



Campagna Sbilanciamoci!

## Disegno di Legge di Bilancio 2020

### Una manovra tra luci e ombre

Documento per l'audizione presso le  
Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica  
e della Camera dei Deputati

8 novembre 2019

*Bozza non corretta e non definitiva*

#### **Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!**

ActionAid, ADI-Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, Altreconomia, Altromercato, Antigone, ARCI, ARCI Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, CESC Project, CIPSI-Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale, Cittadinanzattiva, CNCA-Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'Acqua, Comunità di Capodarco, Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, Crocevia, Donne in Nero, Emergency, Emmaus Italia, Equo Garantito, Fairwatch, Federazione degli Studenti, Federazione Italiana dei CEMEA, FISH-Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, Fondazione Finanza Etica, Gli Asini, ICS-Consortio Italiano di Solidarietà, Legambiente, LINK Coordinamento Universitario, LILA-Lega Italiana per la Lotta contro l'Aids, Lunaria, Mani Tese, Medicina Democratica, Movimento Consumatori, Nigrizia, Oltre la Crescita, Pax Christi, Reorient Onlus, Rete Universitaria Nazionale, Rete degli Studenti Medi, Rete della Conoscenza, Terres des Hommes, UISP-Unione Italiana Sport per Tutti, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un ponte per..., WWF Italia

## Il contesto internazionale e l'Europa

Il contesto internazionale colloca le politiche economiche italiane in un quadro piuttosto delicato e incerto.

Il nostro Paese è esposto più di altri alle turbolenze economiche globali. L'aggressività della politica economica americana (con un protezionismo agito anche contro l'Europa e la *confrontation* commerciale con la Cina), il rallentamento dell'economia mondiale, le perduranti difficoltà di crescita, la crisi del modello europeo e la stagnazione tedesca (locomotiva europea, Paese con cui l'interdipendenza produttiva e commerciale dell'Italia è molto forte) espongono l'Italia a rischi sistemici molto seri. Non solo non abbiamo recuperato i livelli (ancora inferiori del 20%) di produttività del periodo pre-crisi, ma abbiamo accentuato le difficoltà nella capacità di innovazione tecnologica e di competizione del nostro sistema industriale, di internazionalizzazione delle imprese in Europa. E in ogni caso, i ritardi negli investimenti e nell'innovazione riguardano l'Europa nel suo complesso.

L'Europa è in gravissimo ritardo rispetto alle nuove condizioni della competizione globale: Stati Uniti e Cina stanno mettendo in campo politiche e soprattutto risorse incomparabilmente più grandi – sull'intelligenza artificiale, sulla digitalizzazione, sull'*economia numerica* in generale – rispetto all'Europa. Cina e USA investono nell'intelligenza artificiale decine di miliardi di euro, l'Europa alcune centinaia di milioni, l'Italia poche decine. La mancanza di politiche fiscali comuni, la schizofrenia tra politica monetaria e politica economica e il fin qui pervicace perseguimento di politiche restrittive e di austerità (politiche ormai largamente incrinata) hanno aggravato il quadro generale del nostro Paese. Sulla stessa *Green Economy*, la frontiera del futuro modello di produzioni e di consumi, l'Europa e l'Italia hanno investito, rispetto ad esempio alla Cina, quote di PIL assolutamente modeste, se non insignificanti. Il ritardo e le insufficienze europee sono pesanti e influiscono pesantemente anche sui margini, i vincoli e l'orizzonte con cui l'Italia può uscire dalla sua crisi in un modo diverso da quello con cui ci è entrata dieci anni fa: cambiando il proprio modello di sviluppo verso la sostenibilità.

