

CGIL



Nota

La manovra economica e finanziaria in Legge di Bilancio 2019

(dopo il maxi-emendamento e le modifiche al Senato)

(30 dicembre 2018)

Dopo oltre due mesi di iter parlamentare e incessanti scambi con la Commissione europea, negli ultimi giorni del 2018 viene approvata la Legge di Bilancio, al terzo passaggio parlamentare e dopo ben tre voti di fiducia consecutivi posti dal Governo, tra maxiemendamento ed emendamenti micro-settoriali. Il deficit viene ridimensionato, la parte economica della manovra viene ridotta e il quadro finanziario diviene più restrittivo.

Il ciclo economico sfavorevole pesa su una ripresa debole, ridimensionando il quadro macroeconomico e le previsioni di crescita, ma il Governo non aumenta gli investimenti e non crea lavoro

L'economia italiana rallenta (decelerano esportazioni, produzione e consumi) e peggiora lo scenario internazionale (frena il commercio mondiale, anche per i dazi e le tensioni geo-economiche, aumenta il prezzo del petrolio, aumenta progressivamente il tasso di cambio euro/dollaro). Il PIL registra una flessione dello 0,1% nel terzo trimestre 2018, dopo una serie di variazioni trimestrali positive ma sempre molto contenute che hanno caratterizzato una ripresa molto debole sin dal 2015. Gli ultimi dati Istat indicano un tasso di disoccupazione ancora a due cifre (10,6%), oltre che un nuovo aumento della disoccupazione giovanile (che si attesta al 32,5%), senza contare i 3 milioni di disoccupati "potenziali".

Il Governo, pur consapevole, ha sbagliato le previsioni di crescita del PIL 2018 e 2019, che ora è costretto a revisionare al ribasso: dall'1,2 all'1,0 per cento nel 2018; dall'1,5 all'1,0 per cento il prossimo anno. La crescita del PIL dell'Italia passerebbe dall'1,6 per cento del 2017 a circa l'1 per cento nell'anno in corso e nei prossimi tre (l'attività economica verrebbe quasi interamente sostenuta da consumi delle famiglie e investimenti privati, in quanto il contributo del commercio estero sarebbe positivo solo nel 2019).

Ricordiamo che l'Italia resta la seconda potenza industriale europea e l'ottava economia mondiale, ma ha trovato più tardi delle altre economie avanzate la ripresa, che è ancora debole, incerta e diseguale, nel sistema di imprese, nella società e nei territori. Il Paese negli ultimi anni cresce meno di tutti gli altri stati europei. Siamo lontani dai livelli pre-crisi di PIL, investimenti, consumi, occupazione, salari e ore lavorate. Il mercato del lavoro ha generato precarietà per i più giovani

(basti citare il record di 3,1 milioni di contratti a termine segnato il secondo trimestre di quest'anno) e povertà diffusa (con 9,4 milioni di le persone in povertà "relativa" e oltre 5 milioni in povertà assoluta). La struttura produttiva detiene ancora le debolezze che hanno reso più intensa la crisi e caratterizzato il "declino" nei primi anni Duemila, immediatamente visibile sul versante della scarsa propensione media all'innovazione e della produttività, soprattutto del capitale e "di sistema". Eppure, la strategia del Governo - nonostante gli annunci - non si fonda su un vero rilancio degli investimenti pubblici (ridotti del 30% in 10 anni), del lavoro (ancora con 1 milione di posti in meno rispetto al 2008) e dello sviluppo (su cui ci sarebbero ampi margini di investimento, a partire dalle infrastrutture sociali, materiali e immateriali, logistiche e viarie, energetiche e digitali, ambientali e culturali).

Il nuovo quadro di finanza pubblica, sempre meno espansivo con poche risorse per investimenti e più oneroso per gli italiani

Con una crescita del PIL inferiore alle aspettative e dopo la lunga discussione – bilaterale e conflittuale – con la Commissione europea, il Governo ha dovuto rivedere i termini del rinvio del cosiddetto "pareggio di bilancio" e il rapporto deficit/PIL: dal 2,4 al 2,04 per cento del PIL, ridimensionando la spinta espansiva e, soprattutto, prevedendo nuovi tagli che generano un'ulteriore torsione restrittiva. Tra minore crescita del PIL nominale e minor deficit alla manovra mancano oltre 10 miliardi di euro rispetto alla prima versione.

