

Dalla manovra del cambiamento al cambiamento della manovra. Le misure del governo di correzione dei saldi

FOCUS

a cura di Simona Genovese

*Ufficio Affari Giuridici
Presidenza Gruppo Partito Democratico
Palazzo Cenci, 3° piano
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese
Segreteria: 06.6706.5130
affarigiuridicpd@senato.it*

SOMMARIO

1. Le misure del governo di correzione dei saldi. Le maggiori entrate

1.1. L'impennata dell'iva dal 2020. La miccia riaccesa delle clausole fiscali

1.2 L'aumento delle accise sui carburanti

1.3 La riduzione dei contributi INAIL finanziata con il taglio delle risorse per la sicurezza sul lavoro

1.4 La nuova web tax

1.5 Il raddoppio dell'aliquota IRES per tutto il settore no profit

1.6 Le nuove tasse sui giochi

1.7 Il taglio del credito d'imposta IRAP per le assunzioni nel mezzogiorno

2. I nuovi tagli della spesa

2.1 I tagli al Fondo per il reddito di cittadinanza e al Fondo Quota 100

2.2 Il nuovo blocco della rivalutazione delle pensioni

2.3 Il taglio delle cd pensioni d'oro

2.4 La dismissione degli immobili pubblici

2.5 Il cd "accantonamento" di 2 miliardi di euro. Solo un taglio lineare

2.6 Il rinvio delle assunzioni nella PA

La prima legge di bilancio del cd **governo del cambiamento** sarà ricordata solo per il radicale **cambiamento della manovra** in corso di esame: un cambiamento di natura ed entità senza precedenti per il nostro Paese.

Dopo aver impegnato per oltre due mesi le Camere nell'esame di un testo che violava manifestamente le regole fiscali e di bilancio previste dalla Costituzione e dai Trattati europei, il governo ha finito per cambiare in corsa il perimetro della manovra per effetto, non già del confronto con il Parlamento nazionale come sarebbe comprensibile, ma di un braccio di ferro ingaggiato (e perso) con la Commissione europea, che ha infine imposta la riscrittura della manovra.

Presentata dal governo al Senato solo il 19 dicembre, in chiusura della sessione di bilancio, la nuova manovra comporta una profonda revisione dei **saldi di bilancio**, che diventano pari a **10.254 milioni nel 2019, 12.242 milioni nel 2020 e 15.997 milioni nel 2021**.

Come si vede dalla tabella seguente, rispetto alla manovra originariamente presentata dal governo alle Camere si tratta di una **riduzione del saldo** relativo all'indebitamento netto (deficit) pari **11,6 miliardi nel 2019, 14,6 miliardi nel 2020 e 13,1 miliardi nel 2021**.

Tab. 1 - Effetti sui saldi della Manovra 2019 prima della correzione UE (DL fiscale e DDL bilancio 2019)

(milioni di euro – segno “-“= peggioramento del saldo)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
DL fiscale (saldo)				39,3	39,2	51,3	39,3	39,2	51,3
DDL bilancio 2019 (saldo)	-27.993,7	-26.263,9	-30.011,7	-22.171,4	-26.957,3	-25.683,1	-21.886,4	-26.833,5	-25.320,3
Saldo manovra	-27.993,7	-26.263,9	-30.011,7	-22.132,1	-26.918,1	-25.631,7	-21.847,1	-26.794,3	-25.268,9

Ciò significa che, rispetto all'impostazione iniziale del governo, i **saldi della Manovra 2019 sono stati più che dimezzati!**

Nel frattempo, a conferma del prezzo pagato dal Paese in questi mesi di stallo e di rinvio delle decisioni, l'ISTAT ha rilevato a dicembre un pesante e generalizzato **peggioramento del clima di fiducia nel Paese**. L'indice di **fiducia dei consumatori** è passato da 114,7 a 113,1 e la stessa dinamica negativa ha riguardato l'indice di **fiducia delle imprese** passato da 101,0 a 99,8. Per le imprese e per i consumatori si tratta, per il terzo mese consecutivo, di un peggioramento delle valutazioni sulla situazione economica del Paese, amplificato da un deterioramento dei giudizi sul quadro personale.