La politica monetaria di Mario Draghi alla BCE ha tappato le falle dell'incipiente crisi dell'euro e le difficoltà del sistema bancario in molti Paesi (tra cui il nostro), ma niente ha potuto – nonostante massicce iniezioni di risorse – nel rilanciare l'economia reale. Senza politiche espansive, di sostegno alla domanda, senza una politica massiccia di investimenti pubblici (finanziata anche dagli *eurobond*), senza un'unificazione delle regole fiscali e senza un bilancio comune quattro o cinque volte superiore a quello attuale, non si va molto lontano. Per uscire dalla crisi l'Italia non ha bisogno tanto di sganciarsi dall'Unione Europea (diventerebbe un paese *piccolo piccolo*, sarebbe travolto e diventerebbe una colonia di Stati più forti del nostro), quanto di costruire alleanze nel continente, per cambiare radicalmente le politiche europee nella direzione auspicata. Cominciano ad esserci segnali di ripensamento in Europa e si fa riferimento alla necessità di superare le politiche di austerità, di svincolare gli investimenti *green* dai vincoli del Patto di Stabilità, di allentare le rigidità dei Trattati.

Ma siamo ancora ad un livello di prese di posizione generali e di linee di indirizzo e sono troppo scarse e limitate le misure. Questo in un contesto nel quale il progetto europeo rischia di essere travolto dalla sopra menzionata competizione internazionale tra Usa e Cina, a causa delle contraddizioni interne del continente, della pressione dei paesi cosiddetti *sovranisti*, della debolezza dell'asse franco-tedesco.

## L'Italia tra limiti strutturali e opportunità

Mentre in molti Stati si è riusciti a ritornare ai livelli pre-crisi rispetto all'andamento dei principali indicatori macroeconomici (capacità produttiva, PIL, occupazione...), non è stato così per l'Italia. La spesa per ricerca, innovazione, istruzione è inferiore alla media dei Paesi dell'Unione Europea. Molti grandi gruppi industriali se ne vanno dall'Italia (come la FIAT/FCA, ma anche l'accordo con Peugeot non aiuta) o delocalizzano, mentre altri grandi gruppi stranieri vengono da noi a fare shopping delle nostre piccole e medie imprese.

L'Italia non ha un'adeguata politica industriale e non è attrezzata alle nuove sfide del *Green New Deal*, che anche nell'ultima Legge di Bilancio il Governo dice di voler perseguire con convinzione: l'Italia non ha imprese automobilistiche che producano auto elettriche (la FIAT/FCA non ha mai investito nei decenni scorsi, e solo recentemente si sta muovendo in quella direzione), importa il 90% dei pannelli solari e fotovoltaici e – a proposito di mobilità sostenibile – pur avendo stanziato per i prossimi anni 3,7 miliardi per il trasporto pubblico e dovendo sostituire il 30% del parco autobus perché inquinante e obsoleto, deve provvedere all'estero, in Israele o in Portogallo. L'Irisbus (FIAT) ha fatto una brutta fine e la Menarinibus è in grande difficoltà: gli autobus in gran parte non vengono più fabbricati in Italia.

Permangono i limiti ben noti: un livello di infrastrutture inadeguato, il peso del cattivo funzionamento della macchina pubblica, il ritardo dello sviluppo e della modernizzazione nel Mezzogiorno. E accanto a queste condizioni di difficoltà di sviluppo e di crescita, vi è un prezzo assai pesante da pagare in termini di diseguaglianze, povertà diffusa e bassi salari, iniquità fiscale. Tutto ciò costituisce innanzitutto un tema di ingiustizia sociale, ma anche una tara nel funzionamento di una buona economia nonché un'ipoteca sullo sviluppo del Paese. Le politiche economiche dei diversi Governi degli ultimi sei, sette anni non hanno aggredito questi limiti strutturali, non sono stati in grado e non hanno avuto il coraggio di farlo. Hanno messo in campo politiche di contenimento della crisi, di rispetto delle compatibilità dei vincoli europei, hanno galleggiato nella crisi non imprimendo quel cambio di direzione verso politiche espansive e di segno sociale e progressivo.

