoli di Stato (ma anche sulle altre plusvalenze finanziarie), con un'aliquota al 39,5 per cento (di cui 15,5 punti percentuali di oneri sociali). Seguono Belgio, Finlandia e Svezia al 30 per cento, il Portogallo e l'Austria intorno al 28 per cento e la Germania con una imposizione al 26,4 per cento.

I titoli di Stato italiani, pari a oltre 2 mila miliardi di euro nel 2018, sono detenuti per il 17,8 per cento dalle banche italiane, per il 20,1 da Banca d'Italia, per il 32,3 per cento dal resto del mondo (famiglie e istituzioni finanziarie), per il 15,5 per cento da imprese di assicurazioni e solo per il 6,6 per cento dalle famiglie (Grafico 2.12). A queste ultime, dunque, si applica il 12,5 per cento di imposta sostitutiva sugli interessi e gli altri redditi derivanti dai titoli di Stato<sup>22</sup>. Il gettito di tale imposta nel 2018 è stato pari a 3,8 miliardi di euro. Se si ipotizzasse un aumento dell'aliquota, sembra comunque ragionevole mantenerla inferiore a quella applicata su altri tipi di obbligazioni, dato il livello del debito pubblico. Ipotizzando a titolo di esempio di aumentare l'aliquota al 20 per cento, si

#### Grafico 2.12 Chi detiene i titoli di Stato Italiani?

(Settori selezionati, quote percentuali  
sulle consistenze, 2018)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia.

<sup>22</sup> Le banche, e comunque tutti gli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, sono esenti dall'imposta sostitutiva (c.d. lordisti); i proventi sono incassati al lordo e inclusi nel conto economico, quindi soggetti a tassazione sulla base del reddito imponibile che da questo risulta.

avrebbe un maggior gettito pari a circa 3 miliardi di euro, di cui 2,3 derivanti dalle famiglie italiane<sup>23</sup>.

Le risorse recuperate dall'eventuale aumento della tassazione sui titoli di Stato potrebbero essere destinate a un piano per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani (si veda il paragrafo 3.3).

	<b>Titoli di Stato</b>	<b>Obbligazioni di impresa</b>	<b>Depositi a risparmio</b>	<b>Debito pubblico (in % PIL)</b>
Francia*	39,5	39,5	39,5	98,4
Belgio *	30,0	30,0	15,0	102,0
Finlandia	30,0	30,0	30,0	58,9
Svezia	30,0	30,0	30,0	38,8
Portogallo*	28,0	28,0	28,0	121,5
Austria	27,5	27,5	27,5	73,8
Germania*	26,4	26,4	26,4	60,9
Estonia	20,0	20,0	E	8,4
Lussemburgo*	20,0	20,0	20,0	21,4
Regno Unito*	20,0	20,0	0,0	86,8
Polonia	19,0	19,0	19,0	48,9
Spagna	19,0	19,0	19,0	97,1
Rep. Ceca	15,0	15,0	15,0	32,7
Ungheria	15,0	15,0	15,0	70,8
Lituania*	15,0	15,0	15,0	34,2
Malta	15,0	15,0	15,0	46,0
<b>Italia</b>	<b>12,5</b>	<b>26,0</b>	<b>26,0</b>	<b>132,2</b>
Cipro	3,0	30,0	30,0	102,5
Rep. Slovacca	0	19,0	19,0	48,9
Danimarca*	tassazione progressiva su redditi personali			34,1
Paesi Bassi*	tassazione patrimoniale			52,4
Bulgaria	E	E	8,0	22,6
Croazia*	E	E	14,6	74,6
Grecia	E	15,0	15,0	181,1
Irlanda*	E	20,0	39,0	64,8
Lettonia	E	10,0	10,0	35,9
Romania	E	16,0	16,0	35,0
Slovenia*	E	E	25,0	70,1

\* Previste diverse forme e soglie di esenzione.

E: regime di esenzione.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia (QEF, The taxation of savings: the Italian system and international comparison, n. 464, ottobre 2018) e Commissione europea.

## **Tabella 2.6** **Regimi fiscali sugli interessi**

(Valori percentuali, salvo diversamente specificato, 2018)

<sup>23</sup> Per il resto del mondo si stima la stessa quota di famiglie registrata per l'Italia.

# 3. AVVIO DI UNA RIFORMA FISCALE PER FAVORIRE LA CRESCITA:

*prioritario partire alleggerendo  
il carico sul lavoro*

3.1	Le ragioni per una riforma fiscale	101
3.2	Ridurre il cuneo fiscale a carico del lavoratore	104
3.3	Ridurre il cuneo contributivo a carico dell'impresa	114

## 3.1 Le ragioni per una riforma fiscale

**Principali criticità del sistema fiscale italiano** Come ampiamente documentato<sup>1</sup>, sono molte le criticità del sistema fiscale italiano:

- alta tassazione;
- elevato cuneo fiscale e contributivo sul lavoro;
- complessità delle regole e degli adempimenti.

Il divario su tutti questi aspetti con i principali partner europei si traduce in minore competitività e attrattività del Paese e conseguentemente amplia il gap di crescita. La stessa abnorme evasione fiscale in Italia è al tempo stesso causa ed effetto dell'elevata pressione e complessità del sistema, in un circolo vizioso che ostacola ulteriormente lo sviluppo economico, perché distorce la concorrenza e l'allocazione delle risorse e mina il rapporto tra cittadini e Stato.

L'IRPEF, la tassa sui redditi delle persone fisiche e principale imposta diretta del sistema fiscale italiano, riflette in sé tutte le criticità sopra evidenziate. Appare, dunque, una priorità avviare al più presto una riforma fiscale, a partire proprio dall'imposta sul reddito delle persone fisiche. Con l'obiettivo urgente di favorire la crescita economica, tale riforma deve essere al tempo stesso:

- volta ad alleggerire il carico fiscale, per sostenere reddito disponibile e consumi;
- particolarmente a favore dei lavoratori dipendenti a basso reddito, per stimolare l'offerta di lavoro;
- nella direzione di semplificare il sistema o che almeno eviti di complicarlo ulteriormente;
- graduale, credibile e sostenibile, per rafforzare la fiducia all'interno e nei confronti del Paese.

In questo capitolo si valutano opzioni di riforma dell'imposizione fiscale alla luce di questi molteplici "ingredienti".

**Troppo alto in Italia il cuneo sul lavoro dipendente** È prioritario puntare a un alleggerimento del carico fiscale a favore soprattutto di chi ha un lavoro dipendente. Ciò, oltre ad aumentare il reddito disponibile e i consumi, rafforzerebbe l'incentivo a lavorare, obiettivo cruciale in un paese caratterizzato da tassi di partecipazione al mercato del lavoro molto bassi.

Più in generale, in Italia a essere elevato è il cosiddetto "**cuneo fiscale e contributivo sul lavoro**", ovvero la differenza tra il costo del lavoro sopportato dall'impresa e la retribuzione netta percepita dal lavoratore in busta paga. Esso si compone di due parti:

- il **cuneo a carico del lavoratore** è dato dall'imposta sul reddito personale e dalla contribuzione sociale a suo carico, che determinano la differenza tra retribuzione lorda e netta;
- il **cuneo a carico dell'impresa** è dato dalla contribuzione sociale ed eventuali altri oneri fiscali sul monte retributivo a carico datoriale, che determinano la differenza tra costo del lavoro e retribuzione lorda.

### GLI INGREDIENTI DI UNA RIFORMA FISCALE PRO-CRESCITA



• RIDUZIONE CARICO  
PER I LAVORATORI DIPENDENTI

• SEMPLIFICAZIONE

• GRADUALITÀ

<sup>1</sup> Si veda per esempio in Centro Studi Confindustria (ottobre 2018), *Dove va l'economia italiana e gli scenari di politica economica*, capitolo 3, [Elementi per una riforma fiscale](#).

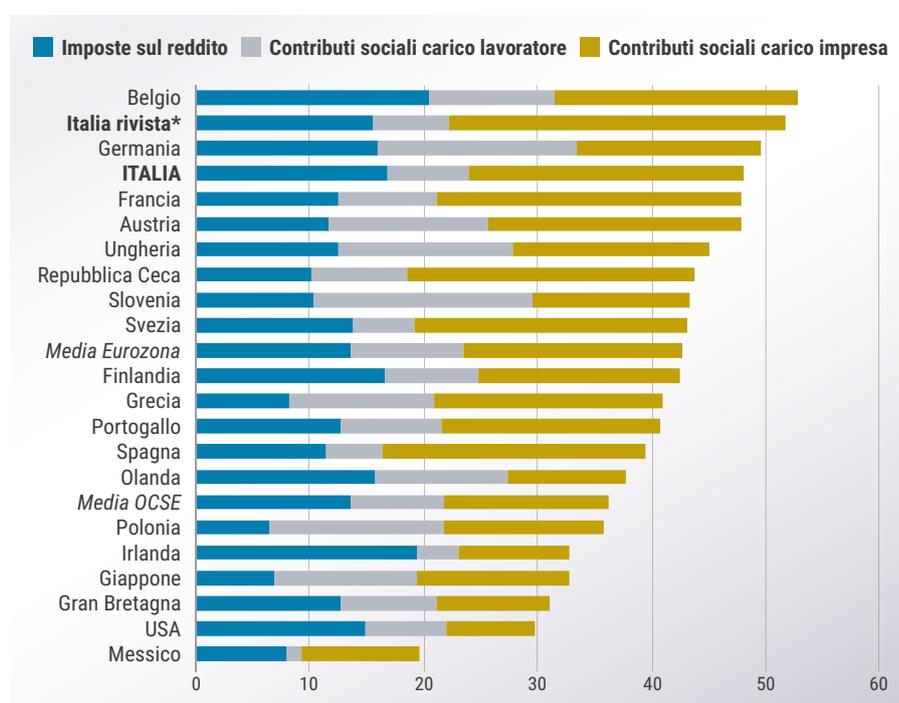
**Retribuzione netta = retribuzione lorda – imposte e contributi a carico lavoratore**

**Costo del lavoro = retribuzione lorda + contributi a carico dell'impresa**

Nel panorama internazionale l'Italia è tra i paesi con il cuneo più elevato. Su dati OCSE - *Taxing Wages*, nel 2018 il cuneo per un lavoratore non coniugato che percepisce una retribuzione pari alla media nazionale (31.000€ lordi l'anno, se a tempo pieno) ha rappresentato il 47,9 per cento del costo del lavoro, contro il 36,1 nella media dei paesi avanzati e il 42,1 dell'Eurozona. Se agli istituti inclusi nelle statistiche OCSE si aggiungono il Trattamento di Fine Rapporto (TFR) e i contributi INAIL per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, il cuneo per l'Italia sale al 51,6 per cento, secondo solo a quello del Belgio (52,7 per cento; Grafico 3.1<sup>2</sup>).

### Grafico 3.1 Cuneo fiscale e contributivo sul lavoro al top in Italia

(Per un lavoratore non coniugato, senza figli a carico, con retribuzione pari alla media; costo del lavoro = 100)



Dati in ordine decrescente sul cuneo complessivo.

\* Include nel costo del lavoro TFR e trattenute INAIL, non considerate dall'OCSE.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati OCSE (*Taxing Wages*, 2019, dati 2018).

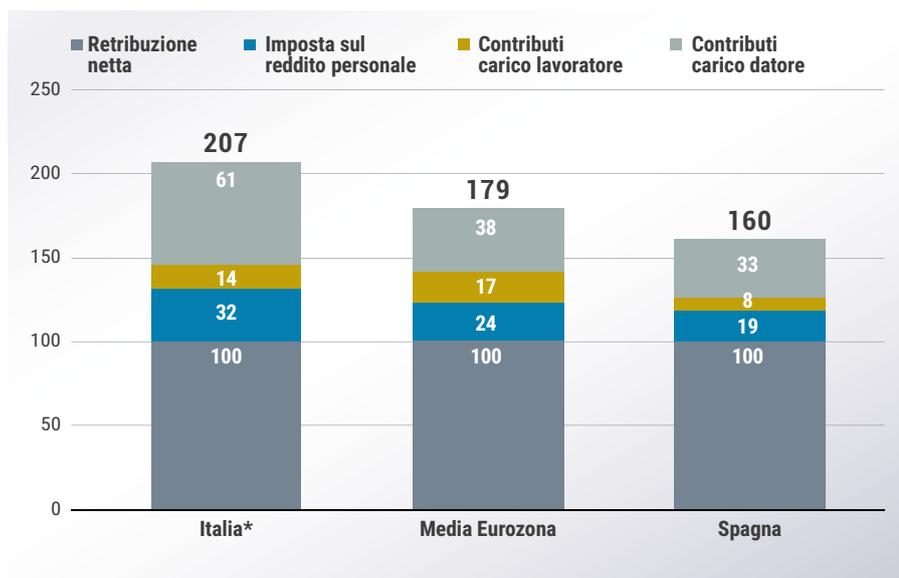
Comprendere quanto pesano tasse e contributi sul lavoro è più intuitivo quando l'entità del cuneo è espressa rispetto alla retribuzione netta. In Italia, 100 euro netti in busta paga, sempre per un lavoratore single con salario medio, corrispondono a un costo aziendale più che doppio. Questo perché:

- il costo per l'azienda è rappresentato dalla retribuzione lorda (146€) più i contributi a carico del datore (61€), per un totale di 207€;

<sup>2</sup> La rilevazione annuale OCSE-*Taxing wages* è la fonte più completa disponibile per un confronto internazionale del cuneo sul lavoro. Va tenuto a mente, tuttavia, che le stime OCSE: (i) tengono conto solo di parametri strutturali, non di eventuali riduzioni temporanee e/o categoriali di imposte e contributi; (ii) non includono altresì eventuali versamenti contributivi previdenziali, seppur obbligatori, ma fatti ad enti non pubblici (per l'Italia, per esempio, il versamento del TFR in fondi di previdenza complementare) (iii) non includono versamenti per assicurazione contro gli infortuni per cui manchi una quantificazione del versamento medio obbligatorio (per esempio questo è il caso dei versamenti INAIL in Italia).

- sulla retribuzione lorda ricevuta dal datore, il lavoratore paga l'IRPEF e addizionali comunali e regionali (32€) più la parte di contributi a suo carico (14€)<sup>3</sup>.

Nella media dell'Eurozona imposte e contributi fanno lievitare il costo del lavoro di 28 punti percentuali in meno, con 100 euro netti in busta paga che corrispondono a 179 euro di costo per l'impresa. Tra i principali *competitor*, il divario più ampio si registra rispetto alla Spagna, dove 100 euro in busta paga corrispondono a 160 euro di costo per l'impresa (47 in meno rispetto all'Italia; Grafico 3.2).



**Grafico 3.2**  
**In Italia costo del lavoro oltre il doppio del netto in busta paga**

(Per un lavoratore non coniugato, senza figli a carico, con retribuzione pari alla media; retribuzione netta=100)

\* Stime OCSE riviste includendo nel costo del lavoro TFR e trattenute INAIL.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati OCSE (*Taxing Wages*, 2019, dati 2018).

