



LEGGE DI BILANCIO 2019 : UN PRIMO COMMENTO

La legge di bilancio appena presentata non ha modificato sostanzialmente quanto contenuto nel Documento programmatico di bilancio (DPB) inviato a metà mese a Bruxelles, ma contiene elementi che lasciano trasparire una possibilità di un ridimensionamento della spesa programmata e quindi del deficit definito per il 2019.

Il deficit del 2,4% è giustificato secondo il governo dalla necessità di far ripartire l'economia italiana e di accelerare il suo tasso di crescita attraverso un aumento della domanda interna.

La scommessa del Governo si regge, pertanto, sulla crescita del PIL e su un gettito fiscale conseguente in grado di più che compensare il deficit.

L'architettura interna della manovra legittima, purtroppo, seri dubbi sotto questo profilo.

La Nota di Aggiornamento al DEF stima una crescita tendenziale del PIL (senza interventi della politica economica) pari allo 0,9% nel 2019 che diventa crescita programmatica dell'1,5% portando il deficit/PIL al 2,4%.

La manovra è fortemente sbilanciata sulla spesa corrente destinando risorse limitate agli

INVESTIMENTI PUBBLICI.

La Banca d'Italia attribuisce agli investimenti pubblici un moltiplicatore del PIL dell'1,2 ed all'aumento della spesa corrente o alla riduzione delle imposte un moltiplicatore fra 0,6 e 0,7.

È socialmente giusta la preoccupazione per le aree di povertà, di disoccupazione e di disagio sociale ricordando, tuttavia, che soltanto la **creazione di nuovo lavoro** è la soluzione strutturale al sussidio temporaneo e che la leva per la creazione di nuovo lavoro sono gli investimenti pubblici (logici e fisici) e la loro capacità di trainare la crescita dell'investimento privato, dell'occupazione, soprattutto giovanile, del reddito, della coesione sociale, presidiando orizzonti di futuro per il Lavoro e per il Paese.

Le stime di crescita del Pil previste dal governo non sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) e appaiono poco credibili per la UE, per le società di rating e, in generale, per vari centri di ricerca. E' questa la ragione principale, assieme al ripetuto clima di scontro con l'UE, che ha determinato la crescita dello spread. Il capo economista del FMI O. Blanchard, pur critico delle politiche di austerità dell'UE, sostiene che **gli impulsi espansivi contenuti nella manovra italiana possono essere di fatto annullati dall'aumento del costo del debito e dagli effetti negativi che questo può avere sulle banche e sul credito a famiglie e imprese, con ricadute complessivamente restrittive sulla crescita.**

Il pericolo concreto è che nonostante una minore spesa, per pastoie burocratico-procedurali rispetto a quella teoricamente indicata, la riaffermazione del **dogma** del 2,4%, ed il perdurare dello scontro in ambito Europeo mantenga lo spread ai livelli attuali o lo faccia crescere ulteriormente, ottenendo così una minore spinta espansiva dal lato della spesa e tutti gli effetti negativi dall'aumento del costo del debito che il Governatore Visco ha stimato per il 2019 in 5 miliardi di euro.



Nel suo ultimo Report di previsione il Centro Studi dell'Università Cattolica (REF) óstima una crescita del Pil nel 2019 dell'1% contro l'1,5% del governo ma stima il deficit al 2,1% contro il 2,4% programmatico, a causa delle difficoltà di rendere immediatamente esecutive tutte le misure di spesa previste nella manovra (sia per gli investimenti, sia per il reddito di cittadinanza e le pensioni).

Il Report di REF precede sia la legge di bilancio sia il dato Istat sulla **crescita zero del PIL** nel 3° trimestre 2018. La legge di bilancio conferma il fatto che la **spesa effettiva** nel 2019 sarà **inferiore** a quella programmata; il dato Istat rende ancora più incerte, se non largamente improbabili, le previsioni di crescita fatte dal governo.

La crescita zero nel terzo trimestre è il risultato del segno meno del valore aggiunto dell'industria manifatturiera bilanciato dal segno più dei servizi e dell'agricoltura che hanno evitato una variazione negativa del PIL. L'economia italiana torna, così, dopo tre anni e mezzo di crescita debole ma costante, alla crescita zero del quarto trimestre 2014.