Il segno impresso è stato invece quello delle politiche liberiste: precarizzazione (selvaggia) del mercato del lavoro, riduzione continua della spesa pubblica, privatizzazioni e investimenti privati (molto pochi) grazie agli sgravi fiscali. Si è insistito molto sui tagli delle tasse in questi anni, a destra come a sinistra, senza che questo abbia prodotto uno stimolo alla crescita e allo sviluppo. Il mercato da solo non ce la può fare o rischia di portarci nel *green washing* e in un business dai contorni opachi: serve *la politica, le politiche*, e concretamente una politica industriale pubblica che sappia indirizzare le produzioni, una politica fiscale capace di stimolare oltre che le produzioni anche i consumi e una politica pubblica dell'innovazione e della ricerca che sia in grado di rilanciare quell'*economia della conoscenza* che può fare dell'Italia e dell'Europa un attore fondamentale nell'economia globale.

## Le politiche economiche tra i due Governi della legislatura in corso

Tra i Governi "Conte 1" e "Conte 2" ci sono elementi di continuità nelle politiche economiche e novità sostanziali. La continuità non è solo rispetto al Conte 1, ma anche rispetto ai precedenti Governi, come detto nella parte finale del precedente paragrafo.

Gli elementi (negativi) di continuità si possono così sintetizzare: la mancanza di una politica espansiva e di sostegno alla domanda, il modesto livello di investimenti pubblici e di politiche industriali, la mancanza di politiche redistributive e di riduzione delle diseguaglianze, lo scarso investimento nelle politiche di welfare e dell'istruzione, l'inesistente investimento sul Mezzogiorno. Permane nelle politiche dei vari Governi il *mantra* del "taglio delle tasse", senza che mai ci sia la volontà di affrontare il tema della giustizia fiscale e non solo quello – in modo insoddisfacente, peraltro – della lotta all'evasione.

Il Conte 1 aveva accentuato ulteriori tendenze negative della destra neoliberista con provvedimenti fiscali dal segno regressivo (*flat tax*), il rinnovo dei condoni fiscali, l'incentivazione delle privatizzazioni. Il Conte 2 ha revocato le scelte più estreme dei mesi precedenti (non tutte, e tra queste i famigerati "decreti sicurezza") e ha timidamente aperto a una stagione nuova, senza però il necessario coraggio. Non c'è nessuna radicale svolta rispetto a una politica espansiva e agli investimenti pubblici, anche se si chiudono positivamente le porte alle polemiche con l'Europa, all'estremismo anti-fiscale e a quella che è stata definita come "la secessione di ricchi", ovvero il progetto di autonomia differenziata che avrebbe diviso l'Italia in due.

Il Conte 2 ha riaperto alcune strade delle politiche dei Governi della scorsa legislatura, con la priorità della riduzione del cuneo fiscale a favore dei lavoratori, ha fermato i tagli alla spesa sociale (anche se le risorse in più in questo settore sono assai modeste), ha timidamente lanciato un segnale sulla fiscalità ecologica e ha cercato di incidere maggiormente sulla lotta all'evasione. Sono però troppo pochi i mesi di vita del Governo per dare una valutazione conclusiva e capire quale sarà la vera direttrice della sua politica economica.

Sopravvivono diverse opzioni che riguardano la politica fiscale e industriale e alcuni temi specifici del rapporto con il mondo del lavoro e delle imprese: dalla legge sulla rappresentanza sindacale alla proposta di istituzione del salario minimo. Mentre una parte della maggioranza sembra convergere su alcuni temi (tasse, imprese, liberalizzazioni) verso una politica di taglio più classicamente neoliberista, un'altra parte sembra non dimenticare alcuni aspetti importanti di politiche che evocano un'impostazione keynesiana: politica fiscale attiva, un ruolo più determinato dell'intervento pubblico, un rapporto più cooperativo con le organizzazioni sindacali e più in generale con i corpi intermedi.

