

## **DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019**

### **CRESCITA ZERO, DISOCCUPAZIONE, TASSE E DEBITO PUBBLICO IN SALITA**

*Il documento programmatico presentato dal Governo ha il sapore amaro delle promesse non mantenute. La verità, alla fine, si incarica di demolire le bugie raccontate agli elettori fino a poche settimane fa. È un documento reticente sul da farsi che strumentalmente attribuisce tutte le ragioni della caduta del PIL alla congiuntura, non riconosce l'inadeguatezza delle politiche adottate e non fornisce indicazioni sulle misure che occorrerà adottare con la prossima legge di Bilancio. È evidente che hanno influito sulla sua stesura non solo le liti continue tra i due azionisti di maggioranza del governo, la Lega e il M5S, ma anche l'approssimarsi delle elezioni europee e amministrative. Ragione per cui, preso atto della criticità del quadro economico-finanziario nel quale si trova il Paese, non sono fornite indicazioni su come uscire da una situazione molto difficile, fonte di grande preoccupazione per le imprese e le famiglie.*

*L'esecutivo ha varato il DEF, dopo lunghe trattative e un brevissimo Consiglio dei ministri, evitando, per sfuggire alle domande scomode dei giornalisti, la tradizionale conferenza stampa, e limitandosi a consegnare una scarsa nota. Sono passati dallo streaming al silenzio stampa. Del resto è comprensibile il loro imbarazzo. Questo 2019 doveva essere un "anno bellissimo" (cit. Presidente Conte), e invece rischia di riportare gli italiani agli anni bui della crisi economica e sociale e del disastro finanziario.*

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) è il principale strumento di programmazione della politica economica, illustra la situazione economico-finanziaria del Paese e gli obiettivi che il Governo intende raggiungere. Il DEF va trasmesso entro il 10 aprile alle Camere, ciascuna delle quali si esprime sul Documento con apposita risoluzione dell'Assemblea. Dopo il passaggio parlamentare, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma vanno inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile ([il ciclo di bilancio](#)). L'esame del [DEF 2019](#) è stato avviato il 15 aprile dalle [Commissioni Bilancio di Camera e Senato](#).

[Qui il dossier](#) predisposto congiuntamente dai Servizi di documentazione di Camera e Senato.

### **L'ECONOMIA NON CRESCE**

**La crescita del PIL non c'è.** Per i prossimi tre anni sarà **pari a uno zero virgola**, niente di più. La Nota di aggiornamento al precedente DEF non ha retto alla prova dei fatti. In quel documento del Governo, lo scorso settembre, veniva indicata una crescita dell'1,5 per cento del Prodotto interno lordo nel 2019, **stima successivamente ribassata**, dopo pochi mesi,

dallo stesso Governo. Ora il DEF riporta di **un PIL tendenziale** per l'anno prossimo in aumento di **appena 0,1 per cento**, ossia 0,9 punti percentuali in meno rispetto allo 1,0 per cento prospettato nello scenario dell'ultimo documento di aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica presentato a dicembre scorso.

La nuova previsione tendenziale per il 2019 si basa sull'**aspettativa** – tutta da dimostrare – di una graduale ripresa della crescita trimestrale del PIL che, da poco sopra lo zero nei primi due trimestri dell'anno, si porterebbe ad un ritmo annualizzato dell'1,2 per cento nel secondo semestre. Negli anni successivi, il DEF prevede che il tasso di **crescita** reale progredisca lentamente allo **0,6 per cento nel 2020** e allo **0,7 per cento nel 2021**, fino allo **0,9 per cento nel 2022**, mantenendosi per tutto il periodo al di sotto del profilo tracciato a dicembre scorso.

Il quadro economico e finanziario che emerge dal DEF 2019 conferma la “**grande frenata**” del **Sud**, secondo la **Svimez**. In un Paese che si ferma, dopo quattro anni di ripresa, nel Meridione torna il segno meno, con una previsione che scende a -0,2<sup>1</sup>.