1. Le misure del governo di correzione dei saldi. Le maggiori entrate

1.1 L'impennata dell'IVA dal 2020. La miccia riaccesa delle clausole fiscali

L'annunciata sterilizzazione integrale delle clausole IVA per prossimi anni, già limitata al solo 2019, con l'ultimo intervento del governo diventa addirittura un rilancio per gli anni dal 2020 in poi.

Lungi dal ridurlo, il costo del disinnescamento delle clausole IVA per gli anni successivi al 2019 viene reso ancora più alto, portando l'aliquota ordinaria a regime fino al livello insostenibile del 26,5%!

La manovra 2019 ipotizza dunque seriamente la **prossima legge di bilancio**, che a politiche invariate parte già zavorrata da un onere di **almeno 23 miliardi di euro**.

	2019	2020	2021	2022
Clausola originaria (B)	0	13.662,00	15.570,00	15.570,00
Nuova clausola (A)	0	23.072,00	28.753,00	28.753,00
Differenza (A) - (B)	0	9.410,00	13.183,00	13.183,00

In milioni di euro

Il contributo alla correzione dei saldi rispetto al testo originario della manovra è relevantissimo : **9,4 miliardi per il 2020 e 13,1 miliardi di euro dal 2021.**

1.2 L'aumento delle accise sui carburanti

Ulteriormente incrementate dall'emendamento correttivo del governo, le accise sui carburanti sono innalzate a partire dal 2019 con un **aggravio di imposta per i cittadini e le imprese stimato in 400 milioni di euro annui.**

1.3 La riduzione dei contributi INAIL finanziata con il taglio delle risorse per la sicurezza sul lavoro

Presentata dal governo come norma di riduzione del costo del lavoro, la nuova disciplina dei premi INAIL riduce effettivamente i contributi dovuti dai datori di lavoro, con uno sconto che ammonta a 410 milioni di euro per il 2019. Ma a pagare **il prezzo dello sconto alle imprese saranno i lavoratori** in termini di **riduzione della prevenzione e delle tutele contro gli infortuni.**

La nuova disciplina prevede infatti:

- **il taglio di 100 milioni di euro negli anni 2020 e 2021 delle risorse destinate dall'INAIL** allo sconto del tasso medio nazionale del premio per specifica lavorazione, relativo all'**attività di prevenzione della singola azienda**
- **il taglio di 310 milioni di euro** nel triennio 2019-2021 delle risorse strutturali destinate dall'INAIL al finanziamento dei **progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro** (rivolti in particolare alle **piccole, medie e micro imprese**)
- un'eventuale ulteriore riduzione, per il 2021, in caso di esigenza di copertura finanziaria delle medesime risorse relative all'attività di prevenzione, nella misura massima complessiva di **50 milioni di euro.**

Questo massiccio disinvestimento nella sicurezza e nella prevenzione è destinato a **colpire soprattutto i lavoratori delle medie, piccole e micro-imprese**, cioè quelli che in tutte le statistiche sugli infortuni risultano più frequentemente esposti alle violazioni delle norme di prevenzione.

1.4 La nuova *Web tax*

Con una nuova edizione della *web tax*, che fa seguito ad altre misure orientate al medesimo obiettivo, il governo introduce una nuova imposta sui servizi digitali che, per come delineata, non sembra idonea a superare le criticità in cui sono incorse le precedenti misure (a partire dal principio di territorialità).

L'imposta - pari al **3%** dei ricavi - si applica a soggetti che prestano servizi digitali a soggetti residenti nel territorio nazionale, che hanno un ammontare complessivo di ricavi non inferiore a 750 milioni di euro (non è chiaro se raccolti nel territorio nazionale), di cui almeno 5,5 milioni di euro derivanti da servizi digitali (si suppone derivanti da servizi prestati a residenti in Italia)

Il contributo alla **correzione dei saldi** rispetto al testo originario della manovra è stimato in **600 milioni di euro a decorrere dal 2020**.