## La manovra di bilancio 2020-2022

Va considerata in questo contesto la manovra di bilancio per il 2020 come un primo passaggio, preparata in tempi molto stretti dal nuovo Governo, dopo l'entrata in carica a settembre. Una **manovra che non delinea una strategia**, ma si colloca dentro l'assoluta priorità di evitare l'aumento dell'IVA e di rispondere timidamente ad alcuni dei più urgenti problemi del Paese.

La situazione del resto è molto problematica: il debito è arrivato a oltre il 135% del PIL, l'economia è in stagnazione, i consumi delle famiglie sono cresciuti di appena lo 0,4%, un livello molto basso, siamo tornati al 2014. Ancora dobbiamo recuperare i livelli di PIL e di capacità produttiva del 2007-8. Lo stesso si può dire per gli investimenti pubblici. La crescita reale dell'economia nel 2020 è prevista dalla NADEF, grazie alla manovra, a un modesto 0,6%, rispetto a una previsione tendenziale dello 0,4%. Tradotto in parole povere, secondo il Governo **l'impatto espansivo della manovra sarebbe dello 0,2%: quasi nullo**. Di fronte a questa situazione c'è **poco coraggio in questa manovra di bilancio**, si poteva fare molto di più. È **una manovra di galleggiamento**, all'insegna del

“vorrei, ma non posso”. Non ci sono tagli, ma nemmeno molte risorse in più per istruzione, sanità e welfare. I circa 7 miliardi di entrate dalla lotta all'evasione – che per Sbilanciamoci! è una assoluta priorità – appare una previsione sovrastimata e tutta da verificare.

### Gli aspetti positivi e incoraggianti del DDL di Bilancio

Andando per punti, queste sono alcune delle misure che la campagna Sbilanciamoci! apprezza maggiormente:

- la **sterilizzazione delle clausole di salvaguardia** e l'aumento dell'IVA (articolo 2): si è impedito in questo modo un aumento della tassazione regressiva a danno dei consumatori e dei cittadini;
- il mantenimento della misura su “**Quota 100**”: una misura limitata e anche fuorviante per certi aspetti (il tema è la revisione del sistema pensionistico nel suo complesso: la differenziazione per tipo di lavori, le pensioni future dei giovani, eccetera), ma che ha comunque alleggerito la condizione di decine di migliaia di lavoratori;
- la previsione della **riduzione del cuneo fiscale** per i lavoratori (articolo 5): misura ancora assai limitata e parziale (soprattutto per il 2020, solo pochi euro di aumento per i lavoratori fino a 26mila euro di reddito) e che andrebbe comunque inquadrata nella revisione delle aliquote IRPEF sugli scaglioni più bassi;
- il **blocco della flat tax per le partite IVA tra i 65mila e i 100mila euro**: una misura regressiva, contraria al principio della giustizia fiscale tra i cittadini;
- le misure sugli **investimenti in campo ambientale**: in particolare quelle contenute nell'articolo 7 (Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali), nell'articolo 8 (Investimenti Enti Territoriali), nell'articolo 11 (Green New Deal) per investimenti di 3,4 miliardi nel prossimo triennio, nell'articolo 12 (Green Mobility), nell'articolo 19 (Proroga della detrazione per le spese di riqualificazione energetica), nell'articolo 22 (Incentivi fiscali per l'acquisto di beni per l'economia circolare);
- la **cancellazione del superticket** dal 1° settembre 2020 (articolo 54). Quella del superticket è una disposizione iniqua per il diritto alla salute sancito dalla nostra Costituzione: la previsione del finanziamento di 348 milioni per l'assegno per il primo figlio (art. 41) può essere considerato un fatto positivo, ma ribadiamo che per Sbilanciamoci! la priorità è nell'investimento in servizi e in asili nido, per i quali si prevede solamente un contributo per la retta per le famiglie più povere;
- l'introduzione della **tassa sulla plastica monouso** (articolo 79): una misura necessaria a orientare produzioni e consumi, in applicazione della Direttiva europea. Un limite della misura è la mancata differenziazione tra plastica non riciclabile e riciclabile. Consideriamo comunque le obiezioni a questa misura sbagliate e per certi versi retrive;
- l'introduzione della **tassa sulle bevande con zuccheri aggiunti** (articolo 82), misura che esiste in molti altri Paesi europei; ricordiamo che la legge del 2016 ha introdotto la valutazione delle politiche di bilancio utilizzando alcuni indicatori di benessere, e tra questi c'è quello relativo all'obesità;
- la **revisione della tassazione sulle auto aziendali** (articolo 78), fin qui ispirata a principi a nostro