Pesano le incognite ed il disordine dell'**economia globale** che risente dei dazi commerciali, delle tensioni valutarie, della riduzione degli scambi e degli investimenti, dell'aumento dei costi delle materie prime energetiche. Le incertezze del quadro nazionale associate alla Legge di Stabilità 2019, allo spread, ai rapporti con i mercati finanziari e con l'Eurozona acutizzano la tendenza internazionale.

Il contributo della domanda, sia interna, sia estera è stato nullo. È la conferma di una diagnosi che la CISL sostiene da tempo: al deficit di **domanda interna** si risponde con un mix vincente di politica degli investimenti e di politiche re distributive a favore delle aree sociali medie e basse; alla necessità di rafforzare il **posizionamento competitivo** del Paese si risponde con politiche industriali e politiche di innovazione in grado di accrescere costantemente la produttività nel lungo periodo.

È questa la strategia di cui l'Italia ha bisogno, per uscire da una stagnazione ormai ventennale, che il Governo dovrebbe mettere al **centro** della Legge di Stabilità 2019.

Il PIL dal 2000 al 2017 é cresciuto, infatti, del 2,6%. La crescita media annua è stata dello 0,15%. A fine 2017 mancano 5,4 punti percentuali per tornare al PIL del 2007.

La Legge di bilancio nei suoi grandi numeri conferma, come si è detto, i numeri del Documento Programmatico di Bilancio, in particolare per le maggiori voci di spesa riguardo a pensioni, reddito di cittadinanza, investimenti e fisco. Per pensioni e reddito di cittadinanza, tuttavia la legge indica solo la creazione di due **Fondi**, interconnessi tra loro, dotati delle risorse indicate nel Documento Programmatico di Bilancio, ma non indica le concrete norme di attuazione dei provvedimenti rinviati a due ddl collegati. L'effettiva spesa dipenderà quindi oltre che dal contenuto concreto dei due ddl in tema di requisiti e scadenze anche dal tempo di approvazione effettivo dei due ddl.

Per gli investimenti sono stanziati i relativi fondi e sono create la **Centrale** per la



progettazione delle opere pubbliche e **InvestItalia** con il compito di agevolare progetti di investimento e di sostenere le amministrazioni centrali e periferiche nello spendere le risorse stanziare. L'esperienza degli anni passati rende scettici sulla effettiva capacità di spesa. Pare di cogliere nelle misure un **eccesso di centralizzazione**, che potrebbe influire negativamente sul raggiungimento degli obiettivi.

LE SINGOLE MISURE

Quota 100, reddito e pensione di cittadinanza

Per quota 100 e per il reddito e la pensione di cittadinanza sono istituiti due fondi dotati rispettivamente di 6,7 miliardi nel 2019 (7 miliardi negli anni successivi) e di 9 miliardi a partire dal 2019.

I due fondi sono **interconnessi (vasi comunicanti)** nel senso che la legge prevede che eventuali economie nell'uno possano essere utilizzate dall'altro a fronte di una maggiore spesa, fermo restando il vincolo costituito dalla somma degli stanziamenti. Le somme stanziare costituiscono il tetto massimo di spesa; in concreto non si costituiscono diritti soggettivi in quanto all'eventuale esaurimento dei fondi le prestazioni non sarebbero più erogate. In caso di spesa inferiore a quella stanziata le risorse possono essere portate a riduzione di spesa.

La legge si limita ad **istituire** i due fondi e non entra nel merito dei provvedimenti rimandando a due ddl.

Per quanto riguarda quota 100 pare ormai accertato che saranno introdotte 4 finestre di uscita per i lavoratori privati, mentre ancora in discussione sono quelle per i **lavoratori pubblici**. Per questi si parla di una sola finestra a settembre nel 2019 e di due finestre annue a regime. Le finestre ovviamente renderebbe meno pesante la spesa nel 2019, soprattutto per i dipendenti pubblici. Con una adesione a quota 100 del 70% dei potenziali beneficiari e considerando i minori ratei mensili derivanti dalle finestre la spesa effettiva potrebbe essere nel 2019 pari alla **metà** delle risorse stanziare. Sull'adesione effettiva dei potenziali beneficiari molto dipenderà dalle norme contenute nel ddl in merito, ad esempio, al divieto di cumulo o ai ritardi di erogazione del Tfr nel pubblico impiego.