1.5 Il raddoppio dell'aliquota IRES per tutto il settore *no profit*

Con il maxiemendamento finale, il governo abroga la norma che abbatteva al 50% l'aliquota **IRES per gli enti non commerciali**, innanzandola repentinamente **dal 12 al 24% dal 2019**.

Ad essere colpiti saranno tutti gli enti e gli istituti del **sistema non profit**:

- a) gli enti di assistenza sociale: istituti ospedalieri e di beneficenza
- b) gli enti di istruzione: istituti di istruzione e di studio, fondazioni e associazioni storiche, letterarie, scientifiche, ecc. con scopi esclusivamente culturali
- c) gli istituti autonomi per le case popolari.

Il costo per questi enti, in termini di **maggiori imposte**, è quantificato dal governo nella tabella seguente:

	2019	2020	dal 2021
IRES	+118,4	+157,9	+157,9

in milioni di euro

1.6 Le nuove tasse sui giochi

Un pacchetto di misure incrementa - per circa **594 milioni** di euro annui - la tassazione nel settore dei giochi attraverso **l'aumento del prelievo erariale unico (PREU)** applicabile agli apparecchi da divertimento e intrattenimento e la riduzione delle percentuali minime di *pay-out*.

Contestualmente è introdotta l'**imposta unica** sui **concorsi pronostici** e sulle **scommesse**, dalla quale sono attese maggiori entrate per **102 milioni di euro annui**, a partire dal 2019.

1.7 Taglio del credito d'imposta IRAP per le assunzioni nel Mezzogiorno

A concorrere alla correzione dei saldi imposta dalla Commissione UE è anche la norma che dispone l'**abrogazione del credito d'imposta** relativo alle **deduzioni forfettarie in materia di IRAP** riconosciute in favore di soggetti passivi che impiegano lavoratori **dipendenti a tempo indeterminato** in alcune Regioni del Mezzogiorno.

Ciò significa un **aumento del costo del lavoro** per le imprese del Mezzogiorno stimato in **163 milioni di euro all'anno**.

2. I nuovi tagli della spesa

2.1 I tagli al Fondo per il reddito di cittadinanza e al Fondo Quota 100

A fronte delle reiterate assicurazioni del governo sull'intangibilità delle risorse destinate alle **due misure cardine della Manovra 2019** - il Reddito di cittadinanza e la (contro) riforma delle pensioni - dopo la trattativa con l'Unione europea **entrambi i fondi sono stati pesantemente tagliati**.

Il **Fondo per il reddito di cittadinanza** passa **da 9 miliardi di euro annui a decorrere dal 2019 ad appena 7,1 miliardi per il 2019** e a poco più di 8 miliardi di euro per gli anni successivi. Contemporaneamente, le risorse che dovevano essere destinate all'assunzione di **personale nei centri per l'impiego** si riducono da 1 miliardo a **300 milioni di euro**.

Di queste risorse - è il caso di ricordarlo - oltre **2,2 miliardi di euro provengono dall'attuale dotazione del REI**, per cui le maggiori risorse stanziare dal governo per finanziare il Reddito di cittadinanza non superano i **4,7 miliardi di euro per il 2019**.

Analogamente, il **Fondo per la revisione del sistema pensionistico si riduce di oltre 2,7 miliardi di euro per il 2019**, per effetto del ritardo con cui partirà il nuovo regime, ma aumenta significativamente negli anni successivi, a conferma della dinamica esplosiva della spesa previdenziale negli anni futuri, difficilmente sostenibile anche per una misura temporanea quale quella allo studio del governo.

2.2 Il nuovo blocco della rivalutazione delle pensioni

Tra le misure di risparmio introdotte dal governo per realizzare la correzione dei saldi imposta dall'Unione europea, la reiterazione per ulteriori tre anni del **blocco delle indicizzazioni delle pensioni a partire da quelle pari a 3 volte il trattamento minimo** (circa **1.500 euro mensili**)

Introdotta **per la prima volta nel 2011 dal governo Monti**, nell'ambito della **riforma Fornero** delle pensioni, il blocco delle rivalutazioni dei trattamenti pensionistici era stato dichiarato illegittimo dalla Corte

Costituzionale perché permanente e non giustificato da esigenze finanziarie adeguatamente specificate (*sent. n. 70/2015*). Negli anni successivi i governi di centrosinistra hanno proposto una diversa disciplina del blocco, a carattere temporaneo e ancorata a specifiche e dichiarate esigenze finanziarie, in conformità ai parametri di legittimità dettati dalla Corte (*v. sent.250/2017*).

