

La manovra dimezzata

di Tito Boeri

Altre sorprese dalla legge di Stabilità, corretta dopo lo scambio fra Padoan e Katainen. Un disavanzo aggiuntivo di quasi 6 miliardi, nuovi assunti con decontribuzione solo per l'anno 2015, aumento delle entrate grazie alla tassazione dei Tfr che entra in busta paga. Infine, meno tagli ai ministeri.

Questo è un aggiornamento all'articolo e alla tabella apparsi con il titolo “le sorprese della manovra”

La Commissione Europea ci ha imposto di dimezzare il contenuto espansivo della nostra legge di bilancio, facendoci ridurre il disavanzo programmatico per il 2015 da 11,3 a 5,9 miliardi. Ora, a una sola settimana dal via libera concesso dal vice-presidente Katainen alla legge di stabilità così “dimezzata”, sono arrivate le previsioni della Commissione che prefigurano la richiesta a breve di un'altra correzione di circa 3 miliardi in quanto l'indebitamento strutturale migliorerebbe solo dello 0,1 per cento rispetto al 2014, in luogo dello 0,3 previsto. In altre parole, la Commissione ci chiede di fatto di annullare il contenuto espansivo della manovra e questo di fronte a un peggioramento della congiuntura. Anche la manovra lorda si è ridotta dai 36 miliardi inizialmente previsti a circa 32 miliardi.

LE RICHIESTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ritiene che alcune coperture non siano adeguate. Ad esempio le entrate dalle tasse sui giochi (da cui il Governo si attende circa un miliardo) sarebbero sovrastimate, la perdita di gettito associata ai provvedimenti a favore dei lavoratori autonomi sottostimata. Inoltre la Commissione attribuisce una parte eccessiva della caduta del reddito in Italia a fattori strutturali, anziché legati alla congiuntura negativa. Questo significa che non abbiamo grandi giustificazioni per politiche espansive anticicliche. Come spiegato su questo sito, bastano variazioni di pochi decimali di queste stime, ad esempio allineando quelle della Commissione alle stime dell'Ocse e del Fondo Monetario, per legittimare il via libera a manovre molto più espansive di quella che saremo costretti a mettere in atto seguendo i dettami della Commissione. I dati utilizzati a Bruxelles a supporto di queste stime sono poi discutibili: ad esempio, attribuiscono alle ore di Cassa Integrazione una riduzione permanente, anziché temporanea, delle ore lavorate, contribuendo a ridurre di un terzo il prodotto potenziale, il livello del Pil in condizioni normali. Perché allora il nostro Paese non ha contestato fin dall'inizio questi metodi, perché non ha chiesto che le ipotesi e i dati su cui si reggono gli scenari della Commissione venissero resi maggiormente trasparenti, creando un organismo tecnico in grado di valutare i margini di errore cui sono soggette le stime dei modelli e di segnalarne i limiti alle autorità comunitarie? Nessun paese ha interesse a entrare in una

specie di lotteria, in cui per via di un decimale di troppo o di meno si rischia di dover riscrivere una legge di bilancio. Non è questione di cambiare i trattati. Né c'è bisogno di rimettere in discussione le regole. Basta ridiscutere il modo con cui vengono messe in atto, per il bene di tutti. Alla luce del fatto che la manovra sarà forzatamente più piccola, bene non commettere errori nell'allocazione delle poche risorse disponibili.

LA SCUOLA

La manovra dedica alla scuola 1 miliardo, che saliranno a 3 miliardi nel 2015 e 2016 non solo per la stabilizzazione dei precari, ma anche per l'assunzione di 80.000 nuovi insegnanti. Ce n'era davvero bisogno? Non c'è il rischio di immettere in ruolo persone non qualificate? Non era più utile indirizzare queste risorse ad esempio per estendere ai cosiddetti incapienti il bonus di 80 euro?

I VERI COSTI DELLA DECONTRIBUZIONE

La decontribuzione dei nuovi assunti con contratti a tempo indeterminato sarà in vigore per il solo 2015. Non sono previste clausole di addizionalità, vale a dire anche imprese che abbiano ridotto gli organici negli ultimi anni o mesi potranno accedervi. Data l'entità dello sgravio (riduce di un terzo il costo del lavoro) e la sua temporaneità (solo 2015) probabile che ci sia un forte effetto di sostituzione sia con posti di lavoro già esistenti che nel corso del tempo. Ad esempio, presumibile che si avrà un forte effetto sulla distribuzione nel tempo delle assunzioni: forte calo nei restanti mesi del 2014, impennata a inizio 2015 e poi ancora a fine anno, prima che l'agevolazione scada. Il Governo prevede che a beneficiarne siano 1 milione di posti di lavoro, essenzialmente il numero di contratti a tempo indeterminato normalmente avviati ogni anno più le trasformazioni da contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Potrebbe essere una sottostima alla luce degli effetti di sostituzione di cui sopra. La manovra, varata assieme al Jobs Act, può comportare veri e propri caroselli. Prendiamo il caso di un lavoratore assunto col nuovo contratto a tempo indeterminato e supponiamo che le tutele crescenti che il Governo è intenzionato a introdurre nel Jobs Act comportino un mese di indennità all'anno in caso di licenziamento, oppure due giorni e mezzo per ogni mese passato in azienda con quel contratto. Al termine dei primi sei mesi, il datore di lavoro potrà licenziare il dipendente pagando 15 giorni di retribuzione e assumere un altro lavoratore che costa due mesi di retribuzione in meno di chi se ne è andato (essendo che il conteggio dei tre anni parte 6 mesi più tardi). In altre parole, se i costi crescenti dei licenziamenti dovessero essere di molto inferiori a un terzo della retribuzione sin lì ricevuta dal dipendente, il rischio di queste sostituzioni non è da escludere, soprattutto in mansioni che hanno un forte grado di stagionalità. Le stime del Governo assumono inoltre che le assunzioni siano distribuite uniformemente nel corso dei mesi del 2015. Questo spiega perché i costi dell'agevolazione siano previsti molto più bassi nel 2015 che nel 2016 (vedi ultima riga della tabella): si presume infatti che i nuovi contratti attivati nel 2015 abbiano una durata media di sei mesi. Anche se prendiamo per buona la stima governativa di 1 milione di contratti a zero contributi previdenziali e ci limitiamo a

cambiarne il profilo temporale, prevedendo che il 20 per cento di questi abbia luogo a gennaio 2015 e un altro 20 per cento a dicembre 2015 con -in mezzo a questi due picchi- 60 mila assunzioni al mese, otteniamo una stima dei costi nettamente superiore a quella del Governo, attorno ai 3 miliardi per il 2015. Da notare che noi abbiamo utilizzato i dati EU-Silc per stimare i salari d'ingresso in questi contratti, mentre la relazione tecnica si è avvalsa dei dati dell'Inps (che a noi non sono stati concessi). Ma le differenze nelle stime nostre e della relazione tecnica si spiegano soprattutto col diverso profilo temporale delle assunzioni. Infatti, la spesa del 2016, quando questo fattore temporale non conterà più, sarebbe per noi di soli 400 milioni più alta di quella del Governo.

EFFETTO TFR IN BUSTA PAGA

Il contributo delle entrate alla manovra è di circa 10 miliardi. Questo si deve soprattutto al fatto che 2.5 miliardi vengono dalla tassazione del Tfr in busta paga. Vero che l'intera operazione è praticamente a saldo zero per la Pubblica amministrazione allargata (alle maggiori entrate associate al pagamento dell'Irpef sul Tfr in busta paga si devono dedurre i minori versamenti al fondo dell'Inps che replica il Tfr). La relazione tecnica ipotizza, infatti, che siano soprattutto i lavoratori delle grandi imprese a portare il Tfr in busta paga, quelli che alimentano il flusso verso l'Inps. Tuttavia se il Tfr venisse smobilizzato in misura superiore a quanto ipotizzato dal Governo dai lavoratori delle imprese con meno di 50 dipendenti (quelli per cui non opera il fondo Inps), che hanno i salari e tasse marginali Irpef più basse e un più alto rischio di fallimento della loro impresa, ai quali dunque l'operazione può sembrare più vantaggiosa, lo smobilizzo del Tfr in busta paga può portare ad aumentare e, non di poco, il prelievo netto operato dallo stato con questa operazione.

LA NATURA DEI TAGLI

La spesa aumenta di circa 20 miliardi, ma quasi la metà di questo aumento si deve al fatto che il governo non è riuscito a riclassificare il bonus di 80 euro come riduzione d'imposte anziché come maggiori spese. Ci sono però anche tanti piccoli interventi nella tradizione delle "finanziarie" degli anni passati. Tra questi il tanto declamato bonus bebè vale circa 200 milioni. Ci si chiede se valga la pena di istituire nuovi programmi, creando nuovi entitlement, su programmi così limitati. Per sostenere le famiglie e incoraggiare la fertilità ci si può in gran parte avvalere su istituti esistenti, a partire dall'ampliamento dell'offerta di asili nido. L'unica cosa è che fare di più di ciò che c'è già non permette di fare annunci in Tv.

I tagli alle spese dei ministeri hanno più dettagli che in precedenti leggi di Stabilità. Questo è un fatto positivo perché sembra testimoniare che non siano solo obiettivi generici, ma che siano stati già identificati provvedimenti concreti. Il problema è che la somma di questi provvedimenti porta risparmi per meno di 2 miliardi al posto dei quasi 5 miliardi annunciati dal Governo il 15 ottobre. Un esame più approfondito delle singole voci è comunque fondamentale. Bene che il nuovo Ufficio parlamentare di bilancio sia al lavoro.

Infine, le Province ci rimettono dalla manovra, con un taglio secco di 1 miliardo di spesa. Per i

Comuni il calcolo è più complesso. Anche loro devono ridurre le spese per 1,2 miliardi. Ma i Comuni si vedono anche sbloccare 3,3 miliardi dal Patto di stabilità interno, compensati però dai 2,3 miliardi di spese non più effettuabili sulla base di crediti difficilmente esigibili. L'effetto netto è dunque +1 miliardo che accoppiato alle riduzioni di 1,2 miliardi dà un saldo netto negativo di soli 200 milioni per il comparto. Ma naturalmente si tratta del pollo di Trilussa; le disposizioni influenzano i diversi Comuni in modo diverso e quindi gli effetti netti su ciascun singolo ente saranno molto diversi.

UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE?

C'è anche un micro intervento apparentemente innocuo, il patent box o sgravio fiscale nella misura del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzo di opere d'ingegno o brevetti e marchi industriali. Qualcosa di talmente nebuloso da risultare completamente arbitrario. Vale nel 2015 circa 80 milioni ma è destinato a salire fino a 140 milioni negli anni successivi. Si prefigura come un sussidio alle imprese altamente discrezionale perché è impossibile attribuire in modo preciso i redditi d'impresa al marchio e alle opere d'ingegno genericamente definite. Insomma, non solo i sussidi alle imprese che dovevano essere eliminati con la rassegna della spesa sono quasi tutti ancora lì (l'articolo 19 ne toglie per meno di 10 milioni a fronte dei 10 miliardi presi in considerazione), ma se ne introduce uno nuovo altamente discrezionale. Il Governo potrà decidere chi aiutare e chi no. È questa la nuova politica industriale del Governo Renzi?

I numeri della legge di stabilità		Anno 2015	
MAGGIORI SPESE :	€ 20.975,00		
	di cui:		
Conferma a regime 80 euro		€ 9.503,00	
Riduzione Patto di stabilità interno degli Enti Locali		€ 3.350,00	
Disposizioni rifinanziamento degli ammortizzatori sociali		€ 1.500,00	
Fondi Scuola		€ 1.200,00	
Missioni di pace		€ 850,00	
Riparto quota cinque per mille		€ 500,00	
Non rilevanza ai fini del saldo di bilancio delle Regioni del cofinanziamento dei Fondi stru		€ 500,00	
Incremento fondo per le politiche sociali		€ 300,00	
Fondo per interventi a favore della famiglia		€ 500,00	
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo		€ 255,50	
Tfr in busta paga		€ 100,00	
Altro		€ 2.416,50	
MINORI ENTRATE :	-€ 11.499,00		
	di cui:		
Superamento clausola di salvaguardia		-€ 3.000,00	
Riduzione Irap		-€ 2.701,00	
Tfr in busta paga		-€ 2.584,00	
Decontribuzione assunzioni tempo indeterminato		-€ 1.886,00	
Regime fiscale agevolato per autonomi		-€ 1.060,90	
Altro		-€ 267,10	
	Totale:	€ 32.474,00	
RIDUZIONE SPESE:	-€ 16.079,00		
	di cui:		
Tagli alle regioni		-€ 3.452,00	
Riduzione fondo cuneo fiscale		-€ 2.685,00	
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità		-€ 2.350,00	
Concorso al contenimento della spesa pubblica - comuni, province e metropoli		-€ 2.260,00	
Piano azione coesione - riprogrammazione risorse		€ 1.000,00	
Riduzioni Ministeri		-€ 1.947,00	
Tfr in busta paga		-€ 132,00	
Altro		-€ 4.253,00	
MAGGIORI ENTRATE:	€ 10.483,00		
	di cui:		
Tfr in busta paga		€ 2.409,00	
Evasione Fiscale(Adempimento volontario + Reverse Charge)		€ 4.258,00	
Tassazione giochi		€ 900,00	
Altro		€ 2.916,00	
	Totale:	€ 26.562,00	
Disavanzo:	-€ 5.912,00		
Memo Tfr	Tfr Netto :	143 mln	
Anno	Decontribuzione Lorda		
2015	-€ 1.886,00		
2016	-€ 4.885,00		
2017	-€ 5.038,00		