I 9 miliardi stanziati per il reddito e la pensione di cittadinanza assorbono i fondi già stanziati per il **Reddito di inclusione (Rei)**; quindi i maggiori oneri per la finanza pubblica sono pari a 6,8 miliardi di euro per l'anno 2019, 6,8 mld di euro per l'anno 2020 e 6.9 mld di euro annui a decorrere dal 2021. La norma stabilisce che è in ogni caso garantito il riconoscimento delle prestazioni Rei fino alla piena operatività dei nuovi istituti. Delle risorse stanziare per il 2019 e per il 2020 è previsto che 1 mld per ciascuno degli anni sia destinato al potenziamento dei Centri per l'impiego.

Anche in questo caso la legge di bilancio si limita a costituire il fondo rinviando a un ddl tutto ciò che riguarda l'inizio dell'erogazione delle prestazioni, il quantum delle stesse, le condizioni per accedervi. Se anche le domande saranno fattibili, come scritto in alcune bozze, dal mese di aprile 2019, **l'esame delle stesse, la verifica dei requisiti, l'estensione dei programmi individuali di avvio al lavoro, rendono concretamente difficile una effettiva erogazione delle prestazioni nella prima metà dell'anno**. Da valutare inoltre l'effettiva capacità dei **Centri per l'impiego** di svolgere quanto loro richiesto.

Il ddl dovrebbe poi indicare **quante risorse** destinare alla pensione di cittadinanza e quante al reddito di cittadinanza. Se si dà per scontato che almeno i 2,2 miliardi circa oggi erogati ai beneficiari



del ReI continuo ad essere dati a questi percettori e tolto il miliardo annuo da destinare ai Centri per l'impiego nel 2019 e nel 2020, restano disponibili per nuove pensioni e nuovi redditi di cittadinanza circa 5,8 mld. Difficile coprire con queste risorse tutte le pensioni inferiori a 780 euro e tutte le persone in situazione di povertà assoluta (5,1 milioni di persone) o relativa (9,3 milioni di persone).

Sarà chiaramente necessario che il ddl indichi **limiti per l'accesso**. Da valutare, secondo le indiscrezioni, il peso della **casa di proprietà** nel limitare l'ammontare del beneficio. Da verificare poi la **durata** del reddito di cittadinanza e le cause di un'eventuale **sospensione**.

PENSIONI D'ORO

Nella legge di bilancio non vi è nulla sulle pensioni d'oro. Il tema sembra rinviato alla discussione parlamentare. Sembra comunque caduta qualsiasi ipotesi di ricalcolo pensionistico, mentre si ragiona su di un **contributo di solidarietà** e su una modifica del livello di perequazione.

Nel testo vi è invece la previsione di un taglio dei trasferimenti erariali alle regioni, "diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale," se entro 4 mesi dall'approvazione delle legge di bilancio le regioni non modificano "la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale".

FISCO - STERILIZZAZIONE CLAUSOLE SALVAGUARDIA IVA E ACCISE

Come annunciato è stata sterilizzata la clausola di salvaguardia di 12,4 miliardi per il 2019 che prevedeva un aumento dell'Iva e delle accise. Per gli anni successivi invece la clausola non è stata eliminata ma solo **ridotta**. In particolare scende da 19,2 mld a 13,7 mld nel 2020, da 19,6 a 15,6 mld nel 2021 e nel 2022. Nelle prossime leggi di bilancio si dovrà quindi affrontare lo stesso problema.

Tra i fattori espansivi della manovra, secondo il governo, dovevano essere previste norme in favore delle imprese e dei lavoratori autonomi, rimandando al 2020 interventi più generali in favore delle famiglie.

FISCO - ESTENSIONE DEL "REGIME FORFETARIO"

Sono modificati a partire dal 2019 i requisiti di accesso al regime forfettario introdotto nel 2015 per i contribuenti persone fisiche, esercenti attività d'impresa, arti o professioni, con l'innalzamento della soglia dei compensi e dei ricavi a 65.000 euro e l'eliminazione del limite di 5.000 euro di spesa sostenuta per lavoro accessorio, lavoro dipendente e per compensi erogati a collaboratori, e del limite di 20.000 euro del costo dei beni strumentali.

Una prima applicazione di flat tax al 15% applicata **solo ai lavoratori autonomi**, mentre lavoratori dipendenti e pensionati continueranno a pagare a parità di reddito un'Irpef progressiva di gran lunga maggiore. Si determina un deciso favore fiscale (assai dubbio rispetto ai **requisiti di costituzionalità**) per le Partite IVA.

