

**lavoce.info**

**Un anno di governo Lega-5stelle**

**I dossier de lavoce.info**

In questo dossier abbiamo raccolto gli articoli pubblicati su [lavoce.info](http://lavoce.info) che tracciano un bilancio del primo anno di governo Lega-Movimento 5 stelle.

Un anno di governo tra riforme monche e mancate – Greta Ardito e Silvia Picalarga .....	2
Prima gli italiani: una politica sopra le righe – Andrea Stuppini .....	5
Se il reddito di cittadinanza assomiglia a un Rei velocizzato – Massimo Baldini .....	8
Maschi sessantenni e premiati da quota 100 – Vincenzo Galasso .....	10
Cosa è cambiato e cosa no nel mondo del lavoro – Andrea Garnerò e Chiara Giannetto .....	12
Lotta all’evasione? Insufficiente, come in passato – Alessandro Santoro .....	17
Cosa c’è dietro il boom delle partite Iva a forfait – Andrea Dili e Marco Leonardi .....	19
Politiche della famiglia: buone intenzioni ma tanta confusione – Chiara Saraceno .....	23
Sbloccare la programmazione, non solo i cantieri – Marco Percoco .....	26
A che punto siamo col federalismo differenziato – Paolo Balduzzi .....	29
Politica estera gialloverde: flop su tutta la linea – Federiga Bindi .....	31

# Un anno di governo tra riforme monche e mancate

Greta Ardito e Silvia Picalarga

*Allo scoccare del suo primo anno di vita, il governo Lega-5stelle presieduto da Giuseppe Conte ha all'attivo alcune riforme contenute nel "contratto" tra i due partiti, ma conta molte promesse mancate e qualche riforma realizzata solo a spizzichi e bocconi.*

## Cosa resta del contratto di governo

Il primo giugno 2018 nasceva dopo 90 giorni di gestazione il governo Conte, autoproclamatosi "governo del cambiamento". A un nome ambizioso seguiva un programma altrettanto ambizioso condiviso dalle due forze della maggioranza: il **contratto per il governo del cambiamento**. Che riassumeva in 30 aree d'azione gli obiettivi per questa legislatura. Nonostante una partenza a rilento, alcuni dei punti programmatici sono stati in qualche misura realizzati, i più celebri dei quali sono il cosiddetto "reddito di cittadinanza" (a ben vedere un reddito minimo condizionato) e "quota 100". Rimangono però diversi aspetti da chiarire e molte promesse lasciate nel dimenticatoio, alcune di queste definite priorità assolute durante la campagna elettorale e più volte evocate agli albori del governo. Vediamone alcune, con l'aiuto degli osservatori indipendenti **CheckPoint Promesse** e **Tutte le promesse** di Piazza Pulita (La7).

## Le riforme dimenticate...

Una promessa ciascuno: entrambi i vicepremier Luigi di Maio e Matteo Salvini avevano annunciato ai rispettivi elettorati la primissima azione che avrebbero intrapreso nel Consiglio dei ministri inaugurale: Salvini intendeva cancellare "**le sette più antiche accise che gravano sull'economia italiana**". Di Maio prometteva invece un decreto legge nel quale al primo punto figurasse il **dimezzamento degli stipendi dei parlamentari**. Nessuna delle due misure è stata adottata nel primo Cdm e ancora oggi di esse non v'è traccia.

Tra le **riforme intese per combattere l'evasione fiscale** non è visibile il cambiamento a cui il contratto di governo aspirava. **Spesometro, split payment e redditometro** che dovevano essere aboliti hanno subito solo lievi modifiche (alcune già previste automaticamente). Per di più, Di Maio a settembre aveva anticipato che il **carcere per i grandi evasori** sarebbe stato inserito nel decreto fiscale; ma la norma è ben presto divenuta un giallo che si è trasformato nell'ennesima occasione di braccio di ferro con la Lega.