**Ridurre il cuneo per stimolare la crescita** La riduzione del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro può stimolare la crescita economica tramite vari canali (Grafico 3.3).

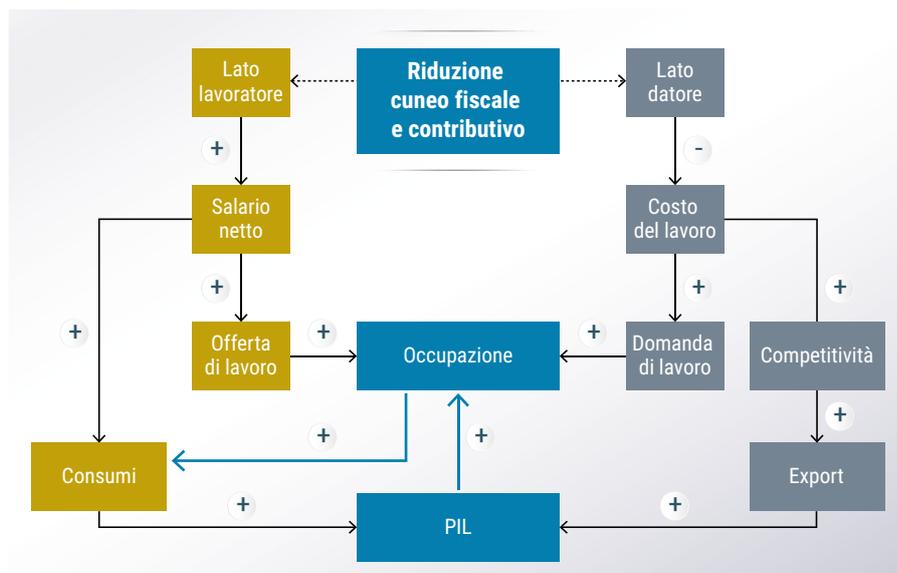
Una riduzione del cuneo dal lato del lavoratore stimola i consumi, sia perché aumenta il potere d'acquisto dei lavoratori, sia perché aumenta l'incentivo a lavorare, il che può tradursi in maggiore occupazione. Riguardo a questo secondo canale, gli studi empirici indicano che gli effetti positivi sull'offerta di lavoro avvengono principalmente attraverso una maggiore partecipazione al mercato del lavoro (anche dei *secondary earners*, come le donne sposate), piuttosto che in termini di intensità di lavoro di chi già è occupato (numero di ore lavorate).

Una riduzione del cuneo dal lato impresa, moderando il costo del lavoro, ha il duplice effetto di aumentare la domanda di lavoro (e tramite la eventuale maggiore occupazione anche la domanda interna) e di aumentare la competitività delle imprese (con effetti indotti, tramite più esportazioni, su PIL e occupazione).

Alla luce degli effetti espansivi previsti in seguito a un taglio del cuneo si ridimensiona anche l'impatto atteso di un tale intervento sui conti pubblici, con più entrate, grazie a un PIL più alto, che in parte controbilanciano il gettito perso. Naturalmente, l'intervento deve essere considerato sostenibile dagli operatori in modo che si generino aspettative per un taglio permanente. Viceversa, gli operatori aumenterebbero probabilmente il risparmio e non si genererebbe l'effetto positivo sull'economia. Nell'attuale contesto, solo un'azione graduale può essere credibile.

<sup>3</sup> Addizionali comunali e regionali calcolate per un residente a Roma.

**Grafico 3.3**  
**Cosa succede se si riduce il carico fiscale sul lavoro?**



Fonte: Centro Studi Confindustria.

## 3.2 Ridurre il cuneo fiscale a carico del lavoratore

Per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente è necessario, in primo luogo, un intervento di alleggerimento del carico fiscale IRPEF, che di fatto oggi è un'imposta molto concentrata su redditi da lavoro dipendente e pensioni. Il progressivo passaggio a tassazione sostitutiva o all'esenzione di alcuni tipi di reddito hanno, infatti, gradualmente svuotato la base imponibile IRPEF. Nell'anno di imposta 2017, i lavoratori dipendenti e i pensionati rappresentavano, così, l'84 per cento dei circa 41 milioni di contribuenti IRPEF e hanno pagato l'83 per cento degli oltre 157 miliardi di imposta netta raccolta<sup>4</sup>.

E questi dati non includono ancora gli effetti dell'ampio innalzamento dei limiti per l'applicazione del regime forfettario sui redditi percepiti dalle attività imprenditoriali, previsto dalla Legge di bilancio per il 2019.

L'esistenza di regimi differenziati per alcune specifiche fonti di reddito ha determinato non solo un'erosione della base imponibile IRPEF, ma anche, a partire da redditi medi, un prelievo fiscale maggiore su redditi generati da lavoro dipendente rispetto ad altre fonti. Ciò è evidente nel Grafico 3.4, dove si paragona il prelievo fiscale su ammontari crescenti di reddito, a seconda della fonte che lo ha generato.

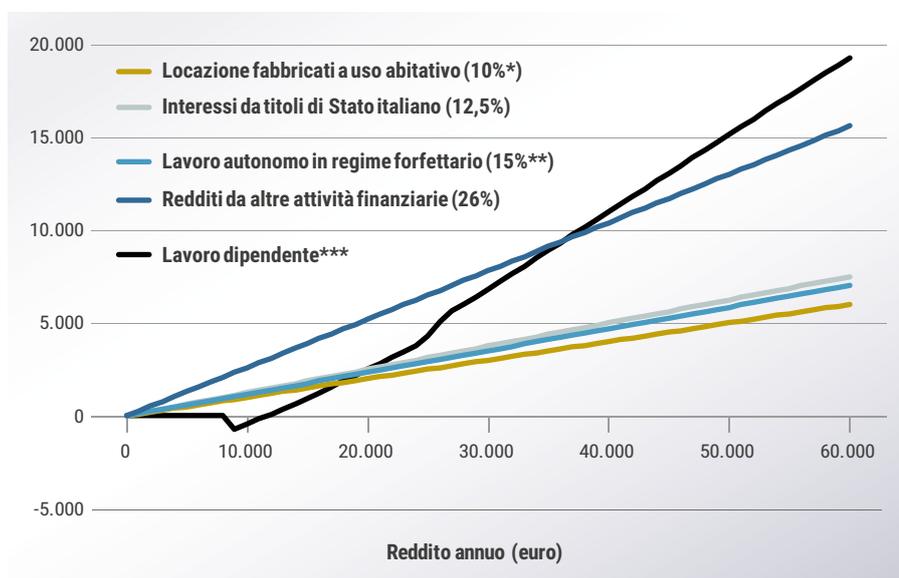
Su 30mila euro di reddito annuo lordo, ovvero un valore vicino alla retribuzione media lorda prevalente in Italia per un lavoratore a tempo pieno:

- al lavoratore dipendente vengono trattenuti 6.814 euro di IRPEF, pari al 23 per cento (a questi vanno aggiunte le addizionali comunale e regionale);
- aderendo al regime forfettario, su un reddito analogo un professionista ha invece l'opzione di versare 3.810 euro, ovvero il 15 per cento applicato al 78 per cento del reddito (con esenzione anche dalle addizionali locali)<sup>5</sup>;

<sup>4</sup> Si fa qui riferimento ai contribuenti IRPEF e relativa imposta netta pagata riportata nelle dichiarazioni fiscali 2018, anno di imposta 2017, classificazione rispetto al reddito prevalente.

<sup>5</sup> Nel regime forfettario con aliquota agevolata al 15 per cento (5 per cento per 5 anni per le nuove imprese) i coefficienti di redditività e specifiche soglie di ricavi variano a seconda dell'attività svolta. In questo paragrafo e nel Grafico 3.4, a titolo esemplificativo, si prendono a riferimento i coefficienti del regime forfettario in vigore dal 1° gennaio 2019 per le attività dei professionisti (78 per cento).

- con la cedolare secca, su una somma analoga generata da locazione di fabbricati si versano 3.000 euro per i contratti stipulati con canone convenzionale (10 per cento) e 6.300 euro (il 21 per cento) per tutti gli altri;
- su interessi e premi di titoli dello Stato italiano si pagano 3.750 euro (il 12,5 per cento).



### Grafico 3.4 A partire da redditi medi, più tasse sul lavoro dipendente

(Imposta netta dovuta per livello e tipologia di reddito, in euro)

Le tipologie di reddito considerate sono tassate con un'aliquota unica, indicata tra parentesi, ad eccezione del lavoro dipendente, tassato ad aliquote che aumentano all'aumentare dello scaglione di reddito.

\* Cedolare secca al 10% per contratti di locazione stipulati con canone concordato, altrimenti 21%.

\*\* Con riferimento all'attività di professionisti (coefficiente di redditività del 78%).

\*\*\* Si considerano solo la detrazione da lavoro dipendente e il bonus 80 euro.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria.

Su redditi superiori, mentre per le altre forme di reddito sopra analizzate le aliquote di tassazione sono fisse, per il lavoratore dipendente il prelievo cresce più che proporzionalmente, data la progressività dell'IRPEF. L'aliquota media di tassazione sale, per esempio, al 30 per cento in corrispondenza di 50mila euro di reddito annuo da lavoro dipendente.

Su redditi da lavoro dipendente più bassi, invece, la tassazione IRPEF scende:

- per effetto di aliquote nominali più basse: attualmente le aliquote fiscali nominali IRPEF sono cinque e vanno dal 23 per cento per redditi imponibili fino a 15mila euro al 43 per cento per redditi oltre i 75mila euro;
- per l'esistenza di una detrazione per lavoro dipendente, di ammontare variabile per fasce di reddito fino a 55mila euro<sup>6</sup>: sul primo scaglione di reddito imponibile (0-15mila euro), data un'aliquota marginale nominale IRPEF del 23 per cento, l'attuale detrazione di 1.880 euro implica una *no-tax area* per i lavoratori dipendenti fino a 8.174 euro (=1.880/0,23);
- per i lavoratori dipendenti con redditi complessivi tra 8.174 (soglia minima di tassazione IRPEF) e 26mila euro, inoltre, il cosiddetto "bonus 80 euro", introdotto nell'aprile 2014, abbassa ulteriormente l'aliquota media

IRPEF	
Aliquota marginale nominale	Scaglioni di reddito
0,23	<15mila euro
0,27	15-28mila euro
0,38	28-55mila euro
0,41	55-75mila euro
0,43	>75mila euro

<sup>6</sup> Chi possiede redditi da lavoro dipendente o assimilati ha diritto, a seconda della fascia di reddito, alle seguenti detrazioni: per reddito complessivo non superiore a 8.000 euro: 1.880 euro; per reddito complessivo compreso tra 8.000 e 28.000 euro si deve applicare la seguente formula:  $978 + [902 \times (28.000 - \text{reddito complessivo}) / 20.000]$ ; per reddito complessivo compreso tra 28.000 e 55.000 euro si deve applicare la seguente formula:  $978 \times [(55.000 - \text{reddito complessivo}) / 27.000]$ ; oltre 55mila euro di reddito non è prevista nessuna detrazione.

## ALLEGGERIMENTO FISCALE PER STIMOLARE LA CRESCITA



REDDITI MEDI



BUSTA PAGA  
PER  
LAVORATORI  
A BASSO  
REDDITO

di tassazione. Il bonus 80 euro ha interessato nel 2017 circa 11,7 milioni di lavoratori dipendenti per un costo complessivo pari a 9,5 miliardi di euro. Per circa 2,4 milioni di lavoratori dipendenti (un quinto del totale dei soggetti percipienti) il bonus è stato superiore all'IRPEF dovuta nell'anno, al netto della detrazione per lavoro dipendente e delle altre detrazioni spettanti (per esempio, per carichi di famiglia e oneri detraibili). Per tali soggetti il bonus non rappresenta un meccanismo di restituzione delle imposte dovute, bensì un vero e proprio sussidio monetario da parte dello Stato. Da questo trasferimento positivo dallo Stato sono invece esclusi i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente che risultano "incapienti", vale a dire coloro la cui imposta lorda è inferiore alla detrazione per lavoro dipendente.

C'è dunque bisogno di un'ampia riforma fiscale, con semplificazione e razionalizzazione della disciplina e abbassamento della pressione fiscale, specie sul lavoro dipendente. La semplificazione del sistema richiede *in primis* una revisione delle *tax expenditures*, che tuttavia va valutata con attenzione, perché la loro eliminazione/riduzione comporterebbe un aumento del prelievo fiscale complessivo.

Dato che gli attuali stringenti vincoli di bilancio pubblico limitano l'ampiezza della riduzione di pressione fiscale realizzabile, ma vista l'urgenza di misure che massimizzino le prospettive di crescita del Paese, un'opzione percorribile appare quella di un intervento mirato, declinato su tre fronti che stimolino sviluppo ed efficientamento del sistema in ambiti tra loro complementari:

- A. un accorpamento delle aliquote IRPEF sui primi scaglioni, con conseguente rafforzamento dei redditi medi, soprattutto quelli da lavoro dipendente che sono attualmente penalizzati rispetto a svariati regimi sostitutivi per altre forme di reddito;
- B. un intervento mirato sui redditi da lavoro dipendente per aumentare il netto in busta paga anche ai lavoratori con redditi tanto bassi da non pagare tasse, con l'introduzione di una vera imposta negativa che preveda trasferimenti anche agli incapienti se lavoratori dipendenti;
- C. un rafforzamento degli attuali incentivi fiscali sui premi di risultato, per stimolare ulteriormente la diffusione di schemi variabili di retribuzione e il raggiungimento di incrementi di produttività.

In quanto segue si dettagliano queste tre fronti di intervento, sulla base di analisi condotte dal Centro Studi Confindustria con il modello di microsimulazione EUROMOD su dati dell'indagine ISTAT sulle Condizioni di vita<sup>7</sup>. Non si affronta in questa sede la questione della tempistica. Nell'attuale contesto di finanza pubblica sarebbe auspicabile un'applicazione graduale, su un orizzonte di almeno 3 anni, delle misure proposte, in modo da generare progressivamente un "dividendo" dalla maggiore crescita economica e poter valutare anno per anno l'impatto complessivo sul rapporto tra deficit e PIL.

<sup>7</sup> Institute for Social and Economic Research, University of Essex, EUROMOD: Versione 11.0+, Dicembre 2018. Il dataset su cui il modello produce simulazioni è IT-SILC, *Statistics on Income and Living Conditions*, 2016, dove le variabili reddituali sono attualizzate a valori 2018.

## A. Riduzione aliquota da 27 a 23 per cento per redditi tra 15 e 28mila euro

In un'ottica di semplificazione del sistema fiscale e di riduzione delle aliquote, si potrebbe sostituire l'aliquota marginale nominale attualmente in vigore sul secondo scaglione di reddito complessivo a fini IRPEF (27 per cento tra 15-28mila euro) con l'aliquota del primo scaglione (23 per cento). Ciò comporterebbe una perdita di gettito per lo Stato di circa 8 miliardi di euro, con risparmi fiscali per oltre il 56 per cento dei contribuenti IRPEF.