Non potranno avvalersi del regime forfettario i soggetti che hanno percepito redditi di lavoro



dipendente o redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente e che esercitano attività d'impresa, arti o professioni prevalentemente nei confronti anche di uno dei datori di lavoro dei due anni precedenti o, in ogni caso, nei confronti di soggetti agli stessi direttamente o indirettamente riconducibili. Questa norma dovrebbe ridurre/impedire la **trasformazione** di lavoro dipendente in lavoro autonomo.

Gli effetti finanziari in termini di perdita di gettito sono minimi nel 2019, 330 mln, mentre a regime salgono a 1,4 mld.

FISCO - IMPOSTA SOSTITUTIVA PER IMPRENDITORI INDIVIDUALI ED ESERCENTI ARTI E PROFESSIONI

E' istituita dal **2020** un'imposta sostitutiva con aliquota pari al 20% per imprenditori individuali ed esercenti arti e professioni che conseguono ricavi, ovvero percepiscono compensi, compresi tra 65.001 e 100.000 euro. L'imposta è sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali e dell'imposta regionale sulle attività produttive. I contribuenti sono esclusi dal campo di applicazione dell'IVA, tuttavia per questo c'è bisogno di una apposita **deroga comunitaria**.

La perdita di gettito è quantificata in 109 milioni nel 2020 e in 850 milioni a regime.

FISCO - IMPOSTA SOSTITUTIVA SUI COMPENSI DERIVANTI DALLA ATTIVITÀ DI LEZIONI PRIVATE

La norma prevede che dal 2019 i compensi percepiti per attività di lezioni private esercitata da docenti titolari di cattedre nelle scuole di ogni ordine e grado, sono soggetti a un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota pari al 15%. La Relazione tecnica stima una "perdita" di gettito a regime di circa 17 milioni calcolando il differenziale negativo prodotto per circa il 10% di lezioni stimate come regolarmente denunciate. Non sono fatte ipotesi in merito ad un recupero di evasione.

FISCO PER LE IMPRESE

Per le imprese è prevista una riduzione di **nove punti dell'Ires** (dal 24% al 15%) **in caso di investimento degli utili** per l'acquisizione di beni materiali strumentali e per l'incremento dell'occupazione e una proroga e rimodulazione della disciplina di maggiorazione dell'ammortamento.

Di contro vi è l'abolizione dell'ACE (aiuto per la crescita economica) e dell'IRI (l'imposta sul reddito dell'imprenditore).

Dalle cifre riportate nella Relazione tecnica il saldo per lo stato parrebbe positivo con un incremento lieve delle entrate. Molti sono i **dubbi** sull'efficacia del nuovo ordinamento rispetto al precedente al fine di agevolare investimenti e innovazione. Vi sarà certamente una sensibile redistribuzione del carico fiscale tra imprese a seconda delle loro caratteristiche.

FISCO - CEDOLARE SECCA SUL REDDITO DA LOCAZIONE DI IMMOBILI AD USO COMMERCIALE

E' istituita una ennesima cedolare secca continuando nello **svuotamento** dell'imponibile Irpef sempre più limitato ai soli redditi da pensione e da lavoro. La norma in esame dispone, per i nuovi contratti stipulati nel 2019, l'estensione della cedolare secca al 21% per i redditi da locazione degli immobili classificati C/1, di superficie fino a 600 mq.



FISCO - BANCHE E ASSICURAZIONI

Confermati gli appesantimenti fiscali su banche e assicurazioni con norme relative al Differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti, alla Rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni e alla Deducibilità delle perdite su crediti.

Per il 2019 sono stimate maggiori entrate per circa 3 mld, mentre negli anni successivi, dato che si tratta in buona misura di anticipazioni d'imposta o di differimento di svalutazioni, non ci sono aumenti di gettito.

FISCO TASSAZIONE LOCALE

Non c'è nella legge di bilancio una norma che proroga il **blocco** degli aumenti dei tributi e delle addizionali degli enti locali introdotto con la legge di bilancio 2015 e successivamente confermato fino al 2018. Senza la conferma del blocco le amministrazioni locali potranno **aumentare** addizionali e tributi.