I nuovi saldi della manovra contano nel 2019 un deficit di 11,5 miliardi (anziché 21,9 miliardi), circa 41 miliardi di interventi e oltre 29 miliardi di coperture (in cui spiccano i tagli al welfare, all'istruzione e ai servizi pubblici e i nuovi condoni).

La stessa discussione con le istituzioni europee è stata condotta in modo poco costruttivo, senza un'idea dell'Europa per la pace, il benessere e lo sviluppo. Anzi, scegliendo di non giocare un ruolo come Paese, si è accentuato proprio il carattere tecnocratico della trattativa con la Commissione europea, rivendicando ai fini mediatici la scelta di confliggere per competere, e perdendo l'occasione di cooperare per convergere e cambiare le politiche economiche sovranazionali.

L'Europa ha così posto due vincoli ulteriori per evitare all'Italia la procedura di infrazione:

1. una sorta di "caparra" di 2 miliardi di euro che non si potranno spendere, se non dopo verifica dei conti pubblici per il 2019;
2. un aumento delle Clausole di salvaguardia per un totale di 23 miliardi per il 2020 e di quasi 29 miliardi per il 2021, che come noto si traducono in tagli alla spesa o nuove tasse. Si tratterà, per i prossimi due anni, delle più elevate clausole di salvaguardia dai tempi della loro introduzione.

Questi oneri si aggiungono ai già gravosi aumenti di spesa per i maggiori interessi passivi sul debito pubblico, che costano circa 4 miliardi di euro, rappresentando dei veri e propri vincoli alla parte espansiva della manovra, in cui già 12,5 miliardi sono stati impegnati per disinnescare le clausole di salvaguardia sugli aumenti IVA e accise per il 2019, oltre i 3 miliardi di spese indifferibili.

I nuovi vincoli europei sono giustificati dal fatto che la riduzione della spesa per il 2019 o le nuove entrate da dismissioni immobiliari, oltre che irrealistiche, si configurano come temporanee. Il Governo avrebbe potuto prevedere nuove entrate strutturali – innanzitutto dalla lotta all'evasione e alla corruzione – anziché nuovi tagli della spesa e un altro "pilota automatico" dell'austerità per i prossimi anni.

La riduzione di spesa rispetto alla prima ipotesi presentata alla Camera è di circa 8,6 miliardi di euro, di cui -5 miliardi di spese correnti, a partire dalla due misure “bandiera” (meno risorse per Reddito di cittadinanza per circa 2 miliardi e meno risorse per Quota 100 per circa 2,7 miliardi) a cui si aggiungono 400 milioni per il blocco dell’indicizzazione delle pensioni, una misura iniqua oltre che sbagliata.

Il resto dei tagli alla spesa incidono in conto capitale:

- Riduzione del Fondo per investimenti pubblici delle Amministrazioni centrali (opere pubbliche), già al minimo storico e con un aumento per il 2019 di appena 3,5 miliardi nella prima versione;
- Fondi per il cofinanziamento nazionale ai Fondi europei, specie per rischio idrogeologico e dissesto (di cui l’80% agisce al Sud);
- Fondo sviluppo e coesione per 800 milioni in meno (anche qui, 80% al Sud);
- Fondo per il Sostegno sviluppo e trasporto (a favore di Ferrovie dello Stato) con ulteriori tagli ai trasferimenti, già notevolmente ridotti nella versione iniziale della manovra, per un totale di circa 2,3 miliardi.

Oltre a ciò una serie di piccoli tagli o blocchi che recuperano risorse ma di portata significativa: ad esempio, lo spostamento della presa di servizio per le nuove assunzioni (la Presidenza del Consiglio, i Ministeri, gli Enti pubblici non economici, le Agenzie fiscali e le Università, in relazione alle ordinarie facoltà assunzionali riferite al predetto anno non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019).

Non sono previste risorse sufficienti per i Contratti pubblici (1,7 miliardi per tre anni).