Per i 13,5 milioni di contribuenti nella classe di reddito 15-28mila euro (il 32,8 per cento del totale) la riforma implicherebbe una riduzione dell'aliquota media di tassazione di 1 punto percentuale, dall'attuale 12,4 per cento (inclusivo degli effetti del bonus 80 euro) all'11,4 per cento.

Vi sarebbero risparmi fiscali anche per i contribuenti negli scaglioni più elevati, dato l'abbattimento di imposizione tra i 15 e i 28mila euro di reddito. Per esempio, per i contribuenti con redditi tra 28 e 55mila euro l'aliquota media di tassazione scenderebbe di 1,5 punti percentuali, da 22,6 a 21,1 per cento.

Per gli oltre 20 milioni di contribuenti con redditi da lavoro dipendente (che attualmente contribuiscono per il 60 per cento dell'imposta netta complessiva), l'accorpamento dell'aliquota dal 27 al 23 determinerebbe un risparmio fiscale pari a 5,2 miliardi di euro, il 69 per cento dei 7,9 di costo totale. Ciò conferma che una rimodulazione di questo tipo si configurerebbe come un intervento particolarmente a favore dei lavoratori dipendenti, e quindi come un taglio del cuneo fiscale sul lavoro (Tabella 3.1).

## ACCORPAMENTO 1° E 2° SCAGLIONE IRPEF



**COSTA 7,9 MLD EURO**

**MENO TASSE PER IL 56,2%  
DEI CONTRIBUENTI**

**Tabella 3.1 - Accorpamento primo e secondo scaglione IRPEF  
Quanto costa e chi guadagna?**

Classi di reddito complessivo a fini IRPEF	IRPEF - stima anno d'imposta 2018						Simulazione per riduzione aliquota da 27% a 23% per redditi €15-28mila		
	Numero contribuenti		Aliquota marginale nominale <sup>(a)</sup>	Aliquota media <sup>(b)</sup>			Aliquota marginale nominale <sup>(a)</sup>	Aliquota media <sup>(b)</sup>	Differenza aliquota media
				IRPEF	Bonus 80€	Totale			
	migliaia	%	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)		(4)	(4)-(3)	
0-7.500€	9.236	22,4	0,23	1,7	-0,1	1,6	0,23	1,6	0,0
7.500-15.000€	8.845	21,4	0,23	5,2	-2,4	2,8	0,23	2,8	0,0
15.000-28.000€	13.541	32,8	0,27	14,5	-2,1	12,4	0,23	11,4	-1,0
28.000-55.000€	7.804	18,9	0,38	22,6	0,0	22,6	0,38	21,1	-1,5
55.000-75.000€	1.004	2,4	0,41	30,1	0,0	30,1	0,41	29,2	-0,9
>75.000€	876	2,1	0,43	34,7	0,0	34,7	0,43	34,2	-0,5
<b>Totale</b>	<b>41.306</b>	<b>100,0</b>							
Gettito atteso (miliardi €)				163,3	-8,1	155,3			147,3
<b>Gettito perso rispetto a IRPEF 2018 (miliardi €)</b>									<b>-7,9</b>

(a) Aliquota marginale nominale: stabilita per legge, si applica alla base imponibile IRPEF per calcolare l'imposta lorda dovuta.

(b) Aliquota media: rapporto percentuale tra imposta netta e reddito imponibile per contribuenti nelle fasce di reddito indicate. L'imposta netta è ottenuta sottraendo a quella lorda le eventuali detrazioni applicabili.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

## ACCORPAMENTO 2° E 3° SCAGLIONE IRPEF



**COSTA 11,5 MLD EURO**

**MENO TASSE PER IL 23,4%  
DEI CONTRIBUENTI**

Questa ipotesi appare più ragionevole, in termini sia di costi sia di distribuzione dei risparmi fiscali, rispetto ad alternative di cui si è discusso nei mesi passati, quali l'accorpamento del secondo e terzo scaglione IRPEF o l'introduzione di un'aliquota al 15 per cento fisso fino a 55mila euro.

### 1. *Riduzione aliquota da 38 a 27 per cento per redditi tra 28 e 55mila euro*

Tra secondo e terzo scaglione IRPEF si registra attualmente un ampio balzo della tassazione, con l'aliquota media effettiva che cresce di oltre 10 punti percentuali, da 12,4 per cento a 22,7 per cento, per effetto combinato del marcato aumento dell'aliquota nominale (dal 27 per cento tra 15-28mila euro al 38 per cento tra 28-55mila) e dell'esaurimento del bonus 80 euro (sopra i 26mila euro). Anche un intervento mirato sul terzo scaglione è dunque desiderabile, ma, rispetto all'ipotesi precedente, l'accorpamento del terzo scaglione al secondo:

- farebbe lievitare il costo di quasi 4 miliardi;
- comporterebbe risparmi fiscali per meno di un quarto dei contribuenti IRPEF.

In particolare, sostituire l'aliquota marginale nominale attualmente in vigore sul terzo scaglione di reddito complessivo a fini IRPEF con l'aliquota del secondo scaglione comporterebbe una perdita di gettito per lo Stato di circa 11,5 miliardi di euro.

Questa riforma implicherebbe risparmi fiscali per poco più di 8 milioni di contribuenti nelle classi di reddito superiori a 28mila euro (il 23,4 per cento del totale).

Per i contribuenti con redditi tra 28 e 55mila euro l'aliquota media di tassazione scenderebbe di 1,9 punti percentuali, 0,4 punti in più rispetto all'ipotesi precedente.

I risparmi maggiori si determinerebbero per i contribuenti con redditi sopra i 55 mila euro, con un calo dell'aliquota media di tassazione di 4,8 punti percentuali per quelli tra 55 e 75mila euro e di 3,1 punti sopra i 75mila euro (Tabella 3.2).

**Tabella 3.2 - Due ipotesi di accorpamento aliquote a confronto**

Classi di reddito complessivo a fini IRPEF	IRPEF - anno d'imposta 2018			Simulazioni per accorpamento aliquote nominali IRPEF					
	Numero contribuenti migliaia	Aliquota marginale nominale <sup>(a)</sup>	Aliquota media effettiva <sup>(b)</sup> (1)	Riduzione aliquota da 27% a 23% per redditi €15-28mila accorpamento 1° e 2° scaglione			Riduzione aliquota da 38% a 27% per redditi €28-55mila accorpamento 2° e 3° scaglione		
				Aliquota marginale nominale <sup>(a)</sup>	Aliquota media <sup>(b)</sup> (2)	Differenza aliquota media (2)-(1)	Aliquota marginale nominale <sup>(a)</sup>	Aliquota media <sup>(b)</sup> (3)	Differenza aliquota media (3)-(1)
0-7.500€	9.236	0,23	1,6	0,23	1,6	0,0	0,23	1,6	0,0
7.500-15.000€	8.845	0,23	2,8	0,23	2,8	0,0	0,23	2,8	0,0
15.000-28.000€	13.541	0,27	12,4	<b>0,23</b>	11,4	<b>-1,0</b>	0,27	12,4	0,0
28.000-55.000€	7.804	0,38	22,6	0,38	21,1	<b>-1,5</b>	<b>0,27</b>	20,6	<b>-1,9</b>
55.000-75.000€	1.004	0,41	30,1	0,41	29,2	<b>-0,9</b>	0,41	25,3	<b>-4,8</b>
>75.000€	876	0,43	34,7	0,43	34,2	<b>-0,5</b>	0,43	31,7	<b>-3,1</b>
Totale	41.306								
Gettito atteso (miliardi €)			155,3			147,3			143,7
<b>Gettito perso rispetto a IRPEF 2018 (miliardi €)</b>						<b>-7,9</b>			<b>-11,5</b>

(a) Aliquota marginale nominale: stabilita per legge, si applica alla base imponibile IRPEF per calcolare l'imposta lorda dovuta.

(b) Aliquota media: rapporto percentuale tra imposta netta e reddito imponibile per contribuenti nelle fasce di reddito indicate. L'imposta netta è ottenuta sottraendo a quella lorda le eventuali detrazioni applicabili e il bonus 80 euro.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

## 2. Aliquota del 15 per cento fissa fino a 55mila euro di reddito

Prima della crisi politica dello scorso agosto, il dibattito era focalizzato su un ipotetico avvio della flat tax sui redditi delle persone fisiche con aliquota al 15 per cento fino a 55mila euro di reddito.

Anche se delle ipotesi circolate non esisteva nessun testo scritto che dettagliasse le intenzioni dell'allora Governo, varie simulazioni indicano che un'aliquota del 15 per cento fissa per redditi fino a 55 mila euro non è attuabile perché (Tabella 3.3):

- o costa troppo (80 miliardi di euro, mantenendo bonus 80 euro e detrazioni attuali);
- oppure, se finanziata con l'abolizione delle attuali *tax expenditures*, costa meno (17 miliardi) ma genera un aggravio di imposta per oltre 20 milioni di contribuenti, prevalentemente a basso reddito (i contribuenti penalizzati scendono a 13 milioni se viene introdotta una nuova deduzione parametrata su reddito e carichi familiari, ma il costo balza a 34 miliardi);
- o complica il sistema dando l'opzione del trattamento di miglior favore al contribuente, costando comunque sempre troppo (33-41 miliardi).

## FLAT TAX



**AL 15% FINO A 55 mila euro**

**O COSTA TROPPO  
O AUMENTA TASSE A TANTI  
CONTRIBUENTI A BASSO  
REDDITO**

**Tabella 3.3 - Ipotesi di riforma fiscale in direzione flat: aliquota al 15% fino a 55mila euro  
O costa troppo o tanti ci perdono**

Classi di reddito complessivo a fini IRPEF	IRPEF - anno d'imposta 2018			Simulazione per aliquota al 15% fino a 55mila €									
	Numero contribuenti migliaia	Aliquota marginale nominale (a)	Aliquota media (b) Totale (3)=(1)+(2)	mantenendo bonus 80€ e detrazioni attuali				eliminando bonus 80€ e detrazioni attuali			eliminando bonus 80€ e detrazioni attuali e introducendo unica deduzione (c)		
				Aliquota marginale nominale (a)	Aliquota media (b)	Differenza aliquota media (4)-(3)	% contribuenti la cui imposta netta cresce	Aliquota media (b)	Differenza aliquota media (5)-(3)	% contribuenti la cui imposta netta cresce	Aliquota media (b)	Differenza aliquota media (6)-(3)	% contribuenti la cui imposta netta cresce
0-7.500€	9.236	0,23	1,6	0,15	0,9	-0,8	0,0	15,0	13,4	67,6	7,2	5,5	39,5
7.500-15.000€	8.845	0,23	2,8	0,15	-1,4	-4,2	0,0	15,0	12,2	97,5	9,9	7,1	79,5
15.000-28.000€	13.541	0,27	12,4	0,15	3,8	-8,6	0,0	15,0	2,6	45,1	11,9	-0,5	19,0
28.000-55.000€	7.804	0,38	22,6	0,15	10,4	-12,2	0,0	15,0	-7,6	2,7	13,7	-8,8	0,0
55.000-75.000€	1.004	0,41	30,1	0,41	15,4	-14,7	0,0	17,3	-12,8	0,0	17,3	-12,8	0,0
>75.000€	876	0,43	34,7	0,43	25,5	-9,3	0,0	26,6	-8,1	0,0	26,8	-8,0	0,0
Totale	41.306												
Gettito atteso (miliardi €)			155,3			76,0				138,1			121,0
<b>Gettito perso rispetto a IRPEF 2018 (miliardi €)</b>						<b>-79,2</b>				<b>-17,1</b>			<b>-34,3</b>
<b>Gettito perso con opzione di miglior favore (mld €)</b>						<b>-79,2</b>				<b>-33,3</b>			<b>-41,4</b>

(a) Aliquota marginale nominale: stabilita per legge, si applica alla base imponibile IRPEF per calcolare l'imposta lorda dovuta.

(b) Aliquota media: rapporto percentuale tra imposta netta e reddito imponibile per contribuenti nelle fasce di reddito indicate. L'imposta netta è ottenuta sottraendo a quella lorda le eventuali detrazioni applicabili e il bonus 80 euro.

(c) Deduzione parametrata sul reddito e sulla numerosità della famiglia (3.000 euro per ciascun componente per le famiglie con un reddito fino a 35.000 euro, 3.000 euro per ciascun componente a carico per quelle con un reddito tra 35.000 e 55.000 euro, zero per redditi superiori).

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

## FLAT TAX



**AL 15% FINO A 55 mila euro**

**SE SI MANTENGONO  
TUTTE LE SPESE FISCALI  
COSTA QUASI 80 MLD**

**SE SI ELIMINANO  
TUTTE LE SPESE FISCALI  
COSTA 17,1 MLD  
MA PIÙ TASSE  
PER OLTRE LA METÀ  
DEI CONTRIBUENTI**

**SE SI INTRODUCE  
NUOVA DEDUZIONE UNICA  
COSTA 34,3 MLD  
MA PIÙ TASSE  
PER QUASI UN TERZO  
DEI CONTRIBUENTI**

In particolare.

### **Aliquota al 15 per cento fino a 55mila euro, mantenendo bonus 80 euro e detrazioni attuali.**

Riformare l'attuale sistema di imposizione sul reddito personale sostituendo le aliquote marginali nominali attualmente in vigore sui primi tre scaglioni di reddito complessivo a fini IRPEF (23 per cento fino a 15mila euro, 27 per cento tra 15-28mila e 38 per cento tra 28-55mila) con un'unica aliquota pari al 15 per cento, fatte salve deduzioni e detrazioni attualmente in vigore, comporterebbe una perdita di gettito per lo Stato pari a quasi 80 miliardi di euro. La riforma implicherebbe sostanziali risparmi fiscali, in media, per i contribuenti di tutte le classi di reddito, anche quelli negli scaglioni più elevati, dato l'abbattimento di imposizione sui primi 55mila euro di reddito. Ma il costo per la finanza pubblica di una riforma di questo tipo la rende sostanzialmente irrealizzabile.

### **Aliquota al 15 per cento fino a 55mila euro, eliminando bonus 80 euro e detrazioni attuali.**

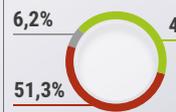
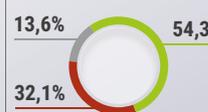
Per far scendere il costo di un abbassamento delle aliquote nominali sarebbe necessario intervenire sull'attuale sistema di "spese fiscali". Fatte salve le deduzioni in vigore, pur eliminando il bonus 80 euro e tutte le detrazioni attualmente previste nell'ordinamento (per forme di reddito prevalente, per carichi familiari e per specifiche spese), la perdita di gettito risulterebbe ancora pari a 17 miliardi. In questa ipotesi, tuttavia, la riforma penalizzerebbe le fasce di reddito più basso. In particolare dei 31,6 milioni di contribuenti nei primi tre scaglioni IRPEF (per i quali oggi, tra bonus e detrazioni, l'aliquota media risulta al di sotto di 15), il 66 per cento (quasi 21 milioni) pagherebbe un'imposta netta maggiore a seguito di questa riforma. Inserire una clausola di salvaguardia per tali contribuenti innalzerebbe il costo della riforma da 17 a 33 miliardi e complicherebbe il sistema.

