

LA LEGGE DI BILANCIO 2020

di Maurizio Benetti e Gabriele Olini

Fondazione Ezio Tarantelli
Centro Studi Ricerca e Formazione

Manovra 17.12.2019

L'iter della Legge di Bilancio è arrivato lunedì 16 dicembre all'approvazione al Senato con la fiducia al Governo. Dopo una partenza ritardata e un lungo iter in Commissione Bilancio al Senato, la manovra finanziaria è approdata in Aula a palazzo Madama giovedì 12 dicembre. Il giorno 16 il Governo ha presentato il maxi-emendamento con il quale, come tradizione degli ultimi anni, ha chiuso con la fiducia la discussione alla prima Camera; è il maxi-emendamento che contiene le modifiche concordate nella maggioranza rispetto al testo iniziale. Vi sono stati last minute 330 piccole modifiche richieste dalla Ragioneria generale; inoltre alcuni provvedimenti (15 misure) non sono stati considerati ammissibili dalla Presidenza del Senato, perché "ordinamentali". Ora la proposta dovrebbe proseguire "blindata" alla Camera dei Deputati, che non ha la possibilità di apportare modifiche. La trasformazione in legge dello Stato dovrebbe avvenire il 27 dicembre a Montecitorio. Il Senato il 17 dicembre ha approvato in via definitiva il decreto legge fiscale collegato alla manovra finanziaria, sempre con ricorso alla fiducia.

I limiti dello strumento

Il maxi-emendamento alla legge di Bilancio per il 2020 su cui il governo ha posto la fiducia, consta di 958 commi per 313 pagine. Giustamente è stato notato (Sabino Cassese) che si tratta di un contenitore dove si trova di tutto, materie rilevanti e altre assolutamente specifiche; per di più le norme sono scritte con la tecnica del rinvio a decine di altre leggi, che ne rende oscuro il significato. Il fatto è che la Legge di Bilancio va approvata entro una data certa, prima della fine dell'anno; costituisce nell'attività legislativa e politica una priorità; viene ad essere, dunque, un veicolo preferenziale, un convoglio, per le norme di svariata tipologia.

Questo distorce la natura della Legge di Bilancio che dovrebbe indicare soltanto entrate e spese, con gli stanziamenti che autorizzano le amministrazioni a prelevare e a spendere; diventa, invece, una disposizione "omnibus". Sta ad indicare un malfunzionamento del Parlamento, perché troppe decisioni, anche molto specifiche (la tale diga, piuttosto che il tale museo) prendono la forma di legge, essendo l'amministrazione bloccata da controlli impeditivi. Si spara con il bazooka non avendo armi più appropriate.

Inoltre le disposizioni delle diverse materie non vengono esaminate tanto in ragione del merito specifico e dei benefici che apportano, ma piuttosto per la spesa che comportano. Le commissioni competenti per materia non si pronunciano o lo fanno molto rapidamente. Si perde così la coerenza interna delle singole materie.

La fretta di fine d'anno porta anche ad una modifica istituzionale "di fatto"; uno dei due rami del Parlamento non può portare modifiche perché la Legge arriva blindata. Questo trasforma il nostro Parlamento bicamerale in un Parlamento monocamerale ad anni alterni (si segue l'uso di presentare il testo un anno ad una Camera, quello successivo all'altra).



Conferme e novità

La discussione all'interno della maggioranza non ha investito l'impianto generale della legge. I saldi restano quelli annunciati (una manovra di 32 mld di euro), in buona parte (23 mld) dedicati alla cancellazione delle clausole di salvaguardia per il 2020. Restano i punti fondamentali della riduzione del cuneo fiscale dei 3 miliardi nel 2020 e di 5 miliardi nel 2021; le norme antievasione; il ridisegno delle misure a favore delle famiglie con figli da sostanziare con successivi provvedimenti; il superamento del super ticket; i fondi per l'ambiente di 55 miliardi in quindici anni.