Risorse insufficienti e nessuna riforma organica degli ammortizzatori sociali: si prevede la concessione della mobilità in deroga per massimo 12 mesi anche per i lavoratori che abbiano cessato il trattamento di integrazione salariale in deroga per il periodo 1° dicembre 2017 - 31 dicembre 2018 e contestualmente non abbiano diritto alla fruizione della NASPI. È una misura non strutturale e soprattutto senza risorse: è evidente la possibilità che vi siano disparità di fruizione dell’ammortizzatore su base territoriale in relazione all’entità delle risorse residue disponibili in ogni Regione.

Assente la politica industriale: si riducono le risorse per investimenti e ricerca, pur mettendo in campo una serie di misure di sistema positive per accelerare gli investimenti (cabine di regia a Palazzo Chigi, Investitalia, assunzioni per le Regioni finalizzate alla spesa delle risorse comunitarie, etc.), ma siamo in presenza di una riduzione così consistente delle risorse.

Sull’innovazione si conferma quanto previsto nella precedente finanziaria in tema 4.0 (iperammortamento, credito di imposta per R&S, etc.), ampliando anche alla *block chain*.

Le imprese da questo punto di vista portano a casa anche la riduzione per assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (INAIL) per un totale di 410 milioni, reperiti anche attraverso un taglio di 110 milioni agli interventi in materia di formazione, senza introdurre nessuna qualificazione delle prestazioni a favore delle lavoratrici e dei lavoratori in tema di salute e sicurezza.

Nella malintesa idea di questo Governo di deregolare per semplificare, è stata anche introdotta con il maxi-emendamento, fino al 31 dicembre 2019 e nelle more di una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici, una deroga alle procedure di affidamento degli appalti, al fine di

elevare la soglia prevista per l'affidamento di lavori con procedura diretta fino a 150 mila euro (e applicare la procedura negoziata, previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, per lavori da 150 mila fino a 350 mila euro), gettando un'ombra sui principi di concorrenza, trasparenza e proporzionalità.

il Mezzogiorno è il grande assente della manovra: ci sono tagli consistenti alle risorse, agli incentivi e solo misure "simboliche" che non cambiano il tratto delle politiche di coesione ("Resto al sud" amplia la platea dei potenziali beneficiari, elevando da 35 a 45 anni l'età massima degli stessi ed estendendo le agevolazioni previste dalla misura alle attività libero professionali, l'università degli studi di Napoli Federico II istituisce sperimentalmente, per un triennio, a decorrere dall'a.a. 2019-2020, in propri locali, la Scuola superiore meridionale, e viene istituito un Fondo per i poli universitari tecnico-scientifici nel Mezzogiorno).

Sulla Sanità si confermano le cifre del Fondo per il SSN e per le liste di attesa che abbiamo giudicato insufficienti per garantire le prestazioni sanitarie assistenziali necessarie ai cittadini e il rinnovo del CCNL.

Nessun intervento fiscale per i lavoratori e ai pensionati ma solo agli autonomi e alle imprese

Sul fisco oltre alle misure del DL fiscale, si introduce il saldo e stralcio per chi ha effettuato regolarmente la dichiarazione ma ha omesso il versamento di imposte e contributi perché in difficoltà economica (l'ISEE dei beneficiari della misura non deve essere superiore a 20 mila euro) nel periodo tra il 2000 e il 2017. L'utilizzo dell'indicatore ISEE per accedere a condoni anche parziali è utile, peccato che la norma indichi che le dichiarazioni debbano essere controllate dall'Agenzia delle entrate "nei soli casi in cui sorgano fondati dubbi".

Rimane il giudizio negativo sulla "flat tax" degli autonomi, che è in realtà l'estensione del regime dei forfetari che, sganciato dai soli contribuenti giovani o a basso reddito, diventa uno strumento di disegualianza tra i lavoratori autonomi, e fra questi e i dipendenti. Specie dal 2020, poi, diverrà ordinario il regime fiscale per l'80% delle partite IVA con tutto il suo portato di incentivo alla parcellizzazione produttiva, alla sotto-fatturazione e all'elusione. A questo si aggiunge l'incremento del costo degli investimenti che aggraverà la già bassa produttività delle piccole imprese italiane. In ultimo, il meccanismo ideato per evitare passaggi da lavoro dipendente ad autonomo penalizzerà i lavoratori costretti dal datore di lavoro ad aprire una partita IVA, che oltre al danno, soffriranno la beffa di non poter accedere al regime agevolato a prescindere dal reddito.