Anche sul fronte della politica internazionale **sembra che nulla sia stato fatto**. Matteo Salvini prometteva a gran voce di voler eliminare le **sanzioni Ue riguardanti gli scambi commerciali con la Russia**, ma non è riuscito nel suo intento e le sanzioni sono state rinnovate il 5 luglio 2018 dal Consiglio europeo all'unanimità, contraddicendo quanto ribadito anche nel contratto di governo. Durante la rinegoziazione del Protocollo di Dublino, fortemente caldeggiata da Di Maio, il governo non ha partecipato attivamente alle discussioni parlamentari e anche questa riforma si è conclusa con un nulla di fatto, sotto la pressione del gruppo di Visegrád. Con i **nuovi numeri** nel Parlamento europeo, sarà interessante appurare se il governo riuscirà a portare avanti gli obiettivi per ora rimasti disattesi.

### **... e quelle appena abbozzate**

Esiste poi un insieme di riforme la cui realizzazione resta per adesso frammentaria. Non era possibile d'altronde – sosterebbero i principali “azionisti” dell'esecutivo – attuare tutti i punti in un solo anno. La **flat tax al 15 per cento**, promessa chiave della campagna elettorale leghista e confluita poi nel contratto di governo, è stata introdotta soltanto per le partite Iva con ricavi inferiori a 65mila euro annui; manca all'appello il regime piatto per tutte le altre imprese e partite Iva e restano fuori anche le persone fisiche. Inoltre, il buon funzionamento del reddito di cittadinanza presuppone una riforma efficace dei **centri per l'impiego**, le cui condizioni di salute restano critiche allo stato attuale. Di Maio aveva previsto l'avvio della loro attività contestualmente all'erogazione del sussidio (marzo-aprile), ma la scadenza evidentemente non è stata rispettata.

Sul tema dei rimpatri degli immigrati irregolari, riecheggiano ancora oggi le **parole roboanti di Salvini** in campagna elettorale: “Mi dia due settimane da ministro dell'Interno e ne espello cento al giorno”. Ma il vicepremier aveva fatto i conti senza l'oste: secondo i numeri del Viminale, i **rimpatri effettuati** dall'insediamento del governo fino al 23 aprile scorso sono stati 5.872, con una media di 18 al giorno, perfettamente in linea con il governo precedente. Per giunta, nessun nuovo accordo è stato stipulato con i paesi di origine dei migranti.

Il dossier infrastrutture è stato particolarmente indigesto in questo primo anno di governo, specialmente per i Cinquestelle. A parte i dossier spinosi Ilva e Tap, dopo mesi di rinvii il **destino della Tav** è passato nelle mani del premier Conte, ma nella pratica resta tutt'ora in balia della maretta gialloverde. Il sospetto è che Salvini intenda incassare presto questo risultato facendo leva sul maggior peso acquisito alle elezioni europee. Anche le sorti di **Alitalia** avrebbero dovuto definirsi entro la fine del 2018, ma restano ancora molte incertezze, compresa l'incognita del coinvolgimento di Atlantia (gruppo Benetton). Per non parlare poi dei **ritardi**

sul dl sbloccacantieri, la cui approvazione dovrebbe essere a questo punto questione di giorni.

Infine il tema autonomie: completamente silente nei primi mesi di governo, ancora oggi promette ben pochi aggiornamenti, nonostante il ministro Erika Stefani abbia di recente dichiarato che la materia sarà di nuovo all'esame di uno dei prossimi Consigli dei ministri. Un altro dividendo che il ministro dell'Interno Salvini punterà a riscuotere, forte del recente successo elettorale. Resta da capire quanto spazio il Movimento 5 stelle riuscirà a ritagliarsi da ora in poi per portare avanti la sua agenda, con un partner di governo baldanzoso che gioca costantemente in attacco.