Oggi, a pochi giorni della conclusione del regime temporaneo, prevista a legislazione vigente per il 31 dicembre 2018, **il governo Lega-M5S dispongono una proroga del blocco per ulteriori 3 anni (fino al 2021)**, con ciò **tradendo le aspettative dei pensionati che confidavano legittimamente in un aumento degli assegni a partire dal 1° gennaio 2019** e verosimilmente non mancheranno di riaprire il contenzioso davanti alla Corte Costituzionale.

In questo caso, i **presupposti per una censura di incostituzionalità** sembrano esserci tutti:

- manca un'adeguata motivazione dell'intervento, che appare giustificato solo dall'esigenza di copertura di maggiore spesa corrente e non da esigenze finanziarie connesse al risanamento del bilancio pubblico
- il blocco è prorogato senza soluzione di continuità, alla vigilia della sua conclusione, con lesione del principio di affidamento dei cittadini
- nelle condizioni attuali, il blocco della rivalutazione delle pensioni deve ritenersi incompatibile con quanto affermato dalla Corte, secondo cui **"la frequente reiterazione di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo (delle pensioni), entrerebbe in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità"** (*sent. n. 70/2015*).

Il prezzo che i pensionati pagheranno, a partire dal 1° gennaio 2019, arriverà a circa 1,2 miliardi di euro all'anno per i prossimi 10 anni!

2.3 Il taglio delle cd pensioni d'oro

Abbandonata l'idea del ricalcolo delle pensioni sulla base dei contributi effettivamente versati, a causa dell'impraticabilità tecnica, il governo ha ripiegato su una nuova edizione del **tradizionale contributo di solidarietà** già sperimentato da altri governi.

Ad essere colpite saranno, per i prossimi 5 anni, le pensioni di importo pari ad **almeno 100mila euro annui lordi**, con un prelievo marginale progressivo con un'aliquota che parte dal **15%** e arriva per le pensioni più alte **addirittura al 40%**: un'aliquota senza alcun riscontro nell'ordinamento fiscale attuale!

Come per la norma sul blocco delle indicizzazioni delle pensioni, a differenza rispetto ad analoghe misure del passato è la manifesta **violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità indicati dalla Corte Costituzionale**, cui si unisce la **contraddizione** con gli annunci del governo e gli impegni assunti dalle forze di maggioranza **con il Contratto di governo**. Infatti:

- la misura **non risponde allo scopo di equità** dichiarato dal Contratto di governo - cioè il taglio dello squilibrio tra prestazioni e contributi versati - perché collegata esclusivamente all'importo della pensione e non all'entità del montante contributivo del pensionato;

- dalla misura sono **stimati risparmi di spesa minimi**, pari ad appena 76 milioni di euro nel 2019, che non superano i 90 milioni a regime; come tale, essa **non risponde alle finalità solidaristiche** dichiarate - cioè reperire nell'ambito del sistema previdenziale risorse da destinare alla riforma delle pensioni - a causa della **macroscopica sproporzione numerica tra minore spesa conseguibile e maggiore spesa prospettata**;
- per la stessa ragione, **non corrisponde alle esigenze di contenimento della spesa pubblica** che la Corte ha posto a fondamento del contributo di solidarietà.

2.4 La dismissione degli immobili pubblici

Un significativo concorso alla correzione dei saldi imposta dalla Commissione UE è attribuito dal governo alla **dismissione degli immobili statali e di proprietà di altre amministrazioni pubbliche** diverse dagli enti territoriali. Come per le altre misure di privatizzazione, anche in questo caso gli obiettivi di entrata appaiono largamente irrealistici.

