



## Campagna Sbilanciamoci!

### DEF 2019

## Un documento reticente e interlocutorio

Documento per l'audizione presso le  
Commissioni Bilancio riunite della Camera dei Deputati  
e del Senato della Repubblica – 15 aprile 2019

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

ActionAid, ADI – Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, AGICES – Assemblea Generale Italiana Commercio Equo e Solidale, Altreconomia, Antigone, ARCI, ARCI Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, 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, Ctm Altromercato, Crocevia, Donne in Nero, Emergency, Emmaus Italia, Fairwatch, Federazione degli Studenti, FISH – Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, Fondazione Finanza Etica, Gli Asini, 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, 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

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019 mette in luce le tendenze preoccupanti dell'attuale fase dell'economia italiana: crescita zero (0,2%), aumento del debito pubblico (132,8%) e del rapporto Deficit-PIL (al 2,4%), stasi dell'occupazione (sopra l'11%), calo degli investimenti, decrescita dei consumi interni, difficoltà nell'export, incremento della spesa per interessi (3,6%), pressione fiscale di fatto inalterata (42,0%).

Il DEF evidenzia al contempo un quadro internazionale incerto e complicato (indebolimento della locomotiva tedesca, precarietà del quadro europeo, guerra dei dazi, incertezze della crescita della Cina, eccetera), ma questo non deve fornire alcun alibi per le difficoltà del nostro Paese, che non sono recenti e non riguardano solo le responsabilità dell'attuale Governo: si tratta di tendenze di lungo periodo determinate da scelte fatte nella scorsa legislatura e in quelle ancora precedenti.

L'Italia cresce meno di molti altri Paesi europei e va peggio degli altri quando l'economia globale ristagna o declina. A dieci anni dall'inizio della crisi la povertà in termini assoluti è aumentata, così come sono cresciute le disuguaglianze; la capacità produttiva del Paese è ancora inferiore del 25% rispetto ai livelli pre-crisi.

Va salutata positivamente la recente risalita della produzione industriale, ma siamo ancora lontani dal raggiungere i livelli di dieci anni fa. Nonostante la buona performance dell'export, calano i consumi interni e questo rende insufficiente la ripresa del nostro apparato produttivo. Per sostenere la ripresa servirebbero politiche dei redditi (aumento delle retribuzioni) e di welfare pubblico (salario indiretto) capaci di stimolare la domanda interna e i consumi. L'effetto moltiplicatore del taglio delle tasse è molto modesto, mentre sarebbe molto più consistente grazie agli investimenti pubblici e privati e a una politica di crescita delle retribuzioni, come ha sottolineato anche l'attuale governatore della Banca Centrale Europea (BCE).

Vogliamo soffermarci in particolare su due aspetti del DEF 2019: le clausole di salvaguardia e la *flat tax*.

## LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

La questione del futuro delle clausole di salvaguardia è affrontata con ambiguità e reticenza.

Il DEF 2019 prospetta un calo del rapporto Deficit-PIL nel 2020 e nel 2021, ma solo in virtù dell'applicazione delle clausole di salvaguardia, che il Governo intende disapplicare – anche se il DEF non dice come. In ogni caso, se le salvaguardie venissero sterilizzate, il rapporto

Deficit-PIL non sarebbe nel 2020 del 2,1%, ma del 3,1%. E la stessa inflazione sarebbe all'1% e non al 2,3%; allo stesso modo anche il debito pubblico non scenderebbe dal 132,6% al 131,3%, ma arriverebbe al 133,3% (cfr. tabella 1).

**Tabella 1. Previsioni 2020 con e senza le clausole di salvaguardia**

	<i>Senza sterilizzazione delle clausole di salvaguardia</i>	<i>Con sterilizzazione delle clausole di salvaguardia</i>
Rapporto Deficit-PIL	2,1%	3,1%
Deflatore PIL	2,3%	1,0%
Debito pubblico sul PIL	131,3%	133,3%

Fonte: elaborazioni di Sbilanciamoci! su dati DEF 2019

Ecco perché ogni ottimismo sul breve periodo è fuori luogo: non ci sarà nel 2019 nessun “boom” e non sarà questo un “anno bellissimo”. Azzardate sono state anche le previsioni e le stime dell'ultima Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (2018) e della Legge di Bilancio 2019-2021. Le stime della crescita sono state clamorosamente disattese, come quelle sulla crescita dell'occupazione.