### **Aliquota al 15 per cento fino a 55mila euro, eliminando bonus 80 euro e detrazioni attuali, ma introducendo una deduzione su redditi fino a 55mila, parametrata sul numero di componenti della famiglia.**

Per compensare la penalizzazione per le prime classi di reddito derivante dall'abolizione del bonus 80 euro e delle attuali detrazioni, un'opzione che è stata presa in considerazione è l'introduzione di una deduzione fino a un certo livello di reddito. Rifacendosi all'ipotesi contenuta nel Contratto di Governo di maggio 2018, si considerano qui gli effetti di una deduzione parametrata sul reddito e sulla numerosità della famiglia (3.000 euro per ciascun componente per le famiglie con un reddito fino a 35.000 euro, 3.000 euro per ciascun componente a carico per quelle con un reddito tra 35.000 e 55.000 euro, zero per redditi superiori). Con una deduzione così disegnata, la perdita di gettito salirebbe a 34 miliardi, ma permarrebbe una penalizzazione (seppur di entità inferiore) sul 44 per cento dei contribuenti nei primi tre scaglioni (oltre 13 milioni di individui). Inserire una clausola di salvaguardia per tali contribuenti innalzerebbe il costo della riforma da 34 a 41 miliardi (Tabella 3.3).

Per fare il punto, nella seguente Tabella 3.4 si riassumono i principali effetti delle varie ipotesi di riforma IRPEF descritte nei precedenti paragrafi.

**Tabella 3.4 - Riassumendo: ipotesi di riforma fiscale a confronto**

	Accorpamento 1° e 2° scaglione IRPEF	Accorpamento 2° e 3° scaglione IRPEF	Flat tax al 15% fino a 55mila euro		
	(aliquota da 27% a 23% per redditi tra €15-28mila)	(aliquota da 38% a 27% per redditi tra €28-55mila)	mantenendo bonus e detrazioni attuali	eliminando bonus e detrazioni attuali	sostituendo bonus e detrazioni attuali con deduzione unica
<b>Costo per lo stato</b>	7,9 mld di €	11,5 mld di €	79,2 mld di €	17,1 mld di €	34,3 mld di €
<b>Contribuenti a cui l'imposta CALA</b> ↓	23,2 mln	9,7 mln	41,3 mln	17,6 mln	22,4 mln
<b>Contribuenti a cui l'imposta rimane UGUALE</b> =	18,1 mln	31,6 mln	nessuno	2,5 mln	5,7 mln
<b>Contribuenti a cui l'imposta AUMENTA</b> ↑	nessuno	nessuno	nessuno	21,2 mln	13,2 mln
	43,8%  56,2% 0,0%	76,6%  23,4% 0,0%	100%  0,0%	6,2%  42,5% 51,3%	13,6%  54,3% 32,1%

Per dettagli si vedano le Tabelle 3.1, 3.2, 3.3.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria effettuate con modello EUROMOD su dati IT-SILC.

## B. Aumentare il netto in busta paga ai lavoratori dipendenti a basso reddito

Le ipotesi di riduzione delle aliquote nominali marginali IRPEF sui primi scaglioni di reddito esaminate nel paragrafo precedente non aumentano il potere di acquisto dei contribuenti sotto la soglia minima di tassazione IRPEF. Anche una riduzione dell'aliquota sul primo scaglione non farebbe altro che aumentare il numero degli incapienti, estendendo la *no-tax area*, senza accrescere il loro netto in busta paga, anzi potenzialmente diminuendolo. Un risultato analogo a quello che si otterrebbe con un aumento della detrazione da lavoro dipendente<sup>8</sup>.

I lavoratori dipendenti nella *no-tax area*, infatti, non ricevono il bonus 80 euro. Come descritto dalla linea gialla nel Grafico 3.5, il bonus è dovuto solo ai contribuenti che hanno un reddito complessivo al di sopra della soglia di tassazione minima, in misura pari a 80 euro mensili (960 annui per i lavoratori *full-year*) fino a 24.600 euro di reddito annuale, che vengono ridotti per contribuenti con redditi superiori, fino ad azzerarsi a 26.600 euro di reddito complessivo<sup>9</sup>. L'esclusione degli incapienti stabilita al momento dell'introduzione del bonus trova verosimilmente ragione nella mancanza di risorse. Per mettere a disposizione il bonus di 80 euro mensili a partire dal primo euro di reddito sarebbe, infatti, servito allocare alla misura almeno 4 miliardi in più, rispetto ai quasi 10 allora stanziati.

<sup>8</sup> La soglia della *no-tax area* è definita implicitamente da detrazione e aliquota sul primo scaglione di reddito ed è attualmente pari a 8.174 euro = 1.880/0,23.

<sup>9</sup> Per i redditi da 24.600 a 26.600 euro, l'importo del bonus annuale è ridotto secondo la seguente formula: 960 x (26.600 - reddito annuale): 2.000.

Aumentando il netto in busta paga ai lavoratori con redditi bassi ci si può aspettare un ampio impulso su consumi e partecipazione al lavoro dato che:

- lavoratori a basso reddito hanno presumibilmente una propensione al consumo superiore alla media<sup>10</sup>;
- aumenterebbe l'incentivo a lavorare anche per individui con basse prospettive salariali e per i *secondary earners*, in primo luogo le donne sposate.

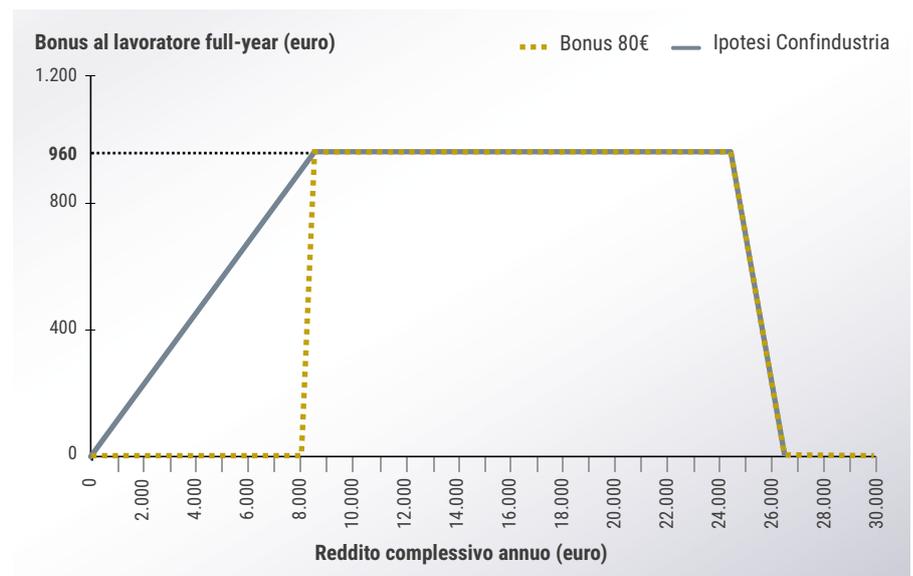
Un'opzione per far arrivare più soldi in busta paga anche a quei 4 milioni di contribuenti lavoratori dipendenti incapienti, che oggi non pagano IRPEF e sono esclusi dal bonus 80 euro, senza un onere eccessivo per le finanze pubbliche, è quella di ridisegnare la struttura del bonus, prendendo ad esempio il funzionamento dell'*Earned Income Tax Credit* (EITC) degli USA.

Introdotta nel sistema statunitense nel 1975 (e successivamente più volte modificata sia a livello federale sia attraverso integrazioni statali), l'EITC è un credito di imposta a favore di individui e coppie di lavoratori con redditi medio-bassi, che opera come sussidio se nessuna imposta è dovuta. L'EITC è uno strumento disegnato per alleviare lo stato di povertà dei *working poors*, senza determinare una diminuzione dei loro incentivi al lavoro. La letteratura economica mostra che questo approccio ha avuto molto successo nell'aumentare l'offerta di lavoro dei percettori a basso reddito. In pratica, il credito di imposta è una funzione del reddito lordo, che è dapprima crescente per redditi compresi tra 0 e un livello R1 (*phase-in*), costante per redditi tra R1 e R2 (cosiddetto *plateau*) e infine decrescente nel tratto tra R2 e R3 (*phase-out*), dove le soglie R1, R2 e R3 variano per lavoratore singolo o coppia e a seconda del numero di figli. Caratteristica dell'EITC è proprio l'esistenza di un progressivo *phase-in*, prima di arrivare al sussidio massimo, e poi di un *phase-out* ancora più lento del *phase-in*.

In Italia, si potrebbe variare la struttura dell'attuale bonus 80 euro, prevedendo un *phase-in* per i lavoratori dipendenti che parta già dal primo euro di reddito, fino al raggiungimento dei 960 euro annui oggi previsti in corrispondenza del tetto di 8.174 euro di reddito complessivo (Grafico 3.5). In pratica, una tale rimodulazione del bonus lo configurerebbe come una vera e propria imposta negativa sul reddito.

### Grafico 3.5 Un trampolino per il lavoro

(Ipotesi imposta negativa per lavoratori dipendenti)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria.

<sup>10</sup> Ciò è tanto più probabile quanto più alta è la correlazione (positiva) tra reddito da lavoro individuale e reddito familiare. La letteratura economica stima infatti che la propensione marginale al consumo in caso di shock di reddito permanente è più alta per decili di reddito familiare più bassi.

Il costo della misura si quantifica in 2 miliardi di euro aggiuntivi rispetto ai 9,5 miliardi già stanziati a regime per il bonus 80 euro.

Il provvedimento potrebbe controbilanciare la "trappola della povertà" creata dal Reddito di cittadinanza. Come discusso nel capitolo 2, attualmente c'è il rischio che il Reddito di cittadinanza possa attenuare la spinta a cercare lavoro o lavorare di più. Un'imposta negativa come quella proposta rappresenterebbe invece un efficace incentivo al lavoro per i *working poors*. Un esempio può servire a chiarire il punto.

Si prenda un individuo che lavora part-time con retribuzione pari a 500 euro mensili. Immaginando che non abbia altre fonti di reddito, per questo ipotetico lavoratore la relativa retribuzione annua di 6.000 euro corrisponde al reddito disponibile, dato che non deve pagare IRPEF (trovandosi sotto l'attuale soglia di tassazione minima), ma al tempo stesso non riceve il bonus 80 euro. Immaginiamo ora che, con l'entrata in vigore del Rdc, lo stesso individuo soddisfi le condizioni (anagrafiche, familiari e patrimoniali) per ricevere un assegno di importo mensile pari a 500 euro: per lui, essendo l'Rdc esente IRPEF, il reddito disponibile annuo è pari a 6.000 euro in entrambi i casi. Perché lavorare allora?

Se dal 2014 allo stesso lavoratore fosse stato concesso il bonus 80 euro pieno, allora lavorando otterrebbe un reddito complessivo di quasi 1.000 euro in più all'anno rispetto all'opzione Rdc. Con lo schema di *phase-in* qui proposto (al tasso del 12 per cento) questo ipotetico lavoratore arriverebbe ad avere in busta paga 6.720 euro, contro i 6.000 di Rdc. Si tratta quindi di uno schema che monetariamente incentiva il lavoro.

### C. Rafforzamento degli incentivi fiscali sui premi di risultato

Un ulteriore intervento di riduzione del cuneo fiscale mirato a stimolare la crescita economica è un rafforzamento dell'attuale incentivo fiscale sui premi di risultato collettivi. Aumentare il netto in busta paga in relazione a quelle parti di retribuzione variabile erogate in conseguenza di incrementi di produttività, redditività o qualità:

- favorisce la diffusione di forme variabili di retribuzione, che fanno da cuscinetto nell'attutire gli shock occupazionali associati alle fluttuazioni economiche,
- sprona il lavoratore al raggiungimento di quegli obiettivi incrementali a cui sono legati i premi, facilitandone la realizzazione a vantaggio di maggiore crescita.

Per incentivare adeguatamente le forme di contrattazione di secondo livello che legano più strettamente i salari ai risultati, si potrebbe rafforzare l'attuale incentivo fiscale sui premi di risultato collettivi:

1. riducendo la tassazione sul reddito personale al 5 per cento, rispetto all'attuale aliquota sostitutiva del 10 per cento;
2. innalzando da 3.000 euro a 6.000 euro il limite annuo dei premi, elargiti sotto forma di denaro, assoggettati al regime agevolato di cui sopra.

Con riferimento agli oneri finanziari derivanti dalla proposta, il costo per lo Stato della detassazione aggiuntiva, stante il limite attuale a 3.000 euro di premio annuo, si attesterebbe a 170 milioni di euro il primo anno e raggiungerebbe 210 milioni il terzo. La stima assume che il rafforzamento dell'incentivo faccia crescere il monte premi agevolato gradualmente nel tempo a partire dal primo anno di implementazione.

Innalzare il limite da 3.000 a 6.000 euro genererebbe un'ulteriore crescita del monte premi agevolato sia nel primo anno che negli anni successivi. Ciò porterebbe il costo delle due misure a 215 milioni il primo anno e 310 al terzo.

### 3.3 Ridurre il cuneo contributivo a carico dell'impresa

Interventi di riduzione dell'imposizione fiscale a favore del lavoratore, quali quelli esaminati nel paragrafo precedente, vanno accompagnati da misure che alleggeriscano il carico contributivo che grava sull'impresa. Ciò per massimizzare l'impatto sulla crescita economica delle risorse impegnate nella riforma fiscale.

Si prenda ad esempio il canale del mercato del lavoro: affinché la maggiore offerta di lavoro indotta da un aumento delle prospettive di netto in busta paga sia assorbita (ovvero chi si mette a cercare lavoro lo trovi) è necessario stimolare la domanda di lavoro (ovvero che le aziende assumano). Ma a parità di PIL (ovvero la variabile che si intende rafforzare) e quindi a parità di ordini e commesse per le imprese, un aumento della domanda di lavoro richiede una diminuzione del costo del lavoro (si veda Grafico 3.3).

#### CUNEO LATO DATORE DI LAVORO



**1 PUNTO  
PERCENTUALE PER TUTTI**



**10  
mld euro**

Interventi di riduzione del cuneo lato impresa sono inoltre resi urgenti dal fatto che nel confronto internazionale il gap dell'Italia in termini di cuneo complessivo è in larga parte spiegato dall'elevata contribuzione sociale a carico datoriale, che rappresenta il 24 per cento del costo del lavoro (29,4 includendo non solo contributi INPS ma anche TFR e trattenute INAIL) contro il 19,0 per cento nella media dell'Eurozona e il 14,4 per cento medio OCSE (Grafico 3.2).

Una riduzione generalizzata del cuneo contributivo richiederebbe tuttavia risorse pubbliche troppo ingenti. Un taglio anche solo di un punto di cuneo in percentuale del costo del lavoro esteso all'intera platea di lavoratori dipendenti in Italia costerebbe circa 10 miliardi<sup>11</sup>.

Con vincoli di bilancio pubblico che attualmente limitano le possibilità di tagli generalizzati, si potrebbe intervenire con misure mirate a specifiche voci retributive o categorie di lavoratori, per le quali si prospettino implicazioni sulla crescita particolarmente positive.