Il governo si aspetta infatti di incassare ben **950 milioni di euro nel solo 2019** e altri **300 milioni** negli anni 2020 e 2021: un obiettivo che non trova alcuna credibile giustificazione nell'andamento storico delle dismissioni. In compenso, prevede la **spesa di 150mila euro** nel triennio per **attività di consulenza** relative alle dismissioni immobiliari: al momento, le uniche risorse riguardanti sulle quali vi è certezza

2.4 Il taglio degli investimenti statali

Nonostante i reiterati impegni al rilancio degli investimenti, assunti del governo anche in sede europea, il maxiemendamento dispone il **taglio del Fondo investimenti delle amministrazioni centrali per 2,1 miliardi di euro** per il triennio 2019-2021 (700 milioni annui).

2.5 Il cd "accantonamento" di 2 miliardi di euro. Solo un taglio lineare

Nel presentare le misure di correzione dei saldi il governo ha annunciato l'accantonamento di 2 miliardi di euro da rendere eventualmente disponibili in caso di "sforamento" in corso d'anno dagli obiettivi di bilancio concordati con la Commissione UE.

In realtà, dalla lettura delle norme risulta trattarsi di un **classico taglio lineare alla spesa dei Ministeri**, operante da subito e destinato a rimanere tale a meno di interventi legislativi successivi. Infatti, se dal monitoraggio previsto per il prossimo luglio emergessero scostamenti o risparmi, il governo sarebbe semplicemente tenuto a tenerne conto nella Nota di aggiornamento ai fini di interventi nella manovra di bilancio successiva.

Nel frattempo l'accantonamento resta. E si chiama, semplicemente, **taglio della spesa centrale**.

Ad essere tagliati nel 2019 sono, tra gli altri, gli stati di previsione dei seguenti ministeri:

- **MEF per 1,2 miliardi di euro (481 milioni di euro solo sulla Missione "Competitività e sviluppo delle imprese")**
- **MIT per 300 milioni di euro**
- **MISE per 160 milioni di euro**
- **MIUR per 100 milioni di euro**

Questi tagli incideranno significativamente sui programmi di spesa dei rispettivi Ministeri, in misura e con modalità non rese note al Parlamento.

In aggiunta a questi tagli, il Maxi emendamento prevede:

- **il definanziamento del Fondo per favorire lo sviluppo del capitale immateriale, la competitività e la produttività di 75 milioni di euro per l'anno 2019 e di 25 milioni di euro per l'anno 2020**
- **la rimodulazione delle disponibilità di cassa del Fondo per lo sviluppo e la coesione territoriale destinato a misure per il superamento degli squilibri socio-economici-territoriali per 800 milioni di euro per l'anno 2019**
- **rimodulazione con riduzione di 850 milioni di euro per l'anno 2019 e un incremento progressivo per ciascuno degli anni dal 2020 al 24 di 150 milioni di euro e per l'anno 2025 di 100 milioni di euro della quota nazionale per il finanziamento delle politiche comunitarie.**

2.6 Il rinvio delle assunzioni nella PA

Dopo aver annunciato lo sblocco totale del *turnover* dal 2019 (in realtà già previsto a regime dal 2018 da una norma del governo Renzi) e aver previsto in legge di bilancio almeno 7.500 nuove assunzioni nelle amministrazioni statali, per ragioni di cassa il governo ha dovuto infine disporre **il rinvio della presa di servizio degli assunti al 15 novembre 2019**, per di più limitato alle assunzioni derivanti dal *turnover* ordinario dell'anno precedente. In tal modo, saranno **risparmiati circa 197 milioni di euro** per il 2019.

Ciò significa che, in luogo dei 450mila nuovi assunti annunciati nella PA dal Ministro Bongiorno; in realtà nel prossimo anno **nessuna vacanza di organico potrà essere coperta fino a novembre 2019!**

Non potranno avvenire nemmeno le **nuove assunzioni che l'INPS ha programmato per il 2019**, in mancanza delle quali - come espressamente ricordato dal Presidente Boeri - sarà ulteriormente difficile far fronte al **carico amministrativo e gestionale derivante dal Reddito di cittadinanza**.