## **REDDITO DI CITTADINANZA E QUOTA 100: EFFETTI SUL PIL QUASI A ZERO**

In particolare, il DEF fa riferimento all'impatto sulla crescita dei consumi delle famiglie ascrivibile al **reddito di cittadinanza** a partire dal secondo trimestre di quest'anno, il quale dovrebbe fornire uno stimolo ai consumi delle famiglie meno abbienti (con una propensione al consumo più elevata della media) in grado di determinare un **effetto positivo** sulla crescita del **PIL** reale di appena **0,2 punti** percentuali nel 2019. Analogamente, le misure relative al sistema previdenziale (c.d. **quota 100**), che avrebbero un effetto “neutrale” – quindi pari a zero! – sul PIL nel 2019,<sup>2</sup>

Il DEF prospetta addirittura che nel biennio 2020-2021 l'effetto positivo dei due provvedimenti venga ridimensionato, nello scenario tendenziale, dagli effetti dell'**attivazione degli aumenti dell'IVA**<sup>3</sup> derivanti dalle “clausole di salvaguardia”. Nonostante non venga ipotizzata una traslazione completa sui prezzi, l'aumento di quelli al consumo inciderebbe sul reddito disponibile reale con ricadute sulla propensione al consumo. Intanto il **tasso di disoccupazione** è nuovamente **in salita**: **dal 10,6** per cento del 2018 arriverà all'**11 per cento** di quest'anno, per salire ancora **all'11,2 per cento del 2020**, con una diminuzione nel biennio successivo. Il valore del tasso di disoccupazione nel 2022 (10,6 per cento), tuttavia, non torna ad eguagliare quello del 2018 (10,4 per cento).

---

<sup>1</sup> [Audizione dello SVIMEZ nell'ambito dell'esame del DEF 2019](#), 15 aprile 2019.

<sup>2</sup> Per l'OCSE gli effetti di “quota 100” sono addirittura negativi: “rallenterà la crescita nel medio termine, riducendo l'occupazione tra le persone anziane e, se non applicata in modo equo sotto il profilo attuariale, accrescerà la disuguaglianza intergenerazionale e farà aumentare il debito pubblico”. [Rapporto economico OCSE, Italia, Nota di sintesi, aprile 2019](#).

<sup>3</sup> L'aliquota ridotta del 10 per cento passerebbe dal 2020 al 13 per cento, mentre l'aliquota del 22 per cento passerebbe sempre nel 2020 al 25,2 per cento e nel 2021 al 26,5 per cento. Per un totale di 23 miliardi nel 2020 e di quasi 29 miliardi nel 2021 e nel 2022. Incluso il rialzo di 400 milioni delle accise sui carburanti a gennaio 2020. Secondo stime dell'Ufficio studi di Confcommercio se scatterà tutto l'aumento previsto dalle clausole di salvaguardia l'aggravio sarà di **889 euro a famiglia**.

2020 [“Legge di Bilancio 2019: la manovra che paga il popolo”](#), 2 gennaio 2019, Dossier n.8.

Il ministro dell'Economia Tria ha riconfermato in audizione, il 17 aprile, che **l'aumento dell'IVA e delle accise è nella legislazione vigente** – come modificata dalla legge di Bilancio per il 2019 – **e il DEF non ne programma la cancellazione**. Questo significa che dal 1° gennaio 2020 ci sarà **un aumento di “tasse sul consumo” di 23 miliardi di euro**. Questo comporterà un aumento della **pressione fiscale al 42,7 per cento negli anni 2020 e 2021**. Duro, in proposito, il giudizio del capogruppo del PD in Commissione Bilancio, **Luigi Marattin**, che ha giudicato “patetico il tentativo della maggioranza di dire che anche negli anni scorsi i DEF facevano la stessa cosa: nel DEF del Governo Gentiloni, invece, veniva scritto chiaramente che in legge di Bilancio si sarebbe evitato l'aumento Iva. Questo DEF invece non lo fa”.

Insomma, il **Governo è costretto ad ammettere il proprio fallimento**. Ancora più grave è il fatto che non indichi una soluzione, una via di uscita a questa condizione. C'è anzi il tentativo di **nascondere la gravità della situazione**, addebitandola principalmente a cause esterne che, pur presenti, non possono certo spiegare perché, secondo le previsioni della Commissione europea<sup>4</sup>, l'Italia è l'ultimo paese dell'Unione per crescita del PIL sia nel 2019 sia nel 2020.