Un'opzione da considerare potrebbe essere quella di ridurre la contribuzione sociale lato datoriale sui premi di risultato collettivi. Affiancare all'attuale incentivo fiscale per il lavoratore anche una riduzione del carico contributivo per il datore di lavoro, in relazione a quelle parti di retribuzione variabile erogate in conseguenza di incrementi di produttività, redditività o qualità, stimolerebbe lavoratori e imprese a scommettere insieme su miglioramenti produttivi e organizzativi e a impegnarsi per ottenerli<sup>12</sup>.

Come misure di stimolo alla domanda di lavoro di specifiche categorie di lavoratori, si potrebbe considerare un rafforzamento degli attuali incentivi all'inserimento lavorativo dei giovani. La Legge di bilancio 2018 ha introdotto in via permanente uno sgravio contributivo a favore dei datori di lavoro privati che assumono a tempo indeterminato giovani sotto i 30 anni (35 anni solo per le assunzioni fino al 31 dicembre 2020). Lo sgravio, tuttavia, è solo parziale e potrebbe essere incrementato.

Un fronte complementare è quello di costruire incentivi all'occupazione giovanile che rafforzino, rispetto a quelli attualmente previsti, la probabilità per i

<sup>11</sup> Nel calcolo si considera una platea di 13,5 milioni di lavoratori con retribuzione media annua di 28mila euro. Una riduzione di un punto di cuneo in percentuale del costo del lavoro equivale a una riduzione di due punti e mezzo dell'aliquota di contribuzione sociale (attualmente pari, per la parte datoriale, a 31,58 per cento della retribuzione lorda, con riferimento a operai in imprese dell'industria con più di 50 dipendenti).

<sup>12</sup> Con riferimento agli oneri finanziari di un intervento in questa direzione, si stima per esempio che un abbattimento di 25 punti percentuali degli oneri previdenziali INPS a carico datoriale sui premi comporterebbe un minor gettito contributivo pari a circa 1 miliardo di euro a regime.

giovani di "imparare lavorando" e poi stabilizzarsi in azienda. Lo strumento fondamentale per realizzare questo obiettivo è l'apprendistato, che da un lato andrebbe meglio articolato rispetto sia alle esigenze reali delle imprese sia ai fabbisogni formativi dei giovani, e dall'altro andrebbe ulteriormente incentivato.

# 4. UN'ANALISI DELL'IMPOSIZIONE SUI CONSUMI

4.1	Sommario	119
4.2	Logiche di intervento sull'imposizione indiretta	120
4.3	Confronto europeo dell'imposizione sui consumi	120
4.4	L'impatto di variazioni dell'IVA sui prezzi	124
4.5	L'imposizione indiretta e i consumi delle famiglie	126
4.6	Che cosa succede se aumenta l'IVA?	129

## 4.1 Sommario

- La tassazione indiretta è da anni al centro del dibattito politico in Italia esclusivamente come possibile fonte di reperimento delle risorse. È stata questa sinora la logica che ha legato l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le accise alle clausole di salvaguardia. Al contrario, qualsiasi eventuale intervento dovrebbe tenere conto delle potenziali implicazioni sulla crescita. Un'analisi preliminare a un eventuale riordino dell'imposizione IVA dovrebbe valutare almeno due aspetti, ovvero quello distributivo e quello legato all'elasticità della domanda al prezzo.
- Stando all'attuale normativa europea gli stati membri possono applicare un'aliquota ordinaria non inferiore al 15 per cento e al massimo due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento. Nel confronto europeo, le aliquote ordinarie variano dal 27 per cento dell'Ungheria al 17 per cento del Lussemburgo, mentre solo quattro paesi, tra cui l'Italia, hanno aliquote speciali ridotte.
- In Italia sono tre le principali aliquote IVA in vigore: l'aliquota minima al 4 per cento (deroga "stand still"), l'aliquota ridotta al 10 per cento e infine l'aliquota ordinaria al 22 per cento. L'imposizione media è quindi molto variabile fra le principali categorie; ad esempio, la tassazione media sui beni alimentari è pari al 7,4 per cento, poiché il 49,2 per cento di essi è soggetto ad aliquota ridotta, il 47,5 ad aliquota minima e solo il 3,4 per cento ad aliquota ordinaria.
- L'analisi distributiva mostra come le imposte indirette siano regressive se considerate in termini percentuali rispetto al reddito: gravando sui consumi, colpiscono in modo maggiore le famiglie con reddito basso. Infatti, le famiglie nel primo decile di reddito destinano oltre il 18 per cento del proprio reddito disponibile al pagamento di IVA e accise, le famiglie con redditi più alti (nell'ultimo decile) circa il 12 per cento.
- Nel paniere di spesa delle famiglie i prodotti alimentari e le bevande analcoliche hanno in media il peso maggiore: il 23 per cento del totale. Seguono: le spese per abitazione (consumi domestici e affitti) con il 14,4 per cento, il trasporto privato con l'11,5 per cento, l'abbigliamento e le calzature (8,2 per cento), mentre i servizi ricettivi e di ristorazione si attestano al 7,4 per cento. Vi sono però differenze significative guardando alla distribuzione dei consumi per decili di reddito. Infatti, gli alimentari pesano quasi il 34 per cento nel paniere delle famiglie del primo decile, mentre solo il 14 per cento di quelle con redditi più elevati; al contrario, per quest'ultime i beni durevoli rappresentano il 17 per cento della spesa, rispetto al 2 per cento di spesa delle famiglie a più basso reddito.
- Un aumento di un punto percentuale sia dell'aliquota IVA ordinaria che della ridotta (ma non della minima) colpirebbe oltre il 76 per cento dei beni consumati dalle famiglie. Assumendo una completa traslazione dell'aumento IVA sui prezzi, la spesa media delle famiglie crescerebbe di circa 169 euro l'anno, con valori più elevati per alimentari (+28,4 euro), trasporto privato (+24,3) e abbigliamento-calzature (+17,3) che rappresentano oltre il 40 per cento della spesa delle famiglie.
- Per favorire la crescita stimolando i consumi, potrebbe essere quindi auspicabile un riordino delle aliquote che punti a ridurre/aumentare l'imposizione media sulle famiglie con più alta/bassa propensione al consumo. Alleggerire l'imposizione su coloro che consumano di più significa accrescere la domanda complessiva. Occorre quindi abbandonare la logica di aumenti di aliquote generalizzati, a favore di un approccio selettivo che miri a massimizzare i benefici/minimizzare gli effetti negativi a livello macroeconomico.

### LE PRINCIPALI ALIQUOTE IVA



MINIMA	RIDOTTA	ORDINARIA
4%	10%	22%

## 4.2 Logiche di intervento sull'imposizione indiretta

L'imposizione indiretta in Italia è caratterizzata da un discreto grado di regressività, ovvero il carico fiscale diminuisce al crescere del reddito. Infatti, gravando sui consumi, le imposte indirette colpiscono in modo maggiore gli individui con più alta propensione al consumo, cioè le famiglie più povere.

Dunque, ipotizzando una traslazione della riduzione dell'IVA sul prezzo dei beni, alleggerendo l'imposizione su coloro che consumano di più, si accrescerebbe la domanda complessiva. Per questo si dovrebbero esaminare per i diversi beni e servizi sottoposti a tassazione IVA, gli effetti che un eventuale aumento/diminuzione del prezzo avrebbe sulla domanda dei beni e servizi stessi, partendo dalla distribuzione dei redditi e della spesa delle famiglie.

Un'ulteriore analisi che andrebbe compiuta preliminarmente a un eventuale riordino dell'IVA riguarda l'elasticità della domanda dei singoli beni e servizi rispetto al prezzo. In questo senso l'obiettivo della revisione dovrebbe essere quello di andare ad aumentare/ridurre la tassazione su quei beni che hanno una domanda più inelastica/elastica, cioè quelli per cui i consumi variano poco/molto al variare del prezzo.

Infine, un'ultima considerazione dovrebbe riguardare quei beni di consumo che sono maggiormente importati rispetto alla produzione nazionale. Infatti, se tali beni fossero sottoposti a un'aliquota più elevata, l'effetto sulla dinamica del PIL sarebbe molto contenuto. Ciò, a parità di gettito, potrebbe consentire di spostare su aliquote più basse altri beni in grado di accelerare i consumi.

Nel seguito, l'analisi si concentra sugli aspetti distributivi dell'imposizione IVA, individuando aree di possibile miglioramento al fine di massimizzare la crescita del PIL e tenendo conto dei vincoli che la legislazione europea pone al riguardo. L'analisi che segue può essere una guida nel caso in cui si decidesse, nel medio termine, di risolvere definitivamente il problema del protrarsi delle clausole di salvaguardia IVA<sup>1</sup>.

## 4.3 Confronto europeo dell'imposizione sui consumi

L'imposizione sui consumi in Europa è quella che più è stata coinvolta nel processo di integrazione vista la sua rilevanza per gli scambi commerciali. Sin dalla creazione del mercato unico, gli stati membri hanno cercato di far convergere le aliquote, in modo da non creare ostacoli agli scambi intracomunitari. L'attuale normativa UE stabilisce che gli stati membri debbano applicare un'aliquota ordinaria non inferiore al 15 per cento. È possibile introdurre al massimo due aliquote ridotte che non devono essere inferiori al 5 per cento. La direttiva europea stila una lista, vincolante per gli stati membri, delle tipologie di beni che possono essere assoggettati ad aliquota ridotta<sup>2</sup>. Le aliquote ordinarie variano dal 27 per cento dell'Ungheria al 17 per cento del Lussemburgo, mentre cinque paesi, tra cui l'Italia, hanno aliquote speciali ridotte (Tabella 4.1).

**Tabella 4.1**  
**Molto diverse le aliquote IVA**  
**in Europa**

(Aliquote nominali, valori percentuali, 2017)

	Super ridotta	Ridotte	Ordinaria
Lussemburgo	3	8	17
Malta	-	5 / 7	18
Germania	-	7	19
Cipro	-	5 / 9	19
Romania	-	5 / 9	19
Bulgaria	-	9	20
Estonia	-	9	20
Francia	2,1	5,5 / 10	20
Austria	-	10 / 13	20
Slovacchia	-	10	20
Regno Unito	-	5	20
Belgio	-	6 / 12	21
Rep. Ceca	-	10 / 15	21
Spagna	4	10	21
Lettonia	-	12	21
Lituania	-	5 / 9	21
Olanda	-	9	21
<b>Italia</b>	<b>4</b>	<b>5 / 10</b>	<b>22</b>
Slovenia	-	9,5	22
Irlanda	4,8	9 / 13,5	23
Polonia	-	5 / 8	23
Portogallo	-	6 / 13	23
Grecia	-	6 / 13	24
Finlandia	-	10 / 14	24
Danimarca	-	-	25
Croazia	-	5 / 13	25
Svezia	-	6 / 12	25
Ungheria	-	5 / 18	27

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

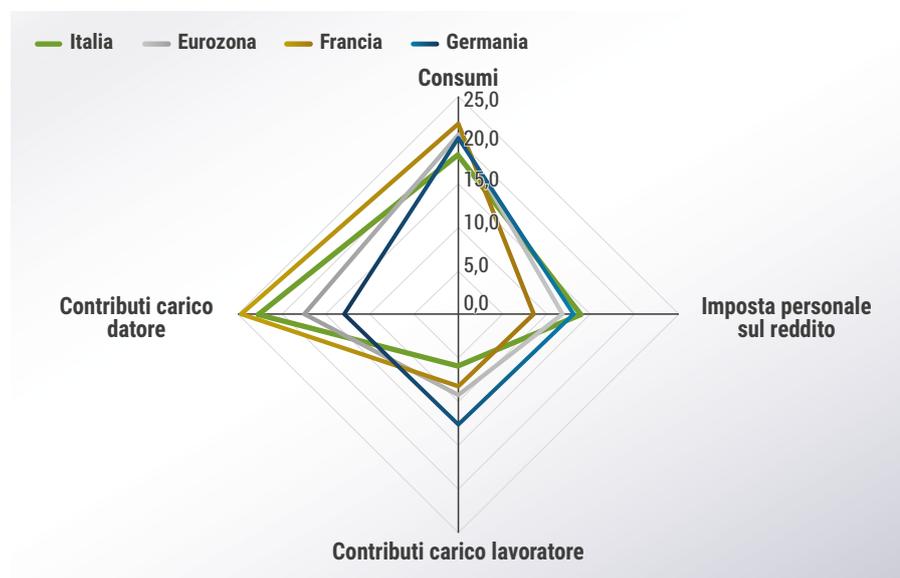
<sup>1</sup> Per un approfondimento sulle clausole di salvaguardia si veda: Fontana A., Montanino A., Scaperrotta L. (Centro Studi Confindustria), [Clausole di salvaguardia alla deriva](#); Nota dal CSC n. 2-2019.

<sup>2</sup> L'allegato 3 della direttiva 2006/112/EC contiene la lista delle 18 categorie di beni assoggettati ad aliquota ridotta. Tuttavia, lo stato membro può decidere di sottoporre alcuni di questi beni a regime ordinario; un esempio è rappresentato dalle bevande analcoliche che, seppur presenti nella direttiva, in Italia sono tassate al 22 per cento.

Nonostante le intenzioni fossero quelle di normalizzare e uniformare le aliquote, la normativa consente degli *special rates* che possono essere inferiori all'aliquota ridotta, solo se già in vigore al 1° gennaio 1991<sup>3</sup>. Le deviazioni, giustificate alla luce di differenze storiche, erano state pensate come temporanee, in attesa di riformare la disciplina IVA comunitaria nel suo complesso. Tuttavia, gli *special rates* sono ancora in vigore. Il persistere di un sistema che doveva essere transitorio, con la compresenza di differenti aliquote ridotte, si è tradotto in un assetto disomogeneo, con differenze significative all'interno del mercato unico. A tal proposito, a livello comunitario si punta a modernizzare e aggiornare la disciplina sulle aliquote per adeguarla all'attuale contesto economico, riconoscendo agli stati membri maggiore flessibilità e libertà nel definire le regole di applicazione (si veda il BOX n. 4.1).

Nel confronto europeo, il carico impositivo sui consumi in Italia è basso: il gettito in percentuale della spesa per consumi (l'aliquota implicita) era pari al 18,3 per cento nel 2017, contro una media euro del 20,6, sotto quello della Germania (20,3 per cento), del Belgio (21,6) e della Francia (21,9 per cento), e superiore solo all'imposizione sui consumi in Spagna (15,9 per cento). Tale differenza è in parte imputabile all'alta incidenza di beni e servizi soggetti ad aliquote IVA ridotte o con regimi di esenzione.

Nell'ambito del prelievo complessivo, l'Italia si caratterizza, al contrario, per un carico elevato sul fattore lavoro (Grafico 4.1), su cui il livello d'imposizione è il più alto dell'Eurozona: il gettito da imposte e contributi in percentuale del reddito da lavoro era nel 2017 pari al 42,4 per cento, superiore alla media dell'Eurozona (38,6 per cento) e a quello dei principali paesi. Risulta accentuata, in particolare, l'imposizione a carico dei datori di lavoro, la cui aliquota implicita (22,6 per cento) è la seconda più alta dell'Eurozona, dopo la Francia.