Da luglio 2020 scatta il taglio del cuneo fiscale riservato ai lavoratori dipendenti; i meccanismi di erogazione e la platea dei beneficiari dovranno essere definiti in appositi provvedimenti. La manovra introduce alcune «Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici». In pratica, per favorire la tracciabilità delle transazioni e contrastare l'evasione fiscale.

La discussione ha riguardato essenzialmente il mantenimento o meno di tre imposte (sugar tax, plastic tax e auto aziendali) e le coperture sostitutive. Le tre imposte avrebbero dato, secondo la Relazione Tecnica incassi complessivi per quasi 1.700 milioni di euro nel 2020, per poi salire a 2.400 nel 2021 e a 2.200 nel 2022, come riportato nella tabella seguente.

I successivi emendamenti dei relatori di maggioranza e del governo, che recepiti nel maxi-emendamento, azzerano le entrate previste dalla norma sulle auto aziendali, che andrà ad interessare soltanto le nuove immatricolazioni e sarà basata sulle emissioni di CO₂; le modifiche ridimensionano per il 2020 le entrate della sugar tax spostando la sua entrata in vigore dal luglio a ottobre; riducono sensibilmente le entrate della plastic tax (dai 1.100 milioni iniziali a 160 milioni) attraverso il dimezzamento da 1 euro a 45 centesimi al chilo della imposta, l'estensione dei prodotti esclusi dall'imposta, ma con il coinvolgimento del tetrapack e il rinvio a luglio della sua entrata in vigore; le imprese che producono contenitori in plastica monouso avranno per il 2020 un credito d'imposta per l'adeguamento tecnologico.

Indebitamento netto (milioni di euro)		2020	2021	2022
Plastic tax	Prima versione	1.079,5	1781,5	1536,8
	Maxi- emendamento	140,6	521,1	462,0
Sugar tax	Prima versione	233,8	261,8	256
	Maxi- emendamento	58,5	350,8	350,8
Auto aziendali	Prima versione	332,6	387,4	378,8
	Maxi- emendamento	1,0	5,3	7,2
Totale	Prima versione	1.645,9	2.430,7	2.171,6
	Maxi- emendamento	200,1	877,8	820,0

Sono dunque le tasse ambientali quelle che hanno subito le modifiche più rilevanti, evidenziando una certa approssimazione in sede di definizione, che ha necessitato una successiva completa riscrittura. È auspicabile che la materia della tassazione ambientale, che sicuramente resterà centrale nel contesto del Green New Deal, sia affrontata in maniera più strutturata, non solo e non tanto in ragione delle possibili entrate, ma anche dell'impatto complessivo, definendo da subito le misure limitative, compensative o mitigatrici.



A copertura del ridimensionamento delle tasse ambientali è posta una tassa sulla fortuna con un prelievo del 20% sulle vincite al gioco superiori a 500 euro con un gettito di 308 milioni.

La Tasi viene incorporata nella nuova Imu unificata. Non si riduce la pressione fiscale perché le aliquote dell'Imu incorporano quelle fin qui applicate alla Tasi. La manovra rafforza i poteri di riscossione dei sindaci, introducendo anche per i tributi locali il meccanismo dell'accertamento "esecutivo" che taglia i tempi e le procedure necessari ad attivare pignoramenti e confische in caso di mancati pagamenti. Per i Comuni la Legge di Bilancio non comporta particolari aggravii; viene avviato il recupero progressivo dei 560 milioni tagliati nel 2014 e non vengono previsti altri tagli per i fondi agli enti territoriali. E' previsto uno stanziamento per 9,1 miliardi di euro, per gli anni dal 2021 al 2034, che si tradurranno in contributi ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana. Si punta in particolare a ridurre i fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