Rimane al momento senza risposta come riusciremo – questa la volontà politica del Governo – a sterilizzare le clausole di salvaguardia per ben 23 miliardi di euro. Attualmente l'aumento dell'IVA appare nel quadro programmatico del DEF e quindi sussiste, in attesa di una eventuale e al momento non meglio precisata soluzione che o si trova nell'aumento di un punto e mezzo del rapporto Deficit-PIL, oppure in una riduzione di spesa “notevole”, per usare le parole del Ministro Tria.

Senza dubbio, se si dovesse tenere insieme la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia (23 miliardi di euro), le spese indifferibili e altre misure (10 miliardi) e il varo della *flat tax* (dai 14 a 45 miliardi a seconda di come viene formulata), si arriverebbe a una Legge di Bilancio di 50 miliardi di euro: ma questo ovviamente non è nell'ordine delle cose.

## LA FLAT TAX

La novità del DEF 2019 doveva essere l'introduzione della *flat tax*, ma nel Documento c'è solo un vago accenno, una promessa indefinita, senza alcun riscontro concreto. Difficile esprimersi su una misura dai contorni non definiti e che il DEF non disegna. Nelle dichiarazioni degli esponenti del Governo sono emerse visioni diverse e in alcuni contrastanti. Si è parlato di *flat tax* “progressiva”, “costituzionale”, per il “ceto medio”, con deduzioni e senza deduzioni, fino

a 50mila euro per contribuente o per reddito familiare. La confusione è molta ed evitiamo di approfondire un tema ancora tanto vago, che allude a una misura che – in base a come viene declinata – può costare dai 14 ai 45 miliardi di euro. Ricordiamo, tra l'altro, che una *flat tax* del 15% non porterebbe quasi nulla alla maggior parte dei contribuenti che usufruiscono di deduzioni e detrazioni. La *flat tax*, se da un lato cambia poco la vita alla maggior parte dei contribuenti, dall'altro rappresenta un grande vantaggio per quelli più ricchi. In ogni caso, è bene rimarcare che all'Italia le *flat tax* non mancano. Ne abbiamo tantissime: sulle rendite finanziarie, sugli affitti, sulle ripetizioni, sulle partite IVA, sui super-ricchi che stabiliscono la residenza in Italia, sui pensionati che riportano la residenza nel Mezzogiorno, sulla rivalutazione di quote e terreni, eccetera.

Il problema oggi, invece, è l'eccessivo appiattimento fiscale, che alimenta le disuguaglianze e le ingiustizie e che fa venire meno il rispetto dell'articolo 53 della Costituzione sul principio della progressività fiscale. Sicuramente bisogna semplificare, ma nel segno della progressività, non del livellamento di trattamento fiscale tra ricchi e poveri.

Infine vorremmo che la stessa enfasi che si mette nel dibattito sulla *flat tax* venisse messa sulla lotta all'evasione fiscale, su cui si dice poco e in modo poco incisivo nel DEF 2019.

## COSA MANCA NEL DEF 2019

Lo ribadiamo: il DEF che viene esaminato in questi giorni è un documento inconcludente e reticente rispetto alle scelte da fare, un testo *sub judice* in attesa della prossima Legge di Bilancio e un pannicello caldo di fronte all'emergenza economica che stiamo attraversando.

Qui di seguito evidenziamo le principali lacune e debolezze del DEF 2019 e articoliamo le nostre valutazioni e note critiche in merito.

### Investimenti pubblici

Nel DEF 2019 è assente un'adeguata politica degli *investimenti pubblici*: poche risorse, ristagnanti, male impiegate. Si continua a seguire la strategia del sostegno sotto forma di incentivi fiscali alle imprese, nella speranza che da lì vengano gli investimenti. Ma così non è mai stato: oggi siamo a poco più del 2% del PIL, ma il calo dall'inizio della crisi è stato del 19%, e in tutti questi anni i Governi hanno sempre rivisto al ribasso le previsioni incluse nei DEF e nelle Leggi di Bilancio.

### Politica del lavoro

Nel DEF 2019 manca una seria *politica del lavoro* e ci si affida sostanzialmente alla speranza che crescano gli occupati grazie al reddito di cittadinanza (di cui apprezziamo l'idea e

l'iniziativa, meno il modo con cui si realizzerà). C'è però un aspetto di fondo: l'occupazione non si crea con i "navigator" e i sussidi, bensì con un'offerta vera di lavoro, trainata dagli investimenti e da politiche attive del lavoro e politiche industriali che il nostro Paese non ha. Le promesse e le stime del DEF (quasi 470mila occupati in più) rispetto all'introduzione del Reddito di Cittadinanza sono secondo noi irrealistiche. E si stanno rivelando infondate anche le promesse che hanno accompagnato "Quota 100": la previsione di sostituzione con i giovani di chi va in pensione è molto al di sotto delle aspettative. E anche il DEF lo ammette. Gli effetti sul lavoro e i consumi sono quasi nulli.

### **Lotta alle diseguaglianze**

Nel DEF 2019 non vi è traccia di una *lotta alle diseguaglianze*: al riguardo, per il momento, nel Documento c'è solo un'affermazione di principio, senza alcuna conseguenza pratica. Occorre però sottolineare che la *flat tax* proceda nella direzione opposta: fa crescere le diseguaglianze. La *flat tax* aumenta le sperequazioni, le divaricazioni sociali ed economiche. E poi c'è il tema delle diseguaglianze territoriali, su cui il DEF sorvola, ma che investe un tema di fondo su cui c'è conflitto nel Governo. L'autonomia differenziata rappresenta una *secessione dei ricchi* che approfondisce il solco che divide il Paese.

### **Il Mezzogiorno**

A proposito del *nodo del Mezzogiorno*, il DEF 2019 non interviene, oppure lo fa in modo negativo. Come ha ricordato la SVIMEZ "il Governo Gentiloni aveva previsto nel primo decreto Mezzogiorno del febbraio 2017 l'attivazione della cosiddetta 'clausola del 34%': la previsione di un livello di spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare al Sud almeno proporzionale alla popolazione residente. Quella misura da allora è rimasta inattuata. Ora viene ripresentata nel DEF 2019, in una forma che appare notevolmente ridimensionata. Si prevede, infatti, di limitarne l'applicazione ad un numero circoscritto di programmi di spesa di alcuni Ministeri. Un ulteriore segnale, questo, che siamo ancora lontani dall'inversione di rotta auspicata in precedenza".

### **Indicatori di benessere**

Nel DEF 2019 manca ad oggi, alla chiusura di questo documento (lunedì 15 aprile, ore 16.30), l'allegato previsto per legge sugli *indicatori di Benessere Equo e Sostenibile* (BES): si tratta di un'assenza molto grave – che denunciemo – e che segnala la sottovalutazione del Governo rispetto a una delle maggiori e migliori innovazioni della Legge 163 del 2016. In ogni caso, per la campagna Sbilanciamoci! quello che manca dall'impostazione sin qui seguita (nel DEF 2018 e nella relazione al Parlamento sull'impatto sulla Legge di Bilancio) è: (a) la presenza di alcuni indicatori fondamentali (come il consumo di suolo), mentre altri indicatori (come quello

sull'obesità e l'abusivismo certificato) sono assolutamente inadeguati; (b) il legame con le *policies* ancora inesistente; (c) l'indipendenza della valutazione è compromessa, essendo affidata al MEF che, ovviamente, non può scostarsi dalle valutazioni positive dell'impatto delle scelte del Governo, qualsiasi esso sia. Nel DEF non c'è poi alcuna attenzione allo sviluppo della sperimentazione – rimasta embrionale – del bilancio di genere. In questo senso – come chiesto più volte dall'Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS) – manca anche un'attenzione alle politiche di sostenibilità necessarie al raggiungimento degli SDGs, rispetto ai quali siamo molto indietro.

### Box 1. Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile nella Legge 163 del 2016

*Art. 10-bis. In apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'ISTAT, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica di cui al comma 2, lettera f), e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma, di cui al comma 5.*

### Cooperazione allo sviluppo

Nel DEF 2019 c'è un sensibile calo degli stanziamenti per la *Cooperazione allo sviluppo*: non solo non li vogliamo aiutare a “casa nostra” (la nostra critica alla politica del Governo sull'immigrazione è netta e radicale), ma nemmeno a “casa loro”. L'OCSE attesta che la quota di PIL italiano destinata alla cooperazione è passata dallo 0,3% del 2017 allo 0,24% del 2018. Il taglio è di 800 milioni di euro, la riduzione è pari al 21%. Nel 2019 non ci sono dati definitivi, ma la tendenza è al peggioramento. Siamo il fanalino di coda tra i Paesi OCSE. Tra l'altro, un terzo di quegli stanziamenti in realtà sono spese per l'accoglienza, scorrettamente conteggiati come spese per la cooperazione. Siamo dunque messi ancora peggio.

**Tabella 2. Riduzione stanziamenti per la Cooperazione allo Sviluppo 2017-2018**

	2017	2018
% spesa sul PIL	0,30%	0,24%
% spesa sul PIL depurata da fondi destinati all'accoglienza	0,20%	0,16%
Valori assoluti	5,18 mld	4,33 mld

Fonte: elaborazione Sbilanciamoci! su dati OCSE-DAC e DEF 2019

## Istruzione e sanità

Nel DEF 2019 manca una visione del sostegno all'**educazione e alla formazione** nel nostro Paese. Il Documento registra nel medio periodo un forte calo degli investimenti nell'istruzione rispetto al PIL: la spesa per l'istruzione passa dal 3,9% del 2010 al 3,5% del 2020 del PIL, mentre bisognerebbe fare esattamente l'opposto per garantire un diritto costituzionale, assicurare l'esercizio della cittadinanza e costruire una vera economia della conoscenza. Lo stesso discorso vale anche per la **sanità**. In questo caso, il DEF evidenzia un calo della spesa rispetto al PIL in questo comparto dal 7,1% al 6,6% del 2020.

**Tabella 3. Spesa per istruzione e sanità rispetto al PIL**

	2010	2015	2020
Istruzione	3,9%	3,6%	3,5%
Sanità	7,1%	6,7%	6,6%

Fonte: elaborazione Sbilanciamoci! su dati DEF 2019

## Associazionismo

Non c'è nel DEF – soprattutto nella Sezione III del PNR – una risposta a molte aspettative del *mondo dell'associazionismo*: l'attuazione della Legge delega del Terzo settore e del Servizio civile (molti Decreti sono ancora da scrivere), l'emanazione del Decreto attuativo dell'introduzione (ormai tre anni fa) della norma sulla Finanza etica e sostenibile, la ripresa del processo legislativo di importanti provvedimenti come la normativa quadro sul Commercio equo e solidale.

**Tabella 4. Fact checking su associazionismo, cooperazione, pace**

	FATTO	NON FATTO
Decreti attuativi Legge delega Terzo settore		√
Decreti attuativi Servizio civile		√
Decreto attuativo Finanza etica e sostenibile		√
Aumento fondi Cooperazione allo sviluppo		√
Stabilizzazione Corpi civili di pace		√

Fonte: elaborazione Sbilanciamoci!

## COSA BISOGNEREBBE FARE

Un DEF diverso dovrebbe guardare a una politica espansiva, di sostegno alla domanda – fatta di investimenti e di lavoro – puntando sull'innovazione, il capitale sociale e umano, l'uso della spesa pubblica come volano della ripresa e concentrandosi sugli aspetti più dinamici e originali del tessuto economico e produttivo del nostro Paese. La scelta ortodossa e ideologica degli sgravi fiscali per rilanciare gli investimenti risulta inadeguata e soprattutto fallimentare, come si è visto negli ultimi anni.

La campagna Sbilanciamoci! si aspettava dal DEF ben altre scelte e contenuti. Alcuni li abbiamo già esposti nel precedente paragrafo “cosa manca nel DEF”. A tutto ciò si aggiunge, **sul fronte della spesa:**

- una politica di **investimenti pubblici**, con una crescita di almeno un punto di PIL, verso i settori strategici della crescita e del soddisfacimento dei bisogni sociali del Paese: un piano straordinario di almeno 10mila piccole opere e piccoli cantieri (come la messa in sicurezza di 3mila scuole), interventi per la lotta al dissesto idrogeologico, la riqualificazione delle periferie urbane, interventi per il sostegno al riequilibrio economico e sociale con il Mezzogiorno;
- la promozione di un **piano straordinario del lavoro**, basato sugli investimenti pubblici, una politica industriale orientata verso nuove produzioni e consumi, il soddisfacimento di bisogni sociali e ambientali fondamentali, l'innovazione tecnologica e una regia pubblica delle strategie e delle iniziative concertate a livello locale;
- un sostegno alle politiche di **welfare e dell'istruzione**. Nel DEF, oltre alla positiva riproposizione del Reddito di Cittadinanza, non c'è una visione di sviluppo di politiche di inclusione e allargamento dei diritti, a partire da alcuni soggetti svantaggiati: persone in povertà relativa e assoluta, non autosufficienti, minori, migranti, eccetera. La spesa sanitaria rispetto al PIL calerà fino al 2020 e siamo al di sotto della media europea per spesa sociale, soprattutto in alcuni ambiti: giovani, famiglie, casa, servizi sociali di base;
- la promozione di politiche nella direzione di una **riconversione ecologica dell'economia**: serve un vero *green new deal* capace di riorientare produzioni e consumi, utilizzando, ad esempio, i 16 miliardi di SAD (*Sussidi Ambientalmente Dannosi*) per: programmi di mobilità sostenibile, interventi per lo sviluppo delle energie rinnovabili e di dematerializzazione della produzione di beni e servizi e, naturalmente, di interventi per la realizzazione degli obiettivi della lotta ai cambiamenti climatici.

**Sul fronte delle entrate e delle minori spese:**

- una politica di lotta all'evasione e di **giustizia fiscale** – contro ogni ipotesi di *flat tax* –

fondata sull'attuazione dell'articolo 53 della Costituzione: maggiore progressività (con la rimodulazione delle aliquote che porterebbe maggiori entrate per 2,1 miliardi di euro, cfr. tabella 5) ed equità nella direzione dell'introduzione di una patrimoniale sulle grandi ricchezze, di un rafforzamento dell'imposizione fiscale su rendite, speculazioni finanziarie ("Tobin tax") e attività dei giganti del web ("Web tax");

**Tabella 5. La proposta di Sbilanciamoci! per la progressività fiscale**

<i>Scaglioni di reddito</i>	<i>Attuali aliquote IRPEF</i>	<i>Proposta Sbilanciamoci!</i>
Fino a 15mila euro	23,0%	22,0%
Dai 15mila ai 28mila euro	27,0%	26,0%
Da 28mila a 55mila euro	38,0%	38,0%
Da 55mila a 75mila euro	41,0%	44,0%
Oltre i 75mila euro	44,0%	-
Da 75mila ai 300mila euro	-	47,5%
Oltre i 300mila euro	-	60,0%

Fonte: *Rapporto Sbilanciamoci! 2019 "Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente"*

- una politica di **riduzione della spesa** in alcuni settori, come quello delle spese militari – bloccando la produzione dei cacciabombardieri F-35 (10 miliardi di euro) e di altri sistemi d'arma – di alcune grandi opere come il TAV, dei sussidi ambientalmente dannosi (16 miliardi di euro, cfr. tabella 6);

**Tabella 6. Sussidi ambientalmente dannosi**

<i>Categorie/Sussidi</i>	<i>Milioni di euro</i>
Agricoltura	154
Energia	11.550
Trasporto	202
Altro	700
IVA	3.561
<b>Totale milioni di euro</b>	<b>16.167</b>
<i>Percentuale dei sussidi ambientalmente dannosi sul totale dei sussidi percepiti dalle categorie sopra citate</i>	39,3%

Fonte: *elaborazione Sbilanciamoci! su dati MATT 2016*

Infine è necessario un cambio nell'indirizzo delle politiche attraverso l'uso di strumenti innovativi di valutazione e misurazione dell'impatto sul benessere dei cittadini. Per questo auspichiamo:

- un uso veramente incisivo degli **indicatori di benessere**, come previsti dalla Legge 163 del 2016, affinché non siano semplicemente da ornamento del DEF, ma diventino uno strumento per orientare concretamente le politiche e per valutare l'impatto rispetto agli obiettivi prefissati: a tal fine è necessario rivedere il set degli indicatori individuati, la valutazione da parte di un organismo indipendente sull'impatto delle politiche e l'individuazione di meccanismi più stringenti tra indicatori e misure e norme.

## CONTATTI E INFORMAZIONI

Campagna Sbilanciamoci!

C/o Associazione Lunaria | Via Buonarroti 39, 00185 Roma

Tel. 06 88 41 880 | Fax 06 88 41 859

Web [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

Mail [info@sbilanciamoci.org](mailto:info@sbilanciamoci.org)