**Grafico 4.1**  
**Bassa in Italia l'aliquota sui consumi**

(Aliquota implicita, valori %, 2017)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

<sup>3</sup> Clausola "stand still", Articolo 110, Direttiva 2006/112/EC – Direttiva IVA.

## BOX n. 4.1 Quali novità con la proposta di modifica della Direttiva IVA?<sup>1</sup>



A livello comunitario si sta lavorando per rivedere la disciplina delle aliquote IVA. Il dibattito ha portato alla nascita del c.d. "Action Plan" che punta a semplificare il sistema dell'IVA comunitaria e, nello specifico, a modernizzare e aggiornare la disciplina sulle aliquote per adeguarla all'attuale contesto economico, riconoscendo agli stati membri maggiore flessibilità e libertà nel definire le regole di applicazione<sup>2</sup>.

In linea con questo obiettivo, la Commissione europea ha presentato la proposta di modifica della Direttiva IVA, COM(2018) 20 *final*, del 18 gennaio 2018 in materia di aliquote IVA, che si dedica esclusivamente alla disciplina concernente le aliquote ridotte e le disposizioni speciali, lasciando invariate le disposizioni sull'aliquota ordinaria.

Oltre alle due aliquote ridotte, comprese tra il 5 per cento e il 14 per cento, previste dalla disciplina vigente, la proposta concede la possibilità di applicare anche un'ulteriore aliquota ridotta compresa tra l'1 per cento e il 4 per cento e un trattamento di esenzione da IVA (c.d. "aliquota a zero"), trattamento che non comporta alcuna limitazione alla detrazione dell'imposta assoluta sugli acquisti. Ne consegue che, una volta che saranno a regime le novità normative contenute nella proposta, sarà possibile applicare un totale di tre aliquote ridotte più un trattamento di esenzione. Con l'obiettivo di salvaguardare le entrate pubbliche ma senza introdurre rigide condizioni all'applicazione delle aliquote, in special modo di quelle ridotte, la proposta di modifica della direttiva dispone che la media ponderata delle aliquote IVA ordinarie e ridotte debba sempre essere superiore al 12 per cento.

La nuova normativa sembra quindi concedere maggiore flessibilità ai singoli stati membri e, inoltre rende strutturale la possibilità di introdurre aliquote ridotte inferiori al 5 per cento oggi presenti solo in virtù della c.d. deroga "stand still"<sup>3</sup>. Tali aliquote ridotte, non potranno essere applicate alle operazioni indicate nell'Allegato III bis alla proposta di modifica, che riporta l'elenco dei beni e servizi che devono obbligatoriamente essere assoggettati ad aliquota ordinaria. Al contrario, la Direttiva IVA, ora in vigore, riporta l'elenco delle operazioni per le quali è possibile applicare aliquote ridotte, il cui obiettivo è stato quello di limitare la discrezionalità degli stati membri e circoscriverne l'applicazione alle operazioni a valenza sociale e culturale.

La proposta dispone che le aliquote ridotte e il trattamento speciale di esenzione dovranno essere applicate esclusivamente alle operazioni che "perseguono un interesse generale" e, inoltre, specifica che debbano essere "effettuate a favore dei privati consumatori". Un'interpretazione letterale della nuova disciplina porta a ritenere che le aliquote ridotte potranno essere applicate solamente alle operazioni effettuate nei confronti dei privati consumatori (operazioni B2C) rendendole, quindi, non più applicabili alle operazioni effettuate tra soggetti passivi IVA (operazioni B2B). Ciò avrebbe un impatto rilevante per gli operatori dato che, per la medesima operazione, dovrebbero di volta in volta distinguere tra operazioni effettuate nei confronti del privato consumatore, assoggettabili ad aliquota ridotta, e quelle effettuate nei confronti di un soggetto passivo IVA, alle quali applicare, invece, l'aliquota ordinaria.

<sup>1</sup> A cura di Giannaede Ferracani e Francesca Mariotti (Area Politiche Fiscali Confindustria).

<sup>2</sup> Piano d'azione dell'IVA – Verso uno spazio unico europeo dell'IVA. Documento COM (2016) 148 *final* del 7 aprile 2016.

<sup>3</sup> La proposta abroga tutti gli articoli che dispongono norme speciali e ripropone un'unica deroga *ad hoc* per il Portogallo che può applicare alle operazioni effettuate nelle regioni autonome delle Azzorre e di Madeira e alle importazioni effettuate direttamente in queste regioni aliquote inferiori rispetto a quelle applicabili sul continente. Tale deroga continuerà ad applicarsi in quanto venne concessa in via permanente.

Sul tema, la relazione di accompagnamento alla proposta, dapprima, esclude che possano essere assoggettati ad aliquota ridotta beni e servizi che per loro natura possono essere utilizzati solo come fattori produttivi ma non esclude invece, che beni e servizi generalmente venduti al consumatore finale, assoggettabili ad aliquota ridotta, possano essere, altresì, utilizzati dall'operatore economico quale fattori produttivi. Questa ulteriore precisazione porta a ritenere che con la locuzione "beni e servizi che vanno a beneficio unicamente del consumatore finale", la norma voglia solamente fornire un'indicazione utile per individuare il paniere di beni e servizi "meritevoli di agevolazione" (perché ordinariamente destinati al consumatore finale) non, invece, imporre la condizione che l'acquisto debba essere fatto dal privato consumatore. Se tale ragionamento, come auspicabile, fosse confermato, si ritiene che l'aliquota ridotta potrà essere applicata ogni qualvolta si effettui una delle operazioni soggette ad aliquota ridotta, senza dover distinguere, di volta in volta, la natura del cessionario/committente (soggetto privato o soggetto passivo IVA). Si tratta, ad ogni buon conto, di un aspetto che dovrà essere chiarito.

Da ultimo, la proposta dispone che l'elenco delle operazioni per le quali vige l'obbligo di applicare l'aliquota ordinaria sia rivisto ogni cinque anni al fine di adeguarlo alle eventuali mutate condizioni del mercato e del contesto economico e sociale. Con le medesime scadenze dovrà essere rivista la soglia della media ponderata delle aliquote applicate dal singolo stato membro.

Al fine di segnalare le opportunità e i vincoli dettati dalla disciplina comunitaria si schematizzano di seguito i possibili interventi di modifica delle aliquote, evidenziando le differenze tra la proposta di modifica e la normativa in vigore.

### Quali gli interventi possibili sulle aliquote IVA?

Ipotesi di intervento	Aliquota ordinaria	Aliquote ridotte		Deroga "stand still" (aliquota super ridotta 4%)	
	Normativa vigente	Normativa vigente	Proposta di modifica	Normativa vigente	Proposta di modifica
<b>È possibile aumentarne il numero?</b>	No, l'aliquota ordinaria è unica	No, l'Italia applica già il massimo di aliquote ridotte consentite		No, è stata introdotta in via provvisoria con scadenza una volta entrato in vigore il sistema IVA definitivo	No, l'aliquota del 4% entrerà a regime e seguirà le regole delle aliquote ridotte
<b>È possibile aumentarne il valore?</b>	Sì, la Direttiva IVA fissa solamente una soglia minima	Sì, è possibile aumentare l'aliquota del 5% e del 10% fino al valore massimo del 14%		Se aumenta deve attestarsi a un valore pari a un'altra aliquota ridotta applicata	No, l'aliquota del 4% entrerà a regime e seguirà le regole delle aliquote ridotte
<b>È possibile applicare due aliquote IVA differenti per la medesima operazione?</b>	No, l'aliquota ordinaria è unica	No, salvo i casi contemplati nell'Allegato III della Direttiva	No, salvo che la distinzione avvenga nel rispetto delle condizioni imposte per l'applicazione delle aliquote ridotte	No, salvo i casi eventualmente contemplati nell'Allegato III della Direttiva	-
<b>È possibile estendere il paniere dei beni e servizi assoggettabili a un'aliquota IVA?</b>	Sì, la Direttiva IVA non impone limitazioni oggettive	Sì, se si tratta di beni elencati nell'Allegato III della Direttiva	Sì, con la sola esclusione dei beni e servizi elencati nell'Allegato III bis alla Direttiva IVA	No, il 4% si applica solo ai beni assoggettati a questa aliquota al 1° gennaio 1991	-

In arancio le principali novità introdotte dalla proposta.

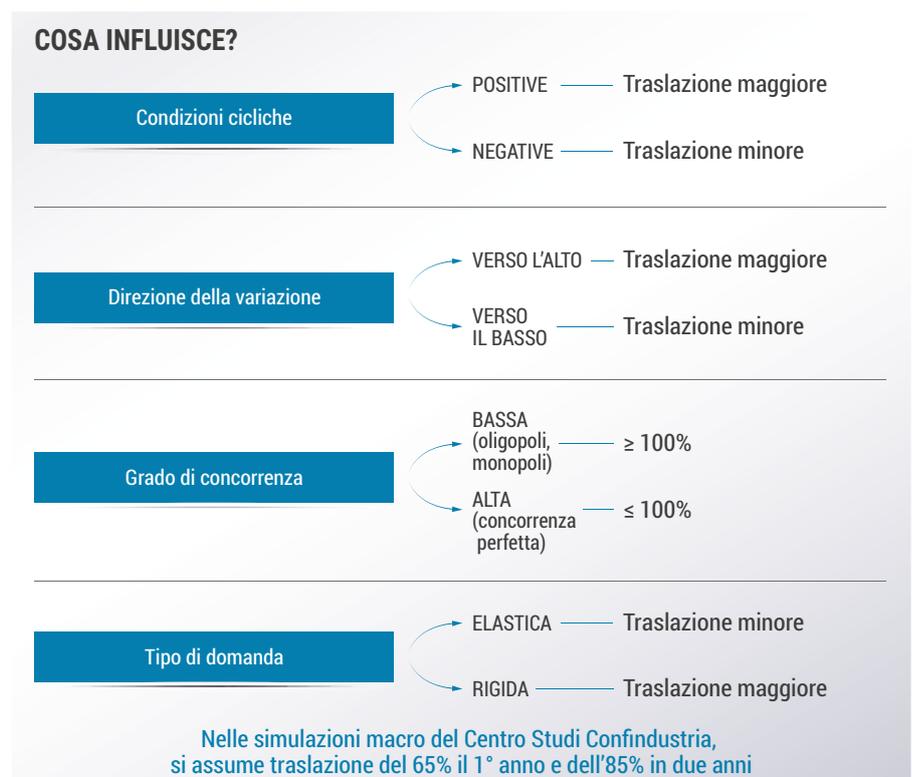
Fonte: elaborazioni Area Politiche Fiscali Confindustria.

## 4.4 L'impatto di variazioni dell'IVA sui prezzi

Per stimare l'impatto della variazione delle aliquote IVA sui consumi, e quindi sulla crescita economica, è necessario avere innanzitutto contezza del possibile effetto sui prezzi. A quanto ammonta il trasferimento sui consumatori di un aumento delle imposte indirette, e quanto invece si traduce in una riduzione dei margini? Nella letteratura economica, il problema della traslazione (*pass-through*) di tali variazioni è stato studiato in maniera approfondita, sia dal punto di vista teorico che da quello empirico.

**Dal punto di vista teorico**, il *pass-through* di un aumento delle aliquote IVA sui prezzi può variare di molto a seconda dei casi. Nel medio-lungo termine, una traslazione completa sembra naturale. Nel breve periodo, tuttavia, è fondamentale il grado di competitività dei mercati di riferimento e non sono assicurati risultati teorici validi in tutte le tipologie di configurazione dei mercati stessi: la presenza di numerosi casi particolari rende difficile una generalizzazione. Semplificando, la teoria economica conclude che dovrebbe esserci un *pass-through* vicino o minore del 100 per cento solo in presenza di concorrenza perfetta, mentre la traslazione, in presenza di concorrenza imperfetta (oligopoli o monopoli), può anche superare il 100 per cento. In linea generale, quello che rileva è la rigidità e la curvatura delle curve di domanda e di offerta, e la capacità quindi di trasferire il maggior costo attraverso l'aumento del prezzo di vendita: più elastica è la domanda, minore è la possibilità di scaricare l'aumento della tassazione sui consumatori, e minore quindi la traslazione finale sui prezzi<sup>4</sup> (Grafico 4.2).

**Grafico 4.2**  
**Di quanto è la traslazione di modifiche delle aliquote IVA sui prezzi?**



<sup>4</sup> Un'esposizione dettagliata della differenza dell'incidenza della tassazione e del *pass-through* in caso di concorrenza perfetta, oligopolio e monopolio si trova in Weyl E.G., Fabinger M. (2013), Pass-through as an economic tool: Principles of incidence under imperfect competition, *Journal of Political Economy*, 121(3), pp. 528-583. Si vedano anche, in contesti simili: Stern N. (1987), The effects of taxation, price control and government contracts in oligopoly and monopolistic competition, *Journal of Public Economics*, 32(2), 133-158; Delipalla S., Keen M. (1992). The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition, *Journal of Public Economics*, 49(3), pp. 351-367.

**Dal punto di vista empirico**, la letteratura ha affrontato il tema studiando casi di mercati specifici e in diversi paesi, e con risultati piuttosto eterogenei ma con una coerenza di fondo.

Besley e Rosen (1998), in uno studio molto influente, hanno studiato la variazione di diverse imposte indirette negli Stati Uniti, trovando che solo in alcuni mercati la traslazione è statisticamente diversa dal 100 per cento, in alcuni casi è addirittura superiore (nel mercato delle vendite al dettaglio)<sup>5</sup>. Carbonnier (2007) ha studiato l'effetto della riduzione dell'IVA su autovetture e sui servizi legati alle ristrutturazioni immobiliari in Francia nel periodo 1987-1999, documentando una traslazione più alta nel secondo caso, un mercato più concorrenziale, e spiegando tale risultato con la presenza di costi fissi più alti nel caso del mercato delle auto (e quindi una curva di offerta più rigida)<sup>6</sup>. In un articolo sulla riduzione dell'IVA in Gran Bretagna nel 2008, l'economista inglese Blundell documenta una traslazione sui prezzi pari al 75 per cento<sup>7</sup>.

Un contributo importante nello spiegare alcuni effetti che sembrano più bassi di quanto atteso viene da Carare e Danninger (2008)<sup>8</sup>. La traslazione sembrava molto bassa (meno del 40 per cento) nell'anno successivo alla variazione dell'IVA implementata in Germania nel 2007. Tuttavia, gli autori identificano un effetto di anticipazione della misura, e un impatto complessivo di circa il 75 per cento, tenendo conto degli aumenti dei prezzi nel periodo di annuncio (circa tredici mesi), una strategia di prezzo in grado di smussare l'impatto sui consumatori traslando tuttavia circa tre quarti dell'incremento dell'IVA. Kosonen (2015) riporta che un taglio dell'IVA su alcuni servizi alla persona in Finlandia ha portato alla riduzione del prezzo con una traslazione vicina al 50 per cento, ma non investiga nello specifico se il grado ridotto di traslazione sia dovuto al tipo di mercato o all'asimmetria della risposta a una riduzione rispetto a un aumento dell'imposta<sup>9</sup>. Lo stesso dubbio sull'asimmetria nella reazione dei prezzi potrebbe essere sollevato leggendo il contributo molto recente su un taglio dell'IVA avvenuto in Francia nel 2009 sui servizi di ristorazione: Benzarti e Carloni (2019) mostrano come la riduzione dell'IVA si sia tramutata in un cospicuo aumento dei margini<sup>10</sup>.