Si introduce, inoltre, il "modello portoghese" per attirare i pensionati esteri nei comuni del Mezzogiorno con meno di 20.000 abitanti.

Nel maxi-emendamento del Governo è stata inserita anche una norma che prevede l'abrogazione della riduzione dell'Ires con aliquota al 12% a favore degli enti no profit, per gli istituti autonomi e per le case popolari. In pratica, dal 2019 anche le associazioni del Terzo Settore saranno soggette

all'aliquota ordinaria del 24% contando in tal modo un vero e proprio raddoppio dell'Ires che sarà applicato già sui redditi relativi al 2018.

Va sottolineato, infine, che l'abbassamento dell'aggio di Equitalia, negli scorsi tre anni ripianato da risorse interne alla riorganizzazione in Agenzia delle Entrate, da quest'anno viene finanziato con 70 milioni dal Bilancio: diminuire l'aggio sposta il costo della riscossione dagli evasori ai contribuenti onesti.

Conclusioni: una manovra senza futuro

La manovra è senza visione, lontana dallo spirito della Repubblica fondata sul lavoro, distante dall'idea di sviluppo delle economie più avanzate.

Si è scelto di dare risposta al consenso elettorale con le due misure simbolo che però sono ancora solo dei titoli in Legge di Bilancio (Quota 100 e Reddito di cittadinanza), in assenza dei decreti collegati:

- sul versante pensioni, in attesa di conoscere i dettagli, si può già affermare che non dovrebbe chiamarsi Quota 100 perché si tratta solo della possibilità di andare in pensione con 38 anni di contributi e 62 di anzianità, in realtà dunque un intervento parziale, che continua a non dare garanzie ai giovani e alle donne, risposte alle carriere discontinue, al lavoro di cura delle donne e lavori gravosi e usuranti;
- sul Reddito di cittadinanza, oltre a essere scomparsa dal testo la “pensione di cittadinanza” (come segnalato dallo stesso Ufficio studi del Senato), anche in questo caso non vi sono dettagli – a parte il miliardo previsto per i centri per l'impiego – ma possiamo affermare che saranno sicuramente utilizzate le risorse del Reddito di Inclusione (REI) e la misura, ancora oggi, assume un carattere confuso, quantomeno ibrido di strumento di contrasto alla povertà, finalizzato all'occupazione o addirittura un incentivo alle imprese.

Una manovra che rischia di recare danno al futuro del Paese e senza un'idea di prospettiva neanche a breve termine come dimostrano la riduzione degli investimenti per il triennio (che dopo il maxi-emendamento si sono ridotti a poco più di un miliardo l'anno). In particolare, questo penalizzerà le aree più deboli del Paese, il Mezzogiorno.

Le due misure simbolo sicuramente faranno aumentare i consumi interni, ma se non si recupereranno risorse per la sterilizzazione delle clausole IVA questi effetti dal 2019 potrebbero essere vanificati dall'aumento delle imposte indirette. L'Istat sostiene che ogni miliardo di euro di spesa pubblica corrente possa avere 700 milioni di crescita aggiuntiva del PIL (oltre allo stesso miliardo di euro), con impatto limitato sul tasso di disoccupazione; mentre un miliardo in investimenti e innovazione generano 1,8 miliardi di crescita di PIL al primo anno e ben 3,6 miliardi dal secondo anno in poi, con un impatto più significativo sull'occupazione.

La Legge di bilancio determina, quindi, una pesante ipoteca sulle prossime leggi di bilancio (2020 e 2021) che avranno spazi di manovra limitatissimi. Il punto centrale è proprio questo: non solo mancano le risposte *oggi* alle rivendicazioni della piattaforma unitaria, ma perché rischiano di mancare nei prossimi due anni.

I giovani sono gli altri grandi assenti dalla manovra: non ci sono interventi o piani di assunzioni pubbliche che diano una risposta alla disoccupazione giovanile (il testo enumera una serie di

concorsi nella P.A. “minimali” rispetto alle uscite programmate, al netto nel pubblico dell’effetto Quota 100), perciò un altro punto di risparmio, una sorta di taglio occulto sul personale della P.A. per i prossimi anni.