Alcune modifiche nella versione definitiva riguardano il Pacchetto Impresa 4.0 (l'iper e il super ammortamento vengono trasformati in crediti d'imposta); il nuovo credito d'imposta per gli investimenti del 2020 sarà del 6% per i beni "super", elevato tra il 20 e il 40% per i beni ex iper ammortizzabili. Si dimezza da 20 a 10 milioni il tetto massimo di investimenti agevolabili; si produce una maggiore spesa complessiva nel biennio 2021 - 2022 di circa 350 milioni. Il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo vede una ridefinizione delle aliquote e delle spese ammesse a beneficio (estensione all'innovazione tecnologica e altre attività innovative come il design) con un aumento di spesa di 227 milioni. Vi è stata la destinazione di 50 milioni nel 2020 e di 100 milioni nel 2021 per le aree di crisi complessa. Il sistema di formazione duale (scuola-lavoro) ha avuto un rifinanziamento di 47 milioni di euro. E' previsto lo sgravio contributivo del 100% per 3 anni alle microimprese (con meno di 9 dipendenti) che assumono apprendisti nel 2020. Non è passata alla fine la sospensione, invece della decadenza, dal Reddito di cittadinanza per la durata di contratti brevi, che non superino la fine dell'anno in cui il lavoro è iniziato.

Il "pacchetto Sanità" comprende l'abolizione a partire dal 1° settembre 2020 del cosiddetto "superticket", ovvero la quota di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie a carico dell'assistito. A disposizione per questo 185 milioni per il 2020 e 554 milioni di euro annui a partire dal 2021. Sono previsti 2 miliardi in più per gli interventi di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico. Una quota delle risorse (235 mln di euro) favorirà in particolare l'utilizzo di apparecchiature sanitarie da parte dei medici di base per provare a ridurre liste di attesa e affollamento dei Pronto soccorso. Sono previste 32 mila stabilizzazioni per medici e infermieri precari.

Viene confermata la detrazione al 19 per cento delle spese sanitarie e la norma vale per tutti senza limiti di reddito. In un primo momento la stretta escludeva i bonus fiscali per i redditi più alti, tranne le spese sanitarie per le patologie gravi. L'emendamento poi è stato cancellato.

La manovra istituisce il "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia", con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per il 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della



famiglia nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Nel Fondo verranno trasferite le risorse dedicate all'assegno di natalità (bonus bebè) e del bonus asilo nido confermati per il 2020.

La Legge di Bilancio prevede il piano da 100 milioni per la costruzione di nuovi asili nido e i 190 milioni per l'aumento del bonus asili nido che sotto i 25 mila euro di reddito familiare arriverà a 3.000 euro. Sale di 20 milioni il fondo di non autosufficienze con altre risorse per studenti con disabilità. Dal 2020 il Fondo per i disabili e le persone non autosufficienti potrà contare su 59 mln di euro, 200 mln per il 2021 e 300 mln annui a decorrere dal 2022. È stato definito un bonus fino a 400 euro all'anno per l'acquisto del latte artificiale per le mamme che non possono allattare per i primi sei mesi di vita del bambino; vi sono state modifiche in sede di maxi-emendamento.

Era stato prospettato di inserire in Legge di Bilancio il rinvio della fine della maggior tutela nel mercato elettrico e del gas al gennaio 2022; la misura è stata considerata ordinamentale e, dunque, stralciata; si prevede comunque di inserirla in un prossimo provvedimento, probabilmente il mille proroghe. E' misura importante, perché porta anche a una selezione mirata tra le centinaia di venditori di energia, fissando i requisiti necessari e introducendo un elenco apposito, di cui si parla da tempo; tra le richieste riteniamo ci debba essere il rispetto dei contratti collettivi di lavoro ed è auspicabile un rafforzamento dell'Autorità di settore. Le altre materie stralciate riguardano la Tobin tax sulle transazioni nei mercati finanziari on line; il pacchetto assunzioni per Province, Consob, Corte dei conti, Tar, Consiglio di Stato e Agenda digitale; la commercializzazione gratuita dei farmaci destinata alla solidarietà sociale e l'educazione finanziaria nelle scuole.

Le risorse stanziare per i rinnovi dei contratti pubblici per il triennio 2019-21 sono state portate a 3,4 miliardi, ma al momento non coprono le risorse necessarie alla stabilizzazione dell'elemento perequativo, all'adeguamento contrattuale, alla revisione dell'ordinamento professionale. Non è stato confermato il bonus docenti per il 2020.

La Confindustria ha espresso forte preoccupazione per l'introduzione nel decreto fiscale dell'ipotesi di confisca allargata anche nel caso di controllo fiscale; fermo restando il contrasto sacrosanto dell'evasione fiscale va evitato che si arrivi al blocco preventivo dei conti correnti aziendali, che, impedendo il pagamento degli stipendi e degli acquisti dei fornitori, può fermare il funzionamento dell'azienda con esiti anche molto gravi in termini di capacità di sopravvivenza delle attività produttive.

La copertura delle mancate entrate è stata trovata con la cosiddetta Robin tax (un'addizionale Ires di 3,5 punti percentuali) sulle concessioni pubbliche di trasporto (autostrade, aeroporti, porti e ferrovie); in prima battuta erano state previste maggiori risorse per 340 milioni nel 2020, ridotte a 191,7 milioni; altre voci riguardano l'aumento della tassazione sui giochi e rimodulazioni dei Fondi per le esigenze indifferibili e per gli interventi strutturali di politica economica.

Si prevede la realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un Green New Deal italiano, mediante l'istituzione di un Fondo con una dotazione complessiva di 4,24 miliardi di euro per gli anni 2020-2023, in parte destinato ad interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.



Per il biennio 2021 - 2022 alle minori entrate si provvede anche con l'aumento di 2,5 miliardi della clausola di salvaguardia relativa alle accise sulla benzina. Questo ovviamente comporterà un'ulteriore difficoltà per la manovra per il 2021 e successivi che già dovrà affrontare la clausola di salvaguardia relativa all'Iva per circa 19 mld. Vi è anche la riduzione di risorse per investimenti delle pubbliche amministrazioni centrali per 354 milioni nel triennio.

La manovra contiene una clausola taglia-spesa da un miliardo, sotto forma di congelamento di varie voci dei budget dei ministeri, da far scattare entro la prossima estate nel caso in cui gli obiettivi di finanza pubblica concordati con Bruxelles non venissero rispettati.

La Ragioneria ha anche prodotto un bilancio delle clausole di salvaguardia: azzerate quelle per il 2020, resteranno tuttavia in vita per il 2021 e per il 2022 nonostante un taglio rispetto alle eredità "tendenziali" del passato (9,8 per il '21 e 2,9 per il '22). In particolare per il 2021 ci saranno clausole da sterilizzare, se non si vorrà nuovamente incappare in un aumento di Iva e accise sui carburanti, per 20,1 miliardi mentre per il 2022 il conto sarà di 25,4 miliardi.

Viene, quindi, sostanzialmente ribadito il giudizio già espresso in occasione di lettura della Nota di Aggiornamento al DEF, che sottolineava la necessità di:

- Piano straordinario europeo di investimenti integrato da piani di investimenti nazionali coerenti (Green New Deal, infrastrutture, formazione) stornati dal calcolo del deficit;
- Politica fiscale redistributiva a favore delle aree sociali medie e basse, con effetti di potenziamento dei consumi e della domanda interna, attraverso una rigorosa riforma dell'IRPEF che le restituisca progressività, considerando che il 78% grava sui lavoratori dipendenti e sui pensionati e che, dal 1973 anno di nascita, gli scaglioni da 32 si sono ridotti a 5, l'aliquota minima dal 10% è salita al 23 e l'aliquota massima si è ridotta dal 72% al 43%, realizzando una colossale redistribuzione di reddito verso l'alto;
- Politica industriale, da troppo tempo latitante, che sostenga la svolta ciclica presidiando la capacità competitiva dell'economia italiana nel medio e lungo periodo.

Per sfuggire alle pulsioni antidemocratiche bisogna ridurre l'incertezza

Secondo il Rapporto CENSIS è l'incertezza lo stato d'animo dominante degli Italiani rispetto al futuro; riguarda il 69% delle persone e sale al 76% per il ceto popolare. Siamo in presenza di una società ansiosa di massa macerata dalla sfiducia. Tra le cause che vengono indicate sono la rarefazione della rete di protezione di un sistema di welfare pubblico in crisi di sostenibilità; la rottura dell'ascensore sociale con l'aumento del rischio di discesa; il mancato recupero delle ore lavorate e del reddito. Ma, come è stato argomentato da altri, vi è anche l'insoddisfazione radicale per il pessimo funzionamento del paese. Come dice Galli Della Loggia alla radice della crisi italiana vi è l'incapacità di decidere da parte del sistema politico-amministrativo; la capacità di governo è aggravata da un pletorico apparato normativo di difficile lettura ed interpretazione, che porta poi all'incapacità di fare le cose che si sono decise e di controllare ciò che è stato fatto. Vi è al fondo dell'incertezza la sfiducia nel ruolo pubblico di governare la barca in un mare tempestoso mentre soffiano potenti i venti del cambiamento.



Questo porta a crescenti pulsioni antidemocratiche e al recupero di vecchi fantasmi del passato, che sembravano scomparsi, come la richiesta di un uomo forte che tutto risolve. Riguarda secondo il CENSIS il 48% degli italiani, ma sale al 56% tra le persone con redditi bassi, al 62% tra i soggetti meno istruiti, al 67% tra gli operai.

E' una deriva che dipende dalla perdita di fiducia nel prossimo; il 75% degli italiani non si fida di nessuno, In Italia c'è stata una perdita di ricchezza dei rapporti umani e l'individuo si è rinserrato nella propria solitudine, magari occultandola dietro la maschera dell'apertura ai social, sfogo per il proprio rancore e la propria aggressività. Per De Rita proprio la rottura delle relazioni è l'elemento fondamentale da curare, non mancando anche di notare che qualche elemento positivo il 2019 lo propone; l'atteggiamento distruttivo non pare crescere più; l'attenzione a non esasperare la rabbia è aumentata. E poi l'Italia non è un paese povero, dove mancano opportunità e capacità. Nonostante la recessione internazionale i nostri avanzi commerciali non arretrano, anzi aumentano.

A segnalare che lavoro e capitale hanno reso possibile un riposizionamento competitivo negli ultimi anni che rende più robusta la struttura produttiva.

C'è necessità, dunque, di polarizzare e indirizzare energie, di ridare fiducia alle famiglie e agli operatori economici, di rendere evidente che il Paese sa affrontare insieme con determinazione i sentieri che il futuro ci propone.

È bene, dunque, che il Governo stia pensando per il prossimo gennaio al rilancio della sua azione attraverso quelle riforme strutturali che dovrebbero cambiare il Paese. È bene che il Governo vi si prepari in una logica di coinvolgimento, di alleanze, di composizione e non di contrapposizione, come purtroppo è avvenuto fino ad oggi. Le parti sociali, il Sindacato sono molto interessati alla costruzione e all'implementazione di quel crono programma che è stato denominato Agenda 2023; si candidano a dargli spessore, realismo, efficacia. Il Primo Ministro ha elencato i capitoli principali di quest'Agenda:

- Una decisa riforma dell'Irpef e della giustizia tributaria.
- La riduzione dei tempi dei processi penali e civili.
- Il rilancio della capacità di programmare e realizzare gli investimenti
- Un più efficace partenariato pubblico privato
- Il sostegno alla crescita delle piccole e medie imprese
- Una pubblica amministrazione più efficace, che sappia usare bene le sue risorse, anche accelerando la digitalizzazione.

Si tratta di obiettivi importanti, che vanno sottratti all'indeterminatezza dell'enunciato. La discussione va iniziata subito. Il dialogo sociale può servire a stabilizzare e a rendere meno caotica la discussione politica, che diversamente arretra a colpi di mano per la conquista di pochi attimi di attenzione sui media, l'effimera realtà di un twitter.