# Prima gli italiani: una politica sopra le righe

Andrea Stuppini

*Sull'immigrazione, il contratto di governo tra Lega e M5s conteneva due impegni: superamento del trattato di Dublino e rimpatrio di cinquecentomila "clandestini". Nessuno dei due è stato raggiunto. Però si è creato un clima di ostilità verso gli stranieri.*

## Porti chiusi

Nel capitolo sull'immigrazione, il contratto di governo firmato da Lega e Movimento 5 stelle conteneva due impegni precisi: il "superamento" del trattato di Dublino e il rimpatrio di cinquecentomila "clandestini" (evocato per la prima volta in campagna elettorale da Silvio Berlusconi). Nessuno dei due obiettivi è stato raggiunto.

Il calo degli sbarchi in Italia era cominciato nel luglio 2017 a seguito del lavoro svolto dall'allora ministro Marco Minniti. Il ministro dell'Interno Matteo Salvini ha dato un'ulteriore stretta, sintetizzata nello slogan "porti chiusi", concentrandosi sulle singole navi che portano in Italia i migranti salvati nel Mediterraneo, siano esse della Marina italiana ("Diciotti") o di Ong indipendenti ("Sea Watch" e "Mare Jonio").

I diversi episodi hanno in comune alcuni elementi: il trattenimento dei migranti sulle navi o nei porti, prima ancora di averne valutato lo status; le polemiche con i partner europei (soprattutto la Francia), rei di avere lasciato sola l'Italia negli anni precedenti nell'accoglienza dei migranti; la richiesta di far scendere solo donne e bambini, dividendo le famiglie. Sul caso Diciotti, peraltro, la magistratura aveva aperto un'inchiesta per sequestro di persona nei confronti del ministro, poi impedita dal parere negativo del Senato nel marzo 2019.

In questa fase, l'opinione pubblica sembra apprezzare l'effetto deterrenza di questo approccio, convinta anche dagli slogan che negano la condizione drammatica di partenza dall'Africa ("la pacchia è finita"), denunciano il ruolo ambiguo delle Ong ("taxi del mare") e criticano le modalità dell'accoglienza ("il business dell'immigrazione"). La polemica, dunque, è funzionale al consenso: se l'invasione non c'è (gli sbarchi in Europa sono passati da 1 milione e 500 mila nel 2015 a 150 mila nel 2018), si può comunque evocarla mediaticamente e ricollocarla al centro del dibattito politico.

## Nuovi arrivi e rimpatri

Sebbene gli sbarchi siano nettamente diminuiti negli ultimi due anni, l'Italia non ha perseguito quella riforma europea che per lungo tempo aveva invocato. Dopo anni di richieste di aiuto ai partner Ue, al Consiglio europeo del giugno 2018 il governo decide di lasciar cadere la riforma del regolamento di Dublino, schierandosi con quei paesi (Ungheria in testa) che non accettano le quote di ricollocamento e vogliono che i migranti restino nei paesi di primo sbarco. Nel frattempo, i rimpatri sono stati 6.820 nel 2018, in linea con i 6.514 del 2017. **Come era facilmente prevedibile**, è difficile fare di più senza l'oscuro lavoro di relazione che sta alla base degli accordi bilaterali. C'è anche chi si è divertito a calcolare che occorrerebbe quasi un secolo per mantenere la promessa dei cinquecentomila rimpatri.

## Come cambia l'accoglienza

Ma il provvedimento più significativo del governo Conte è il decreto sicurezza, entrato in vigore dal 5 ottobre 2018 e convertito nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. Il cuore del provvedimento riguarda la gestione del sistema di accoglienza (oggi ci sono meno di 120 mila persone nei centri di accoglienza in Italia). L'obiettivo principale è far scendere il numero di migranti accolti: viene abolita la protezione umanitaria, riducendo i casi in cui viene concesso il permesso, e viene ridimensionato il sistema Sprar (protezione per richiedenti asilo e rifugiati) dei comuni, diminuendo anche i tempi di permanenza nei centri. La riduzione della diaria consente soltanto il vitto e l'alloggio sacrificando le politiche di integrazione. Tuttavia, senza rafforzare i rimpatri dei denegati né l'integrazione di chi ha ottenuto il permesso, il risultato è l'inevitabile aumento degli irregolari presenti sul territorio, facile preda di sfruttamento o criminalità. **Secondo le stime dell'Ispi**, la riforma porterebbe circa 70 mila nuovi irregolari.