giudizio di indebito vantaggio fiscale per le imprese e i beneficiari, rispetto agli altri lavoratori; si tratta peraltro di una proposta della campagna Sbilanciamoci! contenuta nella scorsa *Controfinanziaria*;

- la previsione dell'inizio della **web tax** a partire dal 1° gennaio del 2020: misura ancora per noi limitata e insufficiente, ma che va nella giusta direzione;
- gli **incentivi per l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici** contenuti nell'articolo 31: riteniamo questa una strada fondamentale da intraprendere per la lotta all'evasione;
- l'aumento del **prelievo sulle vincite sui giochi** (articolo 93): si tratta di una misura ancora limitata, ma che condividiamo;
- l'intervento sulle royalties delle imprese nel campo dell'estrazione del petrolio e del gas attraverso **l'eliminazione delle esenzioni dal pagamento delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi** (articolo 94)
- l'attenzione al **sostegno della crescita del Mezzogiorno** attraverso una serie di misure che vanno in questa direzione e il **rafforzamento della "clausola Ciampi"** che prevede la destinazione ai territori meridionali di una quota non inferiore al 34% del totale degli investimenti pubblici.

#### Le proposte della Controfinanziaria 2019 di Sbilanciamoci! e quelle del DDL Bilancio 2020 a confronto

<i>Proposte di Sbilanciamoci! 2019</i>	<i>Realizzate dal DDL di Bilancio 2020</i>
Tassazione auto aziendali	SÌ
Riduzione Sussidi Ambientali	SOLO PARZIALMENTE
Tassa plastica	SÌ
Abolizione esenzione royalties	SÌ
Cancellazione F35	NO
Abolizione flat tax fino a 65mila euro	NO
Abolizione flat tax fino a 100mila euro	SÌ
Abrogazione superticket	SÌ
Web tax	SOLO PARZIALMENTE
Riforma Tobin tax	NO
Finanziamento autonomia scolastica	NO
Imposta sui grandi patrimoni (1 milione euro)	NO
Fondi per il servizio civile	NO
Aumento fondi cooperazione allo sviluppo	NO
Auto elettriche e ibride in PA ed EELL	SOLO PARZIALMENTE
Green New Deal	SOLO PARZIALMENTE