INVESTIMENTI

Viene prevista la nascita di "InvestItalia", che dovrebbe svolgere il ruolo di "struttura di missione per il supporto alle attività del presidente del Consiglio dei ministri di coordinamento delle politiche del governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei ministri in materia di investimenti pubblici e privati". La struttura ha durata solo temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che la istituisce. Tra i compiti previsti: analisi e valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali; valutazione delle esigenze di riammodernamento delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni; verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali; elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridico di progetti di investimento in collaborazione con il ministero dell'Economia. Per la norma vengono stanziati 25 milioni all'anno dal 2019 e si prevede che la struttura sia istituita "con decreto del presidente del Consiglio dei ministri", che operi alle dirette dipendenze del premier anche in raccordo con la Cabina di regia Strategia Italia prevista dal dl Genova.

Per favorire gli investimenti pubblici è prevista l'istituzione di un Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e per lo sviluppo del Paese, con una dotazione finanziaria di 2,9 miliardi di euro per il 2019, di 3,1 mld di euro per il 2020 e di 3,4 mld per ciascuno degli anni dal 2021 al 2033.

Un analogo **Fondo** è previsto per gli **investimenti degli Enti territoriali**; la dotazione è di 3,0 mld nel 2019, 3,4 nel 2020, di 2 mld nel 2021. Per gli anni successivi la dotazione è tra 2 e 3 miliardi. Gli interventi dovrebbero riguardare l'edilizia pubblica, inclusa la manutenzione e la sicurezza, la manutenzione della rete viaria, la cura dell'equilibrio idrogeologico, la prevenzione da rischio sismico e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali. L'individuazione delle risorse per ciascun settore, i criteri di riparto e di monitoraggio vengono individuati tramite Decreti del Presidente del Consiglio.



Presso l'Agenzia del demanio è istituita la “**Centrale** per la progettazione delle opere pubbliche”, di cui possono avvalersi, tramite apposita convenzione, le amministrazioni centrali e gli enti territoriali interessati. La Centrale può svolgere, con rimborso dei relativi costi, compiti di progettazione di opere pubbliche e attività connesse alla progettazione, fattibilità tecnica ed economica, gestione delle procedure di appalto in tema di progettazione per conto della stazione appaltante, predisposizione di modelli di progettazione e valutazione dei progetti. Per questi compiti viene autorizzata l'assunzione, a tempo indeterminato a decorrere dal 2019, di un massimo di 300 unità di personale, almeno per il 70% con profilo tecnico, e nei limiti del 5% con qualifica dirigenziale.

Le previsioni relative agli investimenti sono tutte **subordinate** alla capacità di superare gli effetti di blocco che derivano dai meccanismi amministrativi, dalla deresponsabilizzazione per competenze sovrapposte e non sempre chiare, dallo “sciopero della firma” per timore di essere chiamati a rispondere per danno erariale. I fondi e i meccanismi individuati mirano ad ampliare la dotazione di finanziamento e anche a colmare il deficit di competenze progettuali, ma paiono caratterizzarsi per un eccesso di centralizzazione, tutto da verificare rispetto all'efficacia.

PUBBLICO IMPIEGO

Riguardo ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono previsti 1,1 miliardi per il 2019, destinati a diventare 1,4 mld per il 2020 e 1,7 per il 2021. Si tratta di cifre previste per il personale statale contrattualizzato e non contrattualizzato e comprendono contributi previdenziali e Irap. Gli aumenti vengono corrisposti nel 2019 attraverso l'indennità di vacanza contrattuale a partire da aprile e luglio 2019. La Relazione Tecnica esplicita che le somme predette corrispondono per la retribuzione media nelle Amministrazioni statali ad un aumento dell'1,3% per il 2019 (rispetto ad un'inflazione IPCA al netto degli energetici importati prevista dall'ISTAT all'1,4%), dello 0,35% nel 2020 e dello 0,3% nel 2021 (rispetto rispettivamente a una stima dell'1,4 e dell'1,3% per l'IPCA al netto degli energetici). Si tratta, dunque, di una **copertura che non arriva al 50%** nel triennio dell'1,95% per le retribuzioni rispetto ad un aumento dell'indicatore di riferimento pari al 4,1%. Alla luce di quanto previsto dai CCNL per il triennio 2016 – 2018 viene corrisposto un elemento perequativo riassorbibile pari in media a 16 euro per 12 mensilità.