## Clima ostile

Infine, lo slogan "prima gli italiani" si materializza anche in altri provvedimenti, quali il decreto per "quota 100" e "reddito di cittadinanza" (divenuto la legge n. 26 del 28 marzo 2019), in cui si inseriscono varie clausole volte a limitare il numero dei beneficiari stranieri (il requisito dei dieci anni di residenza in Italia e la richiesta di un supplemento di documentazione alquanto difficile da esibire). Sarà interessante verificare entro giugno l'elenco dei paesi esentati, ma soprattutto il parere della magistratura di fronte ai numerosi ricorsi già presentati.

Il clamore mediatico che ha accompagnato queste vicende non può tuttavia far tralasciare il fatto che non solo non si sono rafforzate le **politiche di integrazione** degli stranieri presenti in Italia, ma che in questi dodici mesi si è sviluppato un

clima di diffidenza e ostilità nei loro confronti (in alcuni casi sfociato in gravi episodi di violenza).

Alle regioni e agli enti locali che si sforzano di programmare e finanziare (modesti) interventi in questo campo, si oppone la logica del “prima gli italiani”. È una eredità destinata a pesare a lungo.

Anche se attualmente circa la metà degli stranieri che vivono in Italia proviene da paesi europei, negli ultimi anni gli arrivi sono stati principalmente africani. La situazione nel Mediterraneo meridionale (clima, demografia ed economia), dunque, ci ammonisce che per governare il fenomeno migratorio occorrerà riflettere sulla situazione demografica italiana, sulla realtà del mercato del lavoro e ripensare su basi nuove le migrazioni economiche.

# Se il reddito di cittadinanza assomiglia a un Rei velocizzato

Massimo Baldini

*Con il reddito di cittadinanza sicuramente diminuirà la povertà economica, perché le risorse impegnate sono ingenti. Dalla misura rischiano però di essere esclusi gruppi sociali in condizioni spesso difficili, come famiglie numerose o extracomunitari.*

## Cos'è oggi il reddito di cittadinanza

Assieme a quota 100, il reddito di cittadinanza è la misura più simbolica dell'azione di politica economica del governo. La crisi iniziata nel 2008 ha prodotto in pochi anni un forte allargamento dell'area della povertà, rendendo molto popolare la scelta di aumentare la spesa pubblica per scopi assistenziali.

I governi di centrosinistra, concentrati sull'obiettivo di far ripartire il mercato del lavoro, avevano fornito una risposta – importante ma parziale – con l'introduzione del reddito di inclusione, che è diventato universale, cioè disponibile a tutti i poveri indipendentemente dalle loro caratteristiche demografiche, solo nella seconda metà del 2018. Il Rei aveva un importo basso, che con molta probabilità sarebbe cresciuto nel tempo. C'era quindi bisogno di rafforzare le politiche di contrasto della povertà.

Il reddito di cittadinanza ha avuto una storia molto particolare e piuttosto contorta, soprattutto per quanto riguarda il suo rapporto con il lavoro. Proposto inizialmente da Beppe Grillo come alternativo all'impiego in un'epoca in cui lavorare diventerà sempre più difficile a causa della rivoluzione tecnologica, è stato poi trasformato in una misura che deve aiutare il disoccupato a sostenersi mentre non ha un lavoro e a trovarne velocemente un altro. Da qui l'insistenza sui condizionamenti anti “divano” e l'enfasi sui centri per l'impiego.

Poi, ulteriore svolta, il governo ha riconosciuto che la povertà non riguarda solo giovani temporaneamente disoccupati, