La Legge di bilancio 2019: il cambiamento che non c'è



Maria Flavia Ambrosanio

Docente di Scienza delle Finanze, Università Cattolica di Milano, <maria.ambrosanio@unicatt.it>

Paolo Balduzzi

Ricercatore di Scienza delle Finanze, Università Cattolica di Milano, <paolo.balduzzi@unicatt.it>

La Legge di bilancio per il 2019 è stata presentata come un segnale della radicale novità costituita dalla nuova maggioranza, anche perché contiene due misure bandiera quali Reddito di cittadinanza e Quota 100. L'iter di stesura e approvazione è stato segnato anche da un braccio di ferro con la Commissione europea riguardo al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Quali sono le principali disposizioni della manovra varata con fatica a fine 2018? Rappresentano effettive novità in grado di incidere sui problemi del Paese? E quale scenario evolutivo disegnano per la finanza pubblica italiana?

a manovra di finanza pubblica per il 2019 è la prima varata dal cosiddetto Governo del cambiamento, composto dal Movimento 5 Stelle, alla sua prima esperienza di Governo nazionale, e dalla Lega di Salvini, partito non nuovo ma sempre più lontano dal movimento che appena qualche anno fa raccoglieva consensi solo nel Nord del Paese. Alle elezioni politiche di marzo 2018, entrambi i partiti hanno riscosso ampi consensi presentandosi come forze antisistema, a livello sia nazionale sia europeo, cavalcando, in campagna elettorale, tesi sovraniste e persino ipotizzando l'uscita dalla moneta unica. Questa premessa è necessaria per capire il clima di tensione e incertezza che ha caratterizzato l'autunno scorso, dall'approvazione della *Nota di aggiornamento del Documento*

di economia e finanza¹ (NADEF) a fine settembre, a quella della Legge di bilancio (Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), arrivata sul filo di lana domenica 30 dicembre, dopo che il Governo aveva posto la questione di fiducia. Polemiche e discussioni non sono mancate anche nell'ambito della stessa maggioranza di Governo. La vicenda si è replicata in occasione della redazione del Documento di economia e finanza 2019 (DEF), reso pubblico nel momento in cui questo articolo era ormai in bozza e quindi non oggetto di analisi specifica in queste pagine.

La Legge di bilancio è stata presentata come fortemente innovativa, in grado di risollevare le sorti del Paese e risolvere i suoi principali problemi, dalla crescita alle disuguaglianze. Buona fede? Desiderio di mantenere il consenso elettorale, costruito soprattutto sulla voglia di cambiamento? A posteriori, alcune promesse sembrano essere state mantenute; tuttavia, si spera che il prezzo da pagare in un futuro più o meno lontano non sia troppo salato. Nessun Governo ha la bacchetta magica, ma continuare sulla strada di un inopportuno ottimismo, anche in queste ultime settimane, non giova a nessuno.

1. Gli obiettivi di politica economica della NADEF

Nella NADEF, presentata il 27 settembre 2018, il Governo aveva indicato i propri obiettivi: «promuovere una ripresa vigorosa dell'economia italiana [...] con un cambiamento profondo delle strategie di politica economica e di bilancio che negli anni passati non hanno consentito di aumentare significativamente il tasso di crescita, ridurre il tasso di disoccupazione e porre il rapporto debito/PIL su uno stabile sentiero di riduzione», come si legge nella Premessa. La Tab. 1 riepiloga gli obiettivi di crescita per il triennio 2019-2021, confrontando i risultati previsti per il 2018 con quelli ipotizzati per gli

Quadro macroecon	:	donniale.	
()madro macroecor	iomico ten	denziale e	e programmatico

	2018	20	019	2020		2021		
	Pv	Ţ	Ρ.	Т	Р	T	Р	
PIL	2,5	2,7	3,1	2,8	3,5	2,6	3,1	
PIL reale	1,2	0,9	1,5	1,1	1,6	1,1	1,4	
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	9,8	9,9	9,1	9,5	8,6	
Fonto, NADEE 201	Q. Dy _ 1	Provisions	lo. T – To	ndenziale	P - Prog	rammatic	0	

anni successivi "a legislazione vigente", cioè in assenza di interventi (scenario tendenziale), e a seguito della manovra prospettata (scenario programmatico). Come si

¹ Tutti i documenti di finanza pubblica citati in questo articolo sono disponibili nell'apposita sezione del sito del Ministero dell'Economia e delle finanze, <www.mef. gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont1>.

vede confrontando i due scenari, il Governo prevede che le misure da varare con la Legge di bilancio 2019 siano in grado di produrre un significativo aumento del tasso di crescita nel triennio considerato e in particolare nel 2019 (+0,6 punti percentuali).

La Tab. 2 mostra l'evoluzione tendenziale e programmatica delle principali grandezze di finanza pubblica. Per il 2019, il Governo programma un maggiore disavanzo (2,4% del PIL rispetto a 1,2%) e un minore avanzo primario (1,3% del PIL rispetto a 2,4%); peggiora anche il disavanzo strutturale, che resta all'1,7% del PIL in tutto il triennio. Di conseguenza, nello scenario programmatico la discesa del rapporto debito/PIL risulta meno marcata che in quello tendenziale. La spesa per interessi, in diminuzione dal 2013, cresce per l'aumento sia dei tassi (cfr. par. 3), sia dell'ammontare complessivo del debito.

Quadro tendenziale e programmatico di finanza pubblica

	2018	2019) Toper	202	0	20	21
	Pv	Т	Р	T	Р	T	Р
Indebitamento netto	-1,8	-1,2	-2,4	-0,7	-2,1	-0,5	-1,8
Saldo primario	1,8	2,4	1,3	3,0	1,7	3,3	2,1
Interessi	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8	3,9
Indebitamento netto strutturale	-1,1	-0,4	-1,7	-0,1	-1,7	-0,2	-1,7
Debito pubblico lordo*	130,9	129,2	130,0	126,7	128,1	124,6	126,7
Debito pubblico	127,6	126,0	126,8	123,6	125,0	121,6	123,8

Fonte: NADEF 2018; Pv = Previsionale; T = Tendenziale; P = Programmatico

* Debito pubblico al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri della UEM

2. Il braccio di ferro con la Commissione europea

Una prima difficoltà si presenta quando, il 9 ottobre, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) non valida lo scenario macroeconomico alla base della NADEF, ritenendolo troppo ottimistico, sia per i segnali di rallentamento della crescita economica in-

ternazionale, sia per la sovrastima degli effetti espansivi della manovra annunciata, ma non ancora definita con precisione. Il Governo non si adegua alle previsioni dell'UPB, ma sceglie la strada, prevista dalla legge, di spiegare al Parlamento le ragioni per la conferma delle proprie stime.

Istituito dalla L. n. 243/2012, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) è un organismo indipendente, a cui è affidato il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.

Il Documento programmatico di bilancio (DPB) deve essere trasmesso alla Commissione europea da ogni Stato membro entro il 15 ottobre di ogni anno, per il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio.

Una seconda difficoltà emerge il 18 ottobre. In seguito alla presentazione del Documento programmatico di bilancio, la Commissione europea invia al Ministro dell'Economia Giovanni Tria una lettera in cui sottolinea come gli obiettivi del Governo siano in palese violazione delle regole del Patto di stabilità e crescita e delle raccomandazioni rivolte all'Italia per il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale, approvate dal Consiglio europeo il 28

giugno 2018 all'unanimità, dunque compresa l'Italia². Il Governo resta fermo sulle sue posizioni, ritenendo che una politica di bilancio espansiva sia necessaria per recuperare i livelli di reddito precedenti la crisi del 2008. Il braccio di ferro continua e in novembre la Commissione prospetta l'apertura della procedura per disavanzi eccessivi nei confronti del nostro Paese. La questione si risolve il 18 dicembre, quando il Governo annuncia la disponibilità a modificare gli obiettivi di finanza pubblica e la Commissione, presone atto, giudica non più necessaria l'apertura della procedura. Tuttavia si procederà a una nuova verifica nel maggio 2019, sulla base dei dati consuntivi del 2018 e del DEF 2019.

Nella stessa occasione, il Governo comunica anche la necessità di rivedere al ribasso le previsioni di crescita: la crescita del PIL reale stimata per il 2018 scende dall'1,2% all'1%; quella prevista per il 2019 si riduce più marcatamente, dall'1,5% all'1%. Su queste basi, il Governo ridefinisce anche gli obiettivi di finanza pubblica. Il rapporto indebitamento netto/PIL è programmato al 2,04% nel 2019, all'1,84% nel 2020 e all'1,53% nel 2021; per agevolare la discesa del rapporto debito pubblico/PIL, vengono inoltre programmati proventi da dismissioni di beni pubblici, pari all'1% del PIL nel 2019 e allo 0,3% nel 2020.

3. Spread e costo del debito

Piaccia o no, dello spread, cioè del differenziale di rendimento tra i titoli del debito pubblico italiano e quelli di uguale durata emessi dalla Germania, occorre tenere conto, perché riflette il livello di fiducia e le aspettative degli investitori rispetto all'andamento della finanza pubblica del nostro Paese. Quanto più l'investimento in titoli di Stato italiani è considerato rischioso, tanto più si amplia lo spread e maggiore è il tasso di interesse che occorre

² A riguardo cfr COMMISSIONE EUROPEA, *Parere sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto*, Bruxelles, 23 ottobre 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_opinion_it_it.pdf>.

offrire per collocarli³. Si tratta di una variabile di estrema rilevanza per l'Italia, che emette ogni anno circa 400 miliardi di titoli di Stato.

Che andamento ha avuto lo spread lungo il 2018? Alla vigilia delle elezioni politiche si colloca intorno a quota 130 punti, e con l'insediamento del nuovo Governo balza a quasi 300, rimanendo su un livello di poco inferiore durante i mesi estivi. Le vicende dell'autunno appena descritte, insieme ai segnali di rallentamento dell'economia, alimentano un clima di sfiducia e lo spread arriva a sfiorare 330 punti alla fine di novembre. La conclusione della controversia con la Commissione europea ha effetti positivi e lo spread scende fino a 250-260 punti, livello attorno cui oscilla nel momento in cui questo articolo viene scritto. Per dare qualche riferimento, ricordiamo che quando nel 2008 cadde il Governo Prodi, lo spread era a quota 40! Ma il 9 novembre 2011 si impennò fino a 574 punti e il Governo Berlusconi si dimise.

L'aumento dei tassi ha un ovvio impatto sulla spesa per interessi, che nel terzo trimestre del 2018 è cresciuta di circa 1,7 miliardi (+12%) rispetto allo stesso periodo del 2017. Infatti, il disavanzo programmato per il 2019 incorpora una maggiore spesa per interessi rispetto alle previsioni tendenziali.

4. Rallentamento della crescita: rischio di manovre correttive?

Nel corso del 2018, come è stato già accennato, è iniziata una fase di decelerazione dell'economia mondiale, aggravata dal rallentamento degli scambi internazionali, su cui ha pesato anche l'incertezza circa i rapporti commerciali tra Cina e Stati Uniti e le modalità della Brexit. Questo rallentamento interessa anche i Paesi dell'Eurozona, a partire da Germania e Francia. Per quanto riguarda l'Italia, si sono ridotti i livelli di attività produttiva, per la debolezza della domanda interna e delle esportazioni; il mercato del lavoro ristagna; peggiorano gli indici del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese; l'inflazione resta molto bassa 4. Lo scenario appare poco rassicurante, tanto che nelle ultime settimane le previsioni per il 2019 sono state drasticamente riviste al ribasso dalla Commissione europea, dal Fondo monetario internazionale, dall'UPB, dalla Banca d'Italia e da altri importanti istituti nazionali: nell'anno in corso, il PIL dovrebbe crescere tra lo 0,1 e lo 0,4%. Dopo aver

³ A questo riguardo cfr anche DE BATTISTINI R., «I limiti alla sovranità posti dal debito pubblico», in *Aggiornamenti Sociali*, 3 (2019) 208-216 [N.d.R.].

⁴ Sui rischi di una variazione dei prezzi troppo modesta o addirittura negativa, cfr DE BATTISTINI R., «Perché la diminuzione dei prezzi è una cattiva notizia?», in *Aggiornamenti Sociali*, 1 (2016) 18-27 [N.d.R.].

ripetuto per bocca del suo Presidente che il 2019 sarebbe stato «un anno bellissimo», con una crescita del PIL dell'1%, il Governo si è rimangiato l'ottimismo e nel DEF 2019 certifica una crescita tendenziale dello 0,1%.

Tutto questo ha un impatto sulla finanza pubblica, innanzitutto perché, a parità di altre condizioni, un PIL più basso del previsto comporta, per evidenti ragioni aritmetiche, il peggioramento del rapporto disavanzo/PIL e debito/PIL. A questo effetto si aggiunge il fatto che una minore crescita economica genera entrate tributarie inferiori alle previsioni e quindi un aumento del disavanzo, a parità di spesa. Essendosi il Governo impegnato a rispettare gli obiettivi programmati, il rischio di una manovra correttiva è assai concreto.

I contenuti della manovra

La Legge di bilancio per il 2019 è stata presentata dal Governo come un provvedimento dai contenuti fortemente innovativi, finalmente in grado di rilanciare la crescita e l'occupazione, di sostenere le fasce deboli dei lavoratori e pensionati e, al contempo, di mantenere in ordine i conti pubblici. Vale quindi la pena di illustrare le misure in essa contenute, al fine di trarre qualche elemento di giudizio.

a) II fronte delle entrate

Dal lato delle entrate (Tab. 3), ancora una volta la misura più rilevante concerne la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise nel 2019 (aumentano invece nel biennio successivo). Al netto degli interventi sulle clausole, le maggiori entrate provengono essenzialmente dalla tassazione dei redditi

Le clausole di salvaguardia sono disposizioni che prevedono incrementi automatici dell'imposizione fiscale a seguito del mancato raggiungimento di determinati obiettivi di finanza pubblica. Introdotte per la prima volta nel 2011 come pegno di credibilità nei confronti della UE, da allora sono state disinnescate ogni anno, rimandandone l'eventuale applicazione a quello successivo, con progressivi aumenti degli importi.

d'impresa, con l'abolizione di regimi di favore fiscale sugli utili reinvestiti (ACE: Aiuto alla crescita economica; IRI: Imposta sul reddito imprenditoriale) e un aumento dell'imposizione sul settore bancario e assicurativo. Aumentano inoltre le imposte sul gioco d'azzardo e i tabacchi e viene introdotta un'imposta sui servizi digitali (web tax) con aliquota del 3% (diversa da quella deliberata in passato ma mai effettivamente entrata in

vigore). Infine, maggiori introiti sono attesi dal contrasto dell'evasione fiscale, in particolare per quanto riguarda l'IVA (grazie anche al passaggio alla fatturazione elettronica), e dalle sanatorie fiscali (la cosiddetta pace fiscale, cioè la definizione dei contenziosi con rateizzazione delle somme dovute senza applicazione di san-

zioni e interessi). Viene introdotta anche un'imposta sostitutiva sui compensi per le lezioni private, con aliquota al 15% e l'obiettivo di favorire l'emersione di guesta attività. Sull'abrogazione delle agevolazioni IRES per enti non commerciali (fondazioni, enti di beneficienza e assistenza, enti ospedalieri, ecc.), che molte polemiche aveva suscitato, il Governo ha invece fatto marcia indietro, ripristinando il regime previgente in sede di conversione in legge del c.d. Decreto semplificazioni (Legge 11 febbraio 2019, n. 12, Conversione in

Manovra 2019-2021: le entrate (mld €)

	2019	2020	2021
Maggiori entrate nette	8,5	4,3	2,3
Maggiori entrate, di cui:	9,5	9,2	8,5
Abrogazione IRI e ACE	2,2	3,6	2,7
Maggiori imposte settore bancario e assicurativo	3,4	0,8	0,5
Giochi, tabacchi e web tax	1,1	1,4	1,4
Fatturazione elettronica	0,3	1,3	1,8
Pace fiscale	0,8	1,6	1,3
Altre	1,7	0,5	0,8
Minori entrate, di cui:	1,0	5,2	6,6
Flat tax	0,3	1,8	1,4
Riduzione aliquota utili reinvestiti		1,9	1,8
Altre	0,7	1,5	3,4
Maggiori entrate nette con clausole di salvaguardia	8,5	27,4	31,3

FONTE: Nostre elaborazioni su informazioni della *Relazione tecnica alla Legge di bilancio* e degli Allegati ai Decreti

legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione).

Minori entrate derivano essenzialmente dalle modifiche del regime di tassazione delle imprese individuali e dei lavoratori autonomi, estendendo l'applicazione dell'imposta forfettaria del 15% a tutti i soggetti con ricavi inferiori a 65 mila euro (flat tax), e introducendo un'imposta sostitutiva del 20% per quelli con ricavi tra 65 e 100 mila euro, di fatto sottraendoli alla progressività dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche). Viene inoltre ridotta l'aliquota gravante sugli utili reinvestiti, in sostituzione dell'ACE. Restano in vigore, anche se parzialmente ridotte, le detrazioni IRPEF per le spese relative alle ristrutturazioni edilizie, agli interventi di riqualificazione energetica, a opere di sistemazione del verde. L'effetto netto è un aumento delle entrate nell'intero triennio: per il momento, nessuna riduzione della pressione fiscale.

b) Il fronte della spesa

Sul fronte della spesa corrente (Tab. 4), i provvedimenti più rilevanti, oltre che più noti, concernono il **Reddito di cittadinanza** (RDC) e la revisione del sistema pensionistico, il cui profilo è stato successivamente definito dal Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensio-*

ni, poi convertito con la L. n. 26/2019. L'art. 1 del D.L. definisce il RDC «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro». È riconosciuto ai nuclei familiari in difficoltà in possesso di una serie di requisiti e consiste in un beneficio economico, a integrazione mensile del reddito familiare e con alcuni vincoli in materia di disponibilità al lavoro (per gli aspetti di dettaglio, si veda la Scheda a p. 398). Per gli anziani, il RDC diventa "pensione di cittadinanza", integrando così i trattamenti pensionistici inferiori alla soglia prevista. Il RDC sostituisce inoltre la misura precedente, il REI (Reddito di inclusione), in vigore dal 1° gennaio 2018, ampliando la platea dei beneficiari.

Per quanto concerne il sistema pensionistico, il legislatore ha disposto, per il prossimo triennio, la temporanea sospensione della riforma Fornero e l'introduzione della cosiddetta Quota 100, che permette il pensionamento anticipato a chi ha 62 anni di età e 38 di anzianità contributiva. Secondo le stime dell'UPB si tratta per il 70% di uomini, per il 50% dipendenti privati, per il 30% dipendenti pubblici e per il 20% lavoratori autonomi. La platea degli aventi diritto dovrebbe sfiorare i 350mila lavoratori nel solo 2019. Altre maggiori spese correnti derivano dal rifinanziamento del fondo per le politiche sociali, di quello per le non autosufficienze, delle politiche per la famiglia e dell'assistenza agli alunni disabili; dalla proroga del cosiddetto "bonus bebè"; dal rinnovo dei contratti del personale statale e dall'aumento del fondo per finanziare le assunzioni di personale a tempo indeter-

Manovra 2019-2021: le spese (mld €)

	2019	2020	2021
Maggiori spese correnti nette	7,6	22,7	21,0
Maggiori spese, di cui:	10,2	18,0	17,4
Reddito e pensioni di cittadinanza	4,9	5,9	6,2
Revisione sistema pensionistico	4,0	8,3	8,7
Rinnovo contratti dipendenti statali	0,7	0,9	1,3
Altre	0,6	2,9	1,3
Minori spese, di cui:	1,6	2,8	4,5
Maggiori spese in conto capitale nette	-2,1	6,2	7,1
Totale maggiori spese nette	5,5	28,9	28,1

FONTE: Nostre elaborazioni su informazioni della Relazione tecnica alla Legge di bilancio e degli Allegati ai Decreti

minato. I risparmi di spesa sono particolarmente esigui e provengono da tagli nel settore sanitario soprattutto nel 2020 e 2021, da numerosi piccoli interventi di razionalizzazione, tra i quali la revisione della spesa per la gestione dei Centri per l'immigrazione e i tagli permanenti alla spesa dei Ministeri.

Per ciò che riguarda la **spesa in conto capitale**, si osserva una riduzione nel 2019, dovuta a riprogrammazioni e definanziamenti consistenti (tra cui i trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato), ai tagli permanenti alla spesa e al contenimento delle spese militari. Una ripresa è invece programmata per il biennio 2020-2021. Per il 2019 sembra quindi che non ci sia nessun rilancio dei piani di investimento.

6. Tra continuità e discontinuità

La manovra per il 2019-2021 è stata annunciata come elemento di profonda rottura rispetto al passato. È proprio vero? Per rispondere a questa domanda ne passeremo in rassegna i principali elementi, cominciando da quelli che si pongono in sostanziale continuità con il passato più o meno recente e passare poi a quelli che risultano effettivamente una rottura con le politiche precedenti: Quota 100, RDC e flat tax.

a) In continuità con il passato più o meno recente

La riduzione della **pressione tributaria** resta anche questa volta una misura sostanzialmente virtuale, legata alla disattivazione delle clausole di salvaguardia. Per il resto viene modificata la distribuzione del carico tributario tra alcune categorie di contribuenti: più imposte su banche e assicurazioni, meno su lavoratori autonomi e piccoli imprenditori (soggetti già avvantaggiati dalle norme previgenti e più inclini all'evasione fiscale). Effetti redistributivi tra diverse tipologie di imprese hanno anche l'abolizione dell'IRI e dell'ACE. Nessun intervento riguarda invece il carico fiscale per i lavoratori dipendenti, sui quali grava la maggior parte del gettito IRPEF, di cui si è ricominciato a parlare nelle ultime settimane in vista della predisposizione del DEF 2019.

Anche in materia di **lotta all'evasione** si registra una perfetta continuità con il passato: pur essendo venuta meno l'ipotesi di un vero e proprio condono, ci si trova di fronte a sanatorie con robusti sconti ai contribuenti inadempienti. Il **rilancio degli investimenti**, come spesso è accaduto, viene rimandato agli anni successivi, con buona pace dello sblocco dei cantieri. Infine, la **spending review** sembra completamente scomparsa dai programmi del Governo.

b) Quota 100

L'introduzione della Quota 100 segna una notevole inversione di tendenza, anche se già i Governi precedenti avevano introdotto forme di flessibilità per l'uscita dal mondo del lavoro. Al di là degli effetti finanziari (circa 21 miliardi di maggiori spese tra il 2019 e il 2021), ne sembrano discutibili le ragioni. Secondo la NADEF, «l'attuale regime,

pur garantendo nel lungo periodo la stabilità finanziaria del sistema previdenziale, impedisce alle imprese il fisiologico turnover delle risorse umane», spiegando almeno in parte la carenza di domanda di lavoro. Di conseguenza l'introduzione di modalità di pensionamento anticipato costituirebbe l'unico modo «per immettere nuove risorse nel mercato del lavoro e dare prospettive di occupazione stabile ai giovani». Il legislatore ha in mente un Paese dove un giovane trova lavoro solo se un anziano va in pensione, quindi un Paese che non ha speranze di crescita. Ovviamente non c'è alcuna certezza che ai neopensionati corrisponderanno altrettanti neoassunti, perché i datori di lavoro potrebbero cogliere l'occasione per ristrutturazioni degli organici.

Archiviata la lunga e necessaria fase delle salvaguardie a tutela degli "esodati", nonché quella degli opportuni aggiustamenti della riforma in tema di "lavoratori precoci" e "opzione donna", sarebbe stato opportuno guardare al futuro del sistema pensionistico con più tranquillità e soprattutto con un maggiore senso di giustizia. Il principale effetto della riforma Fornero, al di là del contenimento della spesa, è stato dare una prospettiva previdenziale anche a chi, proprio in questi anni, si affacciava al mercato del lavoro con grandi incertezze in tema di continuità lavorativa (e quindi contributiva), livello salariale ed età di pensionamento. A fronte di una speranza di vita ormai di gran lunga superiore agli 80 anni per gli uomini come per le donne, chi lascia il lavoro poco oltre i 60 anni di età godrà della pensione per oltre 20 anni: un sistema troppo generoso, sostenibile solo a fronte di una decisa contrazione dei trattamenti delle generazioni future.

c) Reddito di cittadinanza

Il RDC presenta molti aspetti critici. Indubbiamente permetterà alle famiglie più povere un'esistenza più dignitosa: si tratta di circa 1,3 milioni di nuclei (cioè 3,6 milioni di individui) che per il 56% vivono nel Mezzogiorno. È sicuramente una buona notizia, sempre sperando che le verifiche dei requisiti siano appropriate e i soldi vadano nelle tasche giuste e non dei soliti evasori fiscali. Dovrebbe esserci qualche effetto positivo sulla dinamica dei consumi e quindi sulla crescita (0,2% del PIL nel 2019 e 0,5% nel 2020). È invece tutto da dimostrare che esso incentiverà la ricerca del lavoro; di certo non ne stimola la creazione. Almeno nelle intenzioni, il RDC è anche un incentivo all'occupazione, essendo prevista la decadenza del beneficio in caso di rifiuto di offerte di lavoro che rispettino determinati requisiti (salario e distanza dal luogo di residenza). Da questo punto di vista è cruciale l'attività dei Centri per l'impiego, che non è stata particolarmente di successo nel passato; è infatti prevista l'assunzione di 3mila "navigator" che avranno il compito di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Un altro aspetto critico in termini di spesa deriva dall'integrazione dei trattamenti pensionistici inferiori alla soglia del RDC (pensione di cittadinanza), ovviamente senza obblighi di accettazione di offerte di lavoro.

d) Flat tax

La flat tax potrebbe costituire la vera novità, a condizione che venga realizzata completamente, interessando tutti i contribuenti e non solo i lavoratori autonomi. Nelle ultime settimane, il vicepremier Salvini è tornato a ribadire la volontà di introdurla a regime quanto prima. A questo proposito, vale la pena ricordare che il *Contratto per il governo di cambiamento* prevede una imposizione sui redditi con «due aliquote fisse al 15% [fino a 80mila euro, secondo le dichiarazioni più recenti; *N.d.A.*] e al 20% per persone fisiche, partite IVA, imprese e famiglie; per le famiglie è prevista una deduzione fissa di 3mila euro sulla base del reddito familiare». Indipendentemente dalla stima dei costi previsti in termini di riduzione del gettito, è evidente che anche in questo caso non si tratterrebbe di una vera e propria flat tax, ma di un'imposta limitatamente progressiva, con 2 aliquote e 3 scaglioni, i cui effetti redistributivi sarebbero tutti da valutare.

* * * * *

In conclusione, la manovra di bilancio è utile nell'ottica di rilanciare il Paese o rischia invece di aumentarne le fragilità? A opinione di chi scrive, è più probabile la seconda alternativa. Nessuna delle misure approvate ha la capacità di incidere sulle carenze strutturali del sistema Italia, che continuerà a non crescere e a essere il fanalino di coda dei Paesi europei, e dalla finanza pubblica non potranno che arrivare brutte sorprese! A quel punto che cosa farà il Governo? I numeri del DEF 2019 e il dibattito che lo ha riguardato, così come quello sul Decreto Crescita (Misure urgenti per la crescita economica, approvato dal Consiglio dei Ministri «salvo intese» il 4 aprile 2019), lasciano intravedere alcuni ripensamenti rispetto alla Legge di bilancio (ad esempio in materia di super-ammortamenti e di mini IRES), ma soprattutto prospettano un nuovo "tira e molla" rispetto alla flat tax, che, nonostante le richieste di Salvini, dovrebbe essere introdotta solo in minima parte. Ancora una volta, risalta in queste misure un forte sapore elettorale e una crescente competizione tra le due componenti della maggioranza di Governo.



Reddito di cittadinanza e Reddito di inclusione

I Reddito di cittadinanza (RDC) spetta a tutti i residenti, anche stranieri, in Italia da almeno 10 anni (di cui gli ultimi due in maniera continuativa). I beneficiari devono avere un ISEE inferiore a 9.360 euro, un patrimonio immobiliare (esclusa la casa d'abitazione) inferiore a 30mila euro e un patrimonio mobiliare inferiore a 6mila euro. Questo limite si innalza al crescere del numero dei componenti del nucleo familiare, in misura maggiore in presenza di minori o persone con disabilità. Il reddito familiare non deve essere superiore a 6mila euro, che diventano 9.360 se il nucleo familiare non possiede un'abitazione. Il RDC non ha un importo fisso, ma varia con la situazione economica del richiedente, integrandone il reddito fino alla soglia stabilita. Non può comunque superare i 9.360 euro e spetta per un periodo non superiore ai 18 mesi. È compatibile con l'indennità di disoccupazione.

II RDC non è solo una misura assistenziale: gli aventi diritto devono infatti sottoscrivere la DID (Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro), ovvero un accordo con il Centro per l'impiego, impegnandosi a frequentare corsi di formazione, a partecipare a progetti di servizio alla collettività e ad accettare almeno una delle tre offerte di lavoro che riceveranno, pena la perdita del RDC. I beneficiari che hanno bisogno di formazione dovranno invece sottoscrivere un Patto per la formazione, mentre quelli non in grado di lavorare sottoscriveranno il Patto per l'inclusione sociale, con l'obbligo di partecipare a progetti utili alla collettività, se predisposti dai Comuni, fino a un massimo di 8 ore alla settimana.

Il RDC sostituisce il Reddito di inclusione (REI), introdotto a inizio 2018 con la medesima finalità di contrasto alla povertà, ma con criteri di accesso ed effetti redistributivi diversi. Il RDC risulta più generoso e, dal punto di vista distributivo, favorisce i nuclei composti da una sola persona a scapito delle famiglie più numerose, anche se è tra queste ultime che la povertà risulta più diffusa. Inoltre il RDC è compatibile con un ISEE e un patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione superiori alla soglia prevista dal REI. Quest'ultimo, infine, non era compatibile con il trattamento di disoccupazione e non prevedeva obblighi di accettazione di offerte di lavoro.