Per un contributo più generale, riferito a una moltitudine di paesi e di beni tassati, si suggerisce tuttavia di analizzare i risultati di Benedek *et al.* (2015). Gli autori stimano la traslazione dell'IVA in 17 paesi dell'area euro dal 1999 al 2013. Il principale risultato è che la traslazione dipende in larga parte dalla tipologia di aliquota. Per le aliquote standard, la traslazione è quasi completa: un aumento di 1 per cento dell'aliquota si tramuta in un aumento di circa l'1 per cento del prezzo dei beni interessati. Per quanto riguarda i beni soggetti ad aliquota ridotta, invece, la traslazione è intorno al 30 per cento. È interessante rimarcare che si evidenzia come la traslazione sui prezzi avvenga anche qui attraverso un effetto di annuncio, prima dell'implementazione effettiva delle nuove aliquote, e duri fino a due anni dopo la loro variazione. Nello stesso studio non si riporta evidenza di un'asimmetria degli effetti nel caso di aumenti o di riduzione delle aliquote<sup>11</sup>. Il

<sup>5</sup> Besley T.J., Rosen H.S. (1998), Sales taxes and prices: an empirical analysis, *National Bureau of Economic Research*, No. w6667.

<sup>6</sup> Carbonnier C. (2007), Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999, *Journal of Public Economics*, 91(5-6), pp. 1219-1229.

<sup>7</sup> Blundell R. (2009), Assessing the temporary VAT cut policy in the UK, *Fiscal studies*, 30(1), pp. 31-38.

<sup>8</sup> Carare A., Danninger S. (2008), Inflation smoothing and the modest effect of VAT in Germany, International Monetary Fund, *Working Paper* no. WP/08/175.

<sup>9</sup> Kosonen T. (2015), More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes, *Journal of Public Economics*, 131, pp. 87-100.

<sup>10</sup> Benzarti Y., Carloni, D. (2019), Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France, *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), pp. 38-63.

<sup>11</sup> Benedek M.D., De Mooij, R.A., Wingender M.P. (2015), Estimating VAT pass through, International Monetary Fund, *Working paper* No. 15-214.

problema dell'asimmetria è direttamente affrontato in Benzarti et al. (2017), in cui si analizzano variazioni dell'IVA nell'Unione europea dal 1996 al 2015: gli autori trovano un *pass-through* quasi dimezzato nel caso di diminuzione dell'imposta. Il risultato viene spiegato dalla possibilità per le imprese di aumentare i margini senza un impatto rilevante sulla domanda dei beni presi in considerazione<sup>12</sup>.

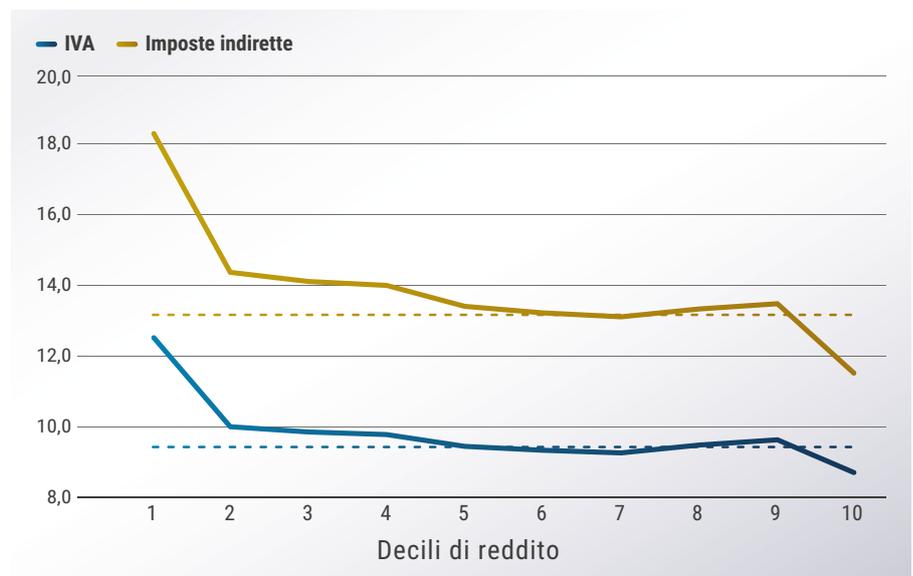
Concludendo, la letteratura economica non fornisce una risposta univoca al quesito posto all'inizio di questo paragrafo; per stimare l'impatto macroeconomico di equilibrio generale, tuttavia, i risultati empirici aiutano nell'assumere variazioni dei prezzi all'interno di un *range* ragionevole. Il grado di *pass-through*, infatti, dipende tra gli altri fattori dalle condizioni cicliche, dal grado di concorrenza dei mercati di riferimento, dal fatto che la variazione dell'imposta sia al rialzo o al ribasso. La selezione degli studi sopra riportati rende plausibile considerare una traslazione compresa tra il 50 e il 100 per cento negli anni immediatamente successivi all'implementazione. Assunzioni di un *pass-through* di questa entità sono spesso utilizzate nelle stime di impatto nei modelli macroeconomici utilizzati in varie istituzioni<sup>13</sup>. In generale, gli studi sopra riportati indicano che l'effetto negativo di un aumento delle imposte indirette sulla crescita si esplica sia via minor reddito disponibile e consumi sia, seppur in maniera inferiore, attraverso la compressione dei margini, con potenziale diminuzione degli investimenti. Nelle analisi descritte nei paragrafi successivi ci concentriamo sull'effetto sui consumi.

## 4.5 L'imposizione indiretta e i consumi delle famiglie

*Come incide l'imposizione indiretta sul reddito delle famiglie*

Il pagamento delle imposte indirette incide mediamente sul reddito disponibile delle famiglie per il 13,2 per cento (Grafico 4.3). Nelle imposte indirette l'IVA pesa in media per il 73 per cento, le accise per il restante 27 per cento.

**Grafico 4.3**  
**Incidenza delle imposte indirette**  
**sul reddito disponibile**  
**delle famiglie**  
(Valori %)



Tratteggiate le incidenze medie.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

<sup>12</sup> Benzarti Y., Carloni D., Harju J., Kosonen T. (2017), What goes up may not come down: asymmetric incidence of value-added taxes, *National Bureau of Economic Research* No. w23849.

<sup>13</sup> Per esempio, nei modelli della Banca d'Italia si assume che la traslazione "ordinaria" sia pari a circa l'80 per cento nell'arco di due anni (Banca d'Italia, Relazione annuale del Governatore, maggio 2019). Nel modello di previsione del CSC, assumiamo una traslazione pari al 65 per cento nel primo anno e all'85 per cento nell'arco di due anni.

Le analisi sono state condotte utilizzando il modello di microsimulazione EU-ROMOD sulla base delle indagini ISTAT sulle condizioni di vita e sulle spese delle famiglie. L'analisi si concentra sull'incidenza delle imposte indirette (IVA e accise) sul reddito disponibile delle famiglie e sulla composizione del paniere di consumi per decili di reddito familiare e per categorie di beni di consumo<sup>14</sup>.

La distribuzione del carico fiscale per decili di reddito evidenzia la regressività dell'imposizione indiretta: le famiglie nel primo decile di reddito, le più povere, destinano oltre il 18 per cento del proprio reddito disponibile al pagamento di IVA e accise, le famiglie più ricche (nell'ultimo decile) circa il 12 per cento. In termini monetari significa che una famiglia con un reddito disponibile di meno di 800 euro mensili paga 142 euro di imposte indirette e una famiglia con un reddito di quasi 6.500 euro paga 748 euro.

*Come si compone il paniere di spesa delle famiglie*

Nel paniere di spesa delle famiglie i prodotti alimentari e le bevande analcoliche hanno in media il peso maggiore: il 23 per cento del totale (Tabella 4.2). Seguono: il trasporto privato con l'11,5 per cento, altri beni e servizi (11 per cento), l'abbigliamento e le calzature (8,2 per cento), i consumi domestici e i servizi ricettivi e di ristorazione (entrambi al 7,4 per cento).

**Tabella 4.2 - Composizione del paniere di spesa delle famiglie**

(Valori % per categorie di spesa e decili di reddito)

Categorie di spesa	Totale	Decili di reddito									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alimentari e bevande analcoliche	<b>23,0</b>	33,8	32,4	30,3	28,4	27,1	25,6	24,0	22,0	19,7	14,2
Alcolici e tabacchi	<b>2,1</b>	2,7	2,5	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,1	1,9	1,3
Abbigliamento e calzature	<b>8,2</b>	6,8	7,3	7,8	8,2	8,3	8,5	8,6	8,9	8,7	7,5
Consumi domestici (gas, elettricità e acqua)	<b>7,4</b>	11,8	10,9	10,0	9,3	8,8	8,2	7,6	6,9	6,1	4,4
Affitti*	<b>7,0</b>	4,3	4,5	5,3	5,5	5,9	6,3	6,9	7,5	7,7	9,3
Servizi per la casa	<b>2,2</b>	1,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1
Salute	<b>4,6</b>	2,9	3,9	4,1	4,2	4,3	4,5	4,4	4,5	5,0	5,5
Trasporto privato	<b>11,5</b>	10,9	10,6	10,9	11,4	11,3	11,6	11,8	12,1	12,4	11,1
Trasporto pubblico	<b>0,5</b>	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6
Comunicazioni	<b>2,4</b>	3,9	3,4	3,2	3,0	2,8	2,7	2,5	2,3	2,1	1,5
Cultura e ricreazione	<b>5,0</b>	3,9	4,3	4,7	4,9	5,0	5,2	5,3	5,5	5,5	4,8
Servizi ricettivi e di ristorazione	<b>7,4</b>	3,7	3,8	4,6	5,3	5,6	6,4	7,0	8,1	9,2	10,2
Altri beni e servizi	<b>11,0</b>	11,1	11,0	11,4	11,7	11,6	11,7	11,7	11,6	11,2	9,5
Beni durevoli	<b>6,9</b>	1,8	2,6	2,3	2,7	3,9	3,9	4,4	5,1	7,0	16,6

\* Non sono inclusi gli affitti figurativi.

La categoria "istruzione" non è inclusa perché esente da IVA.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

<sup>14</sup> Il modello di microsimulazione EUROMOD utilizza l'indagine sulle spese delle famiglie riferita al 2012 e aggiornata tramite *uprating-factors* che riflettono l'andamento dei prezzi al consumo. Eventuali differenze con le ultime statistiche ISTAT sono dovute a questo. Per un approfondimento delle spese e delle imposte indirette coperte dal modello si veda: De Agostini P. e Vanheukelom T. (2018), Update of the Indirect Tax Tool Input Files for France Italy and Spain, Institute for Socialand Economic Research, University of Essex. Per maggiori approfondimenti sul modello di microsimulazione per le imposte indirette si veda: De Agostini P., Capéau B., Decoster A., Figari F., Kneeshaw J., Leventi C., Manios K., Paulus A., Sutherland H. e Vanheukelom T., (2017), EUROMOD Extension to Indirect Taxation: Final Report, *EUROMOD Technical Note EMTN 3.0*, Colchester: Institute for Socialand Economic Research, University of Essex.

Ma la composizione della spesa delle famiglie varia sensibilmente per decili di reddito. Si può osservare, dunque, che la spesa per alimentari e bevande analcoliche ha un'incidenza maggiore nei decili più bassi (al 33,8 per cento nel primo decile), che si ridimensiona sensibilmente man mano che aumenta il reddito, fino a toccare il 14,2 per cento nell'ultimo decile, che individua le famiglie con più alto reddito. Si tratta di una categoria di spesa in cui molti beni sono di prima necessità, ovvero beni per i quali il consumatore spende una percentuale minore del proprio reddito quando quest'ultimo aumenta. La spesa per consumi domestici (gas, elettricità e acqua) mostra una dinamica molto simile.

Al contrario, invece, la spesa per servizi ricettivi e di ristorazione pesa più nel paniere di spesa delle famiglie ad alto reddito (il 10,2 per cento nell'ultimo decile) che in quelle più povere (3,7 per cento nel primo). In questo caso, si tratta per lo più di beni definiti di lusso, per i quali il consumatore sceglierà di spendere di più all'aumentare del reddito. Lo stesso andamento si osserva per la spesa sugli affitti, sul trasporto privato e per i beni durevoli.

La spesa per servizi per la casa, salute e trasporto pubblico mantengono all'incirca la stessa quota sul totale della spesa a prescindere dai livelli di reddito. In tal caso, si tratta di beni la cui domanda cresce per lo più proporzionalmente al reddito.

**Tabella 4.3**  
**Le aliquote medie**  
**per differenti categorie di beni**  
(Valori percentuali)

	<b>Imposte indirette</b>	<b>IVA</b>
Trasporto pubblico	6,1	6,1
Alimentari e bevande analcoliche	7,4	7,4
Salute	7,8	7,8
Affitti	8,1	8,1
Altri beni e servizi	9,7	9,7
Servizi ricettivi e ristorazione	11,3	11,3
Cultura e ricreazione	13,6	13,6
Comunicazioni	17,1	17,1
Consumi domestici (gas, elettricità e acqua)	20,4	11,5
Abbigliamento e calzature	22,0	22,0
Servizi per la casa	22,0	22,0
Beni durevoli	22,0	22,0
Alcolici	42,2	22,0
Trasporto privato	87,1	21,2
Tabacchi	333,6	22,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

#### *Aliquote medie per categorie di beni*

L'imposizione media effettiva è molto variabile fra le principali categorie, perché i singoli beni sono sottoposti sia a differenti aliquote IVA che ad accise che aumentano sensibilmente le aliquote pagate dai consumatori (Tabella 4.3). Infatti, i beni che sono soggetti a una tassazione più elevata sono quelli che contengono accise significative, come gli alcolici (con un'aliquota media del 42,2 per cento), i tabacchi (334) o i beni appartenenti al trasporto privato (87,1), principalmente i combustibili<sup>15</sup>.

Le categorie di beni con aliquote medie basse sono quelle in cui sono presenti numerosi beni soggetti ad aliquota IVA ridotta, minima o addirittura ad aliquota zero. In Italia, infatti, sono tre le principali aliquote IVA in vigore<sup>16</sup>:

- aliquota minima (4 per cento), applicata per lo più alle vendite di generi di prima necessità (alimentari, stampa quotidiana o periodica, ecc.);
- aliquota ridotta (10 per cento), applicata ai servizi turistici (alberghi, bar, ristoranti e altri prodotti turistici), a determinati prodotti alimentari e particolari operazioni di recupero edilizio;
- aliquota ordinaria o standard (22 per cento), da applicare in tutti i casi in cui la normativa non prevede una delle due aliquote precedenti.