## Gli aspetti negativi e critici del DDL di Bilancio

1. il **ritardo della sua trasmissione** di ben 12 giorni (e addirittura di 15 per il 3° tomo) rispetto a quanto previsto dalla riforma della Legge di Bilancio del 2016;
2. la **quota di investimenti pubblici è ancora molto modesta**: questa – nel complesso degli articoli – non supera per il 2020 i due miliardi di euro; così non si rilancia l'economia e non si favorisce la crescita;
3. l'**insufficienza dei fondi per il Green New Deal**: poco più di 900 milioni di euro nel 2020 e complessivamente 1.688 milioni per tutti gli investimenti di carattere ambientale;
4. il **mantenimento della flat tax del 15%** per i redditi delle partite IVA fino a 65mila euro: si tratta di una grave iniquità fiscale, una sperequazione a danno dei lavoratori dipendenti;
5. l'**insignificante riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi** rispetto agli impegni presi in sede G7 e OCSE (cancellazione dei sussidi per fonti fossili, che costituiscono l'80% dei sussidi, entro il 2025);
6. l'**assenza di misure che riformino la mini-Tobin Tax** introdotta dal governo Monti nel 2011: si tratta di intervenire la dinamica speculativa e dannosa per l'economia reale del sistema finanziario;
7. la **drastica riduzione di 92 milioni per il servizio civile**: solo 139 milioni nel 2020 rispetto ai 231 milioni del 2019. In questo modo si dovrà dire di no a molti giovani che vogliono fare il servizio civile;
8. le **scarse risorse per il welfare e l'istruzione**: solo 50 milioni in più sul Fondo non autosufficienza per il 2020, arrivando a poco meno di 200 milioni di euro nel 2021 e poche decine di milioni di euro in più per la scuola e l'università; negativo è il rinvio al 2021 dello stanziamento di 1.044 milioni per il "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" (sempre che sia confermato nella Legge di Bilancio 2021); anche gli 835 milioni per le esigenze abitative (art. 52) sono spalmati su 15 anni e per il prossimo anno ci sono solo 12 milioni di euro;
9. la **continuazione degli stanziamenti per gli F35 e l'assenza di riduzione delle spese militari**: anche quest'anno sono previsti in Legge di Bilancio più di 700 milioni di euro per i cacciabombardieri F35.
10. il **passo indietro sulla cooperazione allo sviluppo**: le risorse rimangono stabili a fronte dell'impegno dei Governi precedenti per una *road map* capace di portare le spese per la cooperazione allo 0,36% del PIL entro il 2020 e allo 0,41% nel 2021.

Tra gli aspetti negativi vorremmo segnalare inoltre due temi che sono a cavallo della Legge di Bilancio, ma che rientrano pienamente nell'azione di Governo e che hanno in ogni caso effetti significativi anche sul bilancio dello Stato e sulle dinamiche della spesa pubblica. Il primo riguarda la **mancata abrogazione dei due decreti sicurezza**, che costituiscono una grave ferita al rispetto delle convenzioni internazionali dei diritti umani e dei principi costituzionali. Il secondo riguarda la mancata anticipazione nella Legge di Bilancio, della **riforma dell'Irpef**, per far recuperare al nostro sistema fiscale il segno di una vera progressività, come previsto dall'art. 53 della nostra Costituzione.

**Il crollo della progressività fiscale negli ultimi 50 anni**

	1974	1983	1988	1989	1998	2001	2005	2007
Aliquota massima	72,0%	65,0%	62,0%	50,0%	45,5%	45,0%	43,0%	43,0%
Importo di applicazione	258mila euro *	258mila euro *	310mila euro *	154mila euro *	70mila euro *	70mila euro *	100mila euro	70mila euro

\* importi in lire ricalcolati in euro

**La riforma dell'IRPEF secondo Sbilanciamoci!**

Scaglione	Attuale aliquota	Proposta Sbilanciamoci!	
Fino a 15mila euro	23,0%	22,0%	
Da 15mila a 28mila euro	27,0%	26,0%	
Da 18mila a 55mila euro	38,0%	38,0%	
Da 55mila a 75mila euro	41,0%	44,0%	
Da 75mila euro	43,0%	47,5%	(fino a 100mila euro)
Da 100mila a 300mila euro		55,0%	
Oltre 300mila euro		60,0%	

**Conclusioni**

Come abbiamo espresso precedentemente nel giudizio generale, la manovra di bilancio ha alcuni meriti: ha evitato l'aumento dell'IVA e lo scontro con l'Unione Europea, ha archiviato la *flat tax* e la "secessione dei ricchi" di un'*autonomia differenziata* a favore del Nord e ha iniziato a percorrere la strada del *Green New Deal*. E però, questa è una Legge di Bilancio con poco coraggio, ancora di "galleggiamento": non c'è una decisa spinta agli investimenti pubblici, il *Green New Deal* – appena avviato – non è ancora in grado di imprimere un cambio di rotta verso un nuovo modello di sviluppo, non ci sono risorse adeguate per il welfare e l'istruzione. E non c'è la riduzione delle spese militari. Aspettiamo la riforma fiscale e il DEF del 2020 per capire se si inizierà a percorrere una strada diversa.