È il riconoscimento, nero su bianco, del **fallimento dell'azione del governo “giallo-verde”**.

## **IL DEFICIT DI FIDUCIA CHE PESA SUI CONTI**

Il Governo – ha osservato **Pier Carlo Padoan**<sup>5</sup> – ha penalizzato la crescita due volte, al netto delle conseguenze della congiuntura internazionale più debole del previsto. Una prima volta al momento del suo insediamento, quando grazie ad annunci sguaiati e contraddittori, **ha fatto crollare la fiducia di famiglie e imprese** e quindi anche la spesa per consumi e investimenti, con conseguenze anche sul lungo periodo. Una seconda volta con la legge di Bilancio 2019 e con questo DEF, confermando che le misure messe in campo, in particolare quota 100 e reddito di cittadinanza, hanno **effetti**, come abbiamo visto, molto **modesti sulla crescita**.

L'incertezza e il clima di sfiducia che caratterizzano famiglie e imprese permangono ancora, come ha registrato anche l'Istat<sup>6</sup>, e inevitabilmente si riflettono nella bassa dinamica dei consumi e degli investimenti. “In una parola il Paese è sull'orlo della recessione e il Governo è senza strumenti per affrontarla”. È il totale **fallimento della “manovra del popolo”**.

## **SOLUZIONI INSUFFICIENTI PER IL FUTURO**

Dai due decreti legge contenenti misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (DL “**Crescita**”) e misure volte a snellire le procedure di

---

<sup>4</sup> [“Winter 2019 Economic Forecast: growth moderates amid global uncertainties”](#), Commissione Europea, Bruxelles, 7 febbraio 2019.

<sup>5</sup> [“Il Re è nudo. Il Governo penalizza l'Italia”](#), Pier Carlo Padoan, Democratica, il sito di informazione del Partito Democratico

<sup>6</sup> [“Fiducia dei consumatori e delle imprese”, marzo 2019](#), ISTAT.

approvazione delle opere pubbliche e di progetti di costruzione privati (DL “**Sblocca Cantieri**”), il Governo stesso si attende ben poco.

L'impatto complessivo dei due provvedimenti sull'economia – di cui da settimane si attende la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* – viene, infatti, stimato in appena **0,1 punti percentuali di crescita aggiuntiva** del PIL reale nel 2019, che porta la **crescita del PIL nello scenario programmatico allo 0,2 per cento**, rispetto allo 0,1 per cento dello scenario tendenziale.

## II QUADRO DI FINANZA PUBBLICA È ALTRETTANTO CUPO

Per quanto riguarda il periodo di previsione, nello **scenario tendenziale** (ossia a legislazione vigente) il DEF – come sottolineato nel corso dell'audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>7</sup> – prende atto dello “**sforamento**” del deficit al **2,4 per cento del PIL** nel 2019, al 2 per cento nel 2020 e all'1,8 a all'1,9 per cento nei due anni successivi.

La nuova previsione per il 2019 determina il taglio **in via definitiva dei 2 miliardi di accantonamenti** sul bilancio dello Stato prevista, in caso di scostamento rispetto alle previsioni, dalla legge di Bilancio (articolo 1, commi da 1117 a 1120, della [legge 145 del 2018](#)).

Secondo l'Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB), “la manovra autunnale si prefigura quindi come un *puzzle* complesso”. Per garantire la discesa progressiva del disavanzo programmata nel DEF dovrebbero essere individuate misure per circa **25 miliardi nel 2020**, che salirebbero a circa **36 miliardi nel 2021**, per raggiungere circa **45 miliardi a fine periodo**.

## L'INGANNO DELLA “TASSA PIATTA”: LA “FLAT TAX”

Ulteriori e ingenti risorse – **oltre 50 miliardi** di euro l'anno secondo varie stime, anche del Centro Studi Confindustria – andrebbero reperite per consentire la riforma delle imposte sui redditi, con l'introduzione della “**flat tax**”, che va contro il principio di progressività del sistema tributario, stabilito dall'articolo 53 della Costituzione. Significative sono le osservazioni della **Confindustria**, che pure non è contraria all'idea di una “flat tax” o “**quasi flat tax**” (con due aliquote). Secondo l'Associazione degli industriali dovrebbe comunque accompagnarsi a un sistema di deduzioni/detractions che assicuri il principio di solidarietà, evitando la sovrapposizione di diversi regimi impositivi che creerebbero **ulteriore complessità**. Una sua implementazione al momento appare **molto costosa** in termini di minor gettito fiscale e, se fatta a parità di gettito, rischia di tradursi in aliquote troppo elevate.

Sulla “**tassa piatta**” la **CGIL** sostiene che “passare da un sistema multi-aliquota, che dovrebbe essere corretto e più progressivo, ad un sistema con una o due aliquote, finanziando la modifica con la riduzione delle spese fiscali, **non può generare maggiori vantaggi per lavoratori e pensionati rispetto ai redditi più alti**”<sup>8</sup>. Preoccupazioni

<sup>7</sup> [Audizione dell'UPB nell'ambito dell'esame del DEF 2019](#), Ufficio parlamentare di bilancio, 16 aprile 2019

<sup>8</sup> [Audizione della CGIL nell'ambito dell'esame del DEF 2019](#), 15 aprile 2019.

analoghe sono state espresse anche dalla CISL, che paventa “**ingiustificati e inaccettabili vantaggi fiscali per i redditi più alti**”<sup>9</sup>, mentre la UIL ritiene che porterà “**più squilibri e più iniquità**”<sup>10</sup>.

## DOVE TROVARE LE RISORSE?

Le indicazioni fornite nel DEF sulla prossima manovra di bilancio sono **scarse e insufficienti**. Il **reperimento di risorse** necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici dovrebbe basarsi, oltre che sull’attivazione delle “clausole di salvaguardia” relative alle imposte indirette, a cui abbiamo fatto cenno, su altre quattro principali voci: sulla revisione della spesa pubblica, sulla riduzione e razionalizzazione delle spese fiscali, sul contrasto dell’evasione fiscale e su irrealistici introiti da privatizzazione.

## TAGLI ALLA SPESA PUBBLICA

Anche per quanto riguarda la **revisione della spesa pubblica** (*spending review*), nel DEF non ci sono indicazioni precise su dove intervenire per “tagliare”. Nel **pubblico impiego**, misure di contenimento della spesa, come ad esempio nuovi blocchi del *turn over*, si scontrerebbero con il già avvenuto calo della dotazione di personale e con l’invecchiamento degli addetti, e con le promesse elettorali della maggioranza di nuove assunzioni. Nella **sanità** ulteriori tagli della spesa inciderebbero sulla qualità dei servizi offerti. I tagli alla spesa pubblica non appaiono inoltre conciliabili con le scelte operate finora da Lega e M5S di aumentare la **spesa pensionistica** prevista **con quota 100** e le altre prestazioni sociali a seguito dell’introduzione del reddito di cittadinanza.

Un taglio sicuro previsto come clausola di salvaguardia – un’altra – arriva per il mancato rispetto dell’obiettivo fissato nell’ultima legge di Bilancio di un indebitamento netto pari al 2 per cento del PIL. Sono **due miliardi di spese della Pubblica Amministrazione**, accantonati in una tabella a garanzia dei conti, ed ora “tagliati” definitivamente. Ci sono 1,18 miliardi a carico del Ministero dell’Economia, 481 milioni destinati agli incentivi alle imprese, 159 milioni tagliati al Ministero dello Sviluppo, 300 milioni al Ministero delle Infrastrutture, destinati al trasporto pubblico, 150 milioni in meno alla Difesa, 100 milioni sono tagliati al Ministero dell’Istruzione (70 Università e 30 milioni dalla ricerca), altri 40 milioni sono tagliati alla cooperazione e sviluppo e così via.

## TAGLI ALLE AGEVOLAZIONI FISCALI?

Il **ridimensionamento delle agevolazioni fiscali** (*tax expenditures*) è un’altra misura che va a colpire famiglie e imprese, che dovrebbe essere preceduta non solo da una quantificazione dell’impatto finanziario complessivo – si parla di circa **35 miliardi** – e dei beneficiari coinvolti, ma soprattutto da un’analisi degli effetti redistributivi che l’eliminazione di ciascuna agevolazione determinerebbe.

---

<sup>9</sup> [Audizione della CISL nell’ambito dell’esame del DEF 2019](#), 15 aprile 2019.

<sup>10</sup> [Audizione della UIL nell’ambito dell’esame del DEF 2019](#), 15 aprile 2019.

## L'EVASIONE FISCALE NON SI COMBATTE CON I CONDONI

Altrettanto poco credibile appare l'entità delle maggiori entrate che si vorrebbero realizzare con le azioni di **contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale**, che dovrebbero aumentare anche del 50 per cento per raggiungere gli obiettivi indicati nel DEF. Certamente **la strada dei condoni** seguita da questo Governo non appare la migliore per spingere i contribuenti in direzione di comportamenti più virtuosi.

## INATTUABILE IL PIANO DI PRIVATIZZAZIONI

Rischia di rivelarsi altrettanto inattuabile, in tutto o in parte, anche il piano di **privatizzazioni** preannunciato dal Governo. Il DEF conferma l'ipotesi, adottata dal [Documento programmatico di bilancio 2019](#), di realizzare **incassi da privatizzazione** pari a 1 punto percentuale di PIL nel 2019 e a 0,3 punti nel 2020, ovvero circa 17,8 e 5,5 miliardi. Un programma dagli **obiettivi ambiziosi** di cui però, a metà aprile, non c'è nessuna traccia e che contrasta con le dichiarazioni di esponenti del Governo di voler aumentare l'intervento dello Stato, da Alitalia alle autostrade.

## ESPLODE IL DEBITO PUBBLICO

In questo contesto, si fa sempre più pesante e insostenibile il nostro **debito pubblico**, che rischia di "esplodere", nel senso di un aumento rapido, come ha evidenziato **Pier Carlo Padoan**, ex ministro dell'Economia, al suo successore Giovanni Tria durante un'audizione sul DEF alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Dopo la stabilizzazione accompagnata da una prima riduzione nel triennio 2015-2017, che ha invertito un trend crescente in corso dal 2008, il debito pubblico in rapporto al Pil – invece di scendere di un punto percentuale come previsto da Governo a dicembre – nel 2019 aumenta fino al 132,6 per cento. Un rapporto che nelle valutazioni dell'UPB potrebbe persino continuare ad aumentare fino al **135,4 per cento del PIL nel 2022**<sup>11</sup>.

Simili preoccupazione sono state espresse anche dalla **Banca d'Italia**: "L'andamento di queste determinanti [crescita, avanzo primario ecc.] è soggetto a una elevata incertezza. Qualora una di esse risultasse, anche di poco, meno favorevole di quanto atteso dal Governo la riduzione del debito nel prossimo triennio sarebbe a rischio"<sup>12</sup>.

Intanto, rispetto alla scorsa primavera, qualora i tassi di interesse restassero sui valori attesi dai mercati, gli oneri della **spesa per interessi sul debito pubblico** sarebbero più elevati per circa 1,5 miliardi quest'anno, 3,5 il prossimo e quasi 6 miliardi nel 2021. La **spesa per interessi**, in valore assoluto, è prevista pertanto in costante aumento **dai 63 miliardi del 2019 agli oltre 73 miliardi del 2022**.

---

<sup>11</sup> Nello scenario programmatico del DEF 2019, il rapporto debito/PIL è previsto salire dal 132,2 per cento del 2018 al 132,6 per cento nel 2019, mentre una graduale discesa è prevista per il prossimo triennio, al 131,3 per cento nel 2020, **130,2 per cento nel 2021** e al **128,9 per cento nel 2022**.

<sup>12</sup> [Audizione preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2019, testimonianza del Capo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia](#), Eugenio Gaiotti, 16 aprile 2019.