La tassazione media sui beni alimentari è quindi pari al 7,4 per cento, poiché il 49,2 per cento di essi è soggetto ad aliquota ridotta, il 47,5 ad aliquota minima e solo il 3,4 per cento ad aliquota standard (Tabella 4.4).

Allo stesso modo l'aliquota media applicata alla categoria cultura e ricreazione è pari al 13,6 per cento perché il 62,5 per cento dei beni e servizi è soggetto ad aliquota standard, il 16,7 per cento a quella ridotta, un altrettanto 16,7 per cento ad aliquota minima e il 4,2 per cento dei beni e servizi è esente da IVA.

<sup>15</sup> Le accise hanno teoricamente anche un ruolo di intervento statale sui consumi, calmierando le esternalità negative prodotte dal consumo visto che gravano su beni che sono potenzialmente dannosi per la collettività.

<sup>16</sup> A queste si aggiunge l'aliquota al 5 per cento per: prestazioni socio-sanitarie, assistenziali ed educative rese dalle cooperative sociali e loro consorzi (a partire dal 1 gennaio 2016); prestazioni di trasporto urbano di persone effettuate mediante mezzi di trasporto abilitati ad eseguire servizi di trasporto marittimo, lacuale, fluviale e lagunare; basilico, rosmarino e salvia, freschi, origano a rametti o sgranato, destinati all'alimentazione; piante allo stato vegetativo di basilico.

**Tabella 4.4**  
**Distribuzione delle diverse aliquote IVA nelle categorie di beni**

(Quote %)

	<b>Standard 22%</b>	<b>Ridotta 10%</b>	<b>Minima 4%</b>	<b>Zero</b>
Alimentari e bevande analcoliche	3,4	49,2	47,5	0,0
Alcolici e tabacchi	100,0	0,0	0,0	0,0
Abbigliamento e calzature	100,0	0,0	0,0	0,0
Consumi domestici (gas, elettricità e acqua)	50,0	50,0	0,0	0,0
Affitti	17,2	75,9	0,0	6,9
Servizi per la casa	100,0	0,0	0,0	0,0
Salute	21,4	21,4	21,4	35,7
Trasporto privato	77,8	11,1	0,0	11,1
Trasporto pubblico	0,0	66,7	0,0	33,3
Comunicazioni	77,8	0,0	0,0	22,2
Cultura e ricreazione	62,5	16,7	16,7	4,2
Servizi ricettivi e di ristorazione	18,2	63,6	18,2	0,0
Altri beni e servizi	54,5	0,0	4,5	40,9
Beni durevoli	100,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

I servizi ricettivi e di ristorazione sono tassati per quasi i due terzi al 10 per cento, sebbene rappresentino una quota rilevante di spesa delle famiglie ad alto reddito.

Le categorie di beni e servizi relativi a salute, trasporto pubblico e altro sono le più soggette ad esenzione IVA, mentre abbigliamento e calzature, alcolici e tabacchi, servizi per la casa e beni durevoli sono totalmente tassate con aliquota standard al 22 per cento.

## 4.6 Che cosa succede se aumenta l'IVA?

A titolo di esempio, un aumento di un punto percentuale sia dell'aliquota IVA ordinaria che della ridotta (ma non della minima) colpirebbe oltre il 76 per cento dei beni consumati dalle famiglie. Aumenterebbero le aliquote medie di tutte le principali categorie di beni: salirebbero in modo più significativo per il trasporto privato, dove l'aliquota crescerebbe di 1,5 punti percentuali, mentre per i generi alimentari aumenterebbe di mezzo punto, calmierata dalla presenza di numerosi beni sottoposti ad aliquota minima (Grafico 4.4).

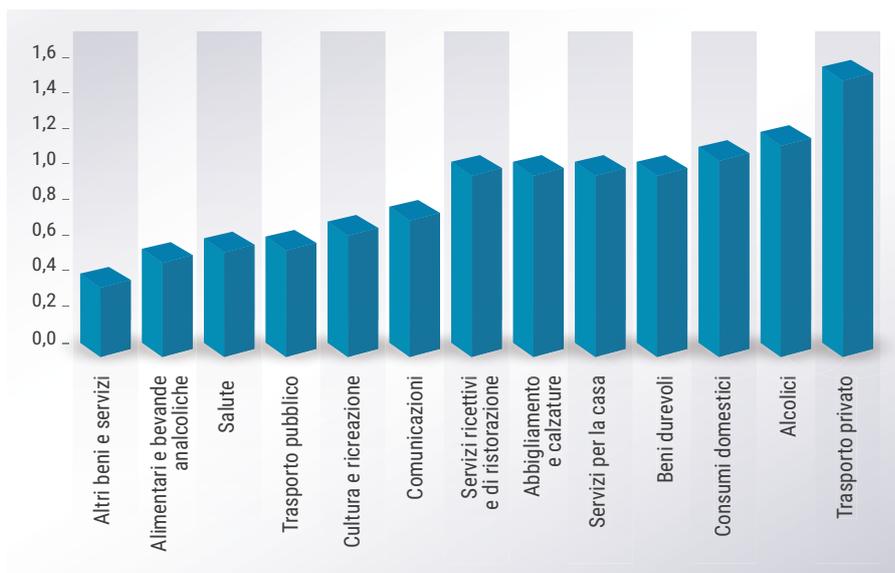
*L'aumento sulla spesa per le famiglie...*

Assumendo una completa traslazione dell'aumento IVA sui prezzi, la spesa media delle famiglie crescerebbe di circa 169 euro l'anno (pari a un aumento dello 0,6 per cento, Grafico 4.5), con valori più elevati per alimentari (+28,4 euro), trasporto privato (+24,3) e abbigliamento-calzature (+17,3) che rappresentano oltre il 40 per cento della spesa delle famiglie<sup>17</sup>. Le famiglie nei primi due decili di reddito spenderebbero in media circa il 17 per cento del proprio reddito disponibile per il pagamento di IVA e accise, contro il 12 per cento delle famiglie più ricche.

<sup>17</sup> In questo scenario si ipotizza che le famiglie continuino a consumare le stesse quantità di beni rispetto all'assenza di aumento dell'IVA.

### Grafico 4.4 Incrementi superiori per il trasporto privato

(Aumento delle aliquote medie, valori %)



Per rendere più chiaro il grafico il tabacco è stato escluso (+9,5% di aumento).

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

### Grafico 4.5 L'aggravio di spesa per le famiglie se aumentasse l'IVA\*

(Spesa familiare media annuale)



\* Aliquota ridotta all'11% e ordinaria al 23%. Aumenti di spesa a quantità costanti.

Fonte: elaborazione Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

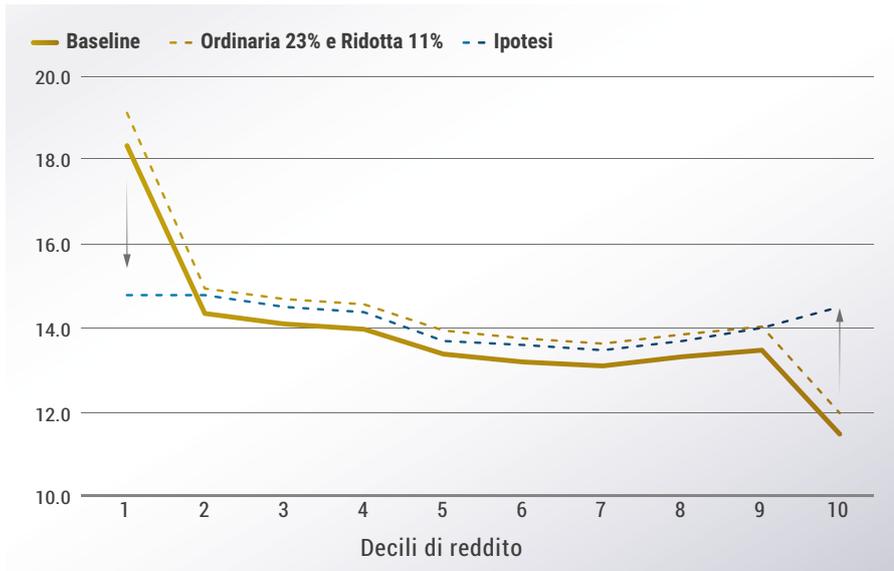
...nel caso in cui venissero attivate le clausole di salvaguardia

L'aumento delle aliquote IVA previsto a legislazione vigente (+3,2 punti di ordinaria e +3 punti di ridotta) comporterebbe un aggravio della spesa media delle famiglie di 523 euro l'anno. Ciò si tradurrebbe in maggiore spesa soprattutto per: il trasporto pubblico (+28,6 per cento), i servizi ricettivi e di ristorazione (+25,5 per cento), quelli legati alla salute (+21,9 per cento) e, a seguire, per gli alimentari e le bevande analcoliche e per gli affitti (oltre il 20 per cento in più). Categorie di spesa dove è maggiormente ricorrente l'aliquota ridotta al 10 per cento.

Se sulle spese sanitarie, considerate per lo più incompressibili, le famiglie potranno agire poco, per quanto riguarda le altre categorie di beni e servizi, nel tempo si potrebbe osservare un graduale cambiamento nelle abitudini di spesa con conseguente riduzione dei consumi di beni maggiormente colpiti dall'aumento dell'imposta.

## Grafico 4.6 Incidenza delle imposte indirette sul reddito disponibile delle famiglie

(Valori %)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

A parità di paniere di spesa, dunque, interventi di aumenti generalizzati delle aliquote IVA, sulla falsariga di quanto stabilito dalle clausole di salvaguardia, permetterebbero di incassare gettito per le casse dello Stato ma avrebbero effetti negativi sia sulla crescita dell'economia che dal punto di vista distributivo, perché andrebbero a colpire maggiormente le famiglie con redditi più bassi, amplificando la regressività dell'imposta.

Al fine di stimolare la crescita attraverso un aumento dei consumi, si potrebbe pensare a un riordino delle aliquote IVA, andando a ragionare sui singoli beni e servizi. In tal modo si potrebbe individuare uno schema di aumento e riduzione delle aliquote che, a parità di gettito, miri a riequilibrare l'incidenza della tassazione a favore delle famiglie con redditi medio-bassi che hanno una maggiore propensione al consumo (Grafico 4.6), ma anche a chiarire l'incidenza impositiva di alcune categorie di spesa attualmente tassate in modo atipico.

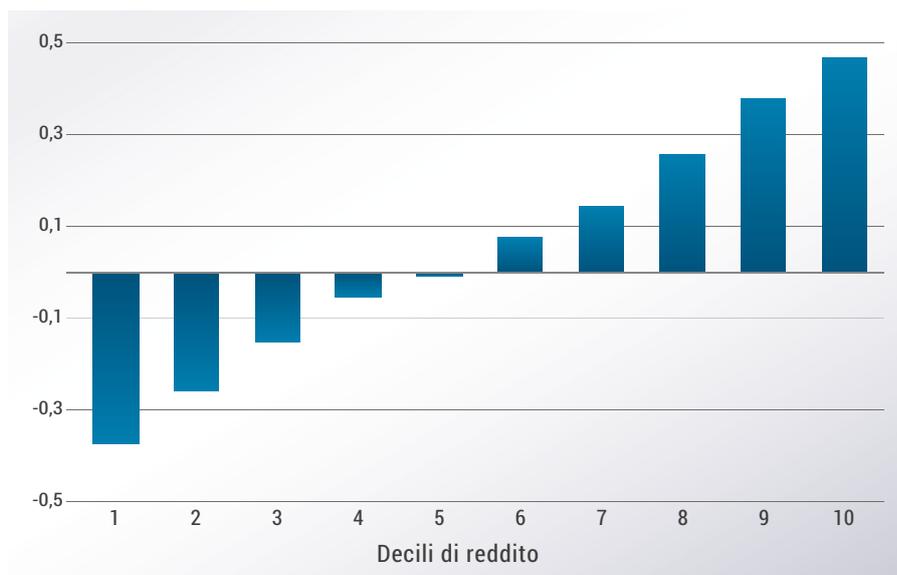
Alcune indicazioni possono essere utili a tal fine:

- l'incidenza delle imposte indirette sulle famiglie più povere è sensibilmente più alta di quanto lo sia sulle famiglie più ricche (rispettivamente 18,3 per cento contro l'11,5 per cento);
- le spese delle famiglie nel primo decile di reddito si concentrano per lo più sui beni necessari (alimentari e bevande analcoliche, consumi domestici, altri beni e servizi); ma mentre i prodotti alimentari sono tassati generalmente con aliquota ridotta o minima, negli altri beni e servizi e nei consumi domestici prevale l'aliquota ordinaria;
- l'aliquota standard si applica nella totalità di beni delle categorie abbigliamento e calzature, servizi per la casa, alcolici e tabacchi e beni durevoli; ma solo questi ultimi sono per lo più consumati dalle famiglie con più alto reddito;
- ai servizi ricettivi e di ristorazione si applica l'aliquota ridotta nel 63,6 per cento dei casi (la minima nel 18,2 per cento), nonostante siano una categoria di spesa rilevante per lo più per le famiglie con maggior reddito.

Non come proposta ma a titolo di esempio, si mostra come con un semplice esercizio di riordino delle aliquote IVA tra categorie di beni sia possibile ridisegnare l'incidenza fiscale sulle famiglie consumatrici (Grafico 4.7). Si tratta

## Grafico 4.7 Effetti distributivi di un esercizio di riordino delle aliquote IVA

(Variazione dell'incidenza delle imposte indirette, in punti percentuali)



Ipotesi di riordino: aliquota minima al 5%; prodotti alimentari al 5%; servizi ricettivi e di ristorazione al 22%.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria con EUROMOD-ITT v1.0 su dati IT-SILC/HBS.

di un esercizio statico che ha il solo scopo di far vedere come cambierebbe in modo meccanico l'incidenza delle imposte indirette sul reddito delle famiglie. Nel dettaglio si è simulato di:

- portare l'aliquota minima al 5 per cento (pari alla soglia minima prevista dalla Direttiva IVA) dall'attuale 4 per cento;
- assoggettare tutti i prodotti alimentari al 5 per cento, riducendo quindi l'attuale aliquota media di oltre 2 punti percentuali;
- applicare l'aliquota ordinaria ai servizi ricettivi e di ristorazione, attualmente tassati al 10 per cento<sup>18</sup>.

L'esercizio svolto porterebbe a un maggior gettito IVA pari a circa 1,5 miliardi di euro; ridurrebbe dello 0,3 per cento l'incidenza delle imposte indirette sulle famiglie a basso reddito, mentre l'aumenterebbe dello 0,4 per cento sulle famiglie con redditi più alti.

<sup>18</sup> I servizi ricettivi e di ristorazione sono inclusi nell'elenco dei beni e servizi che possono essere assoggettati alle aliquote ridotte (Allegato III alla Direttiva IVA) e pertanto possono prevedere un rialzo all'aliquota ordinaria. Tra i principali paesi europei nostri competitor, Francia e Spagna li tassano con aliquota ridotta, mentre Germania e Regno Unito con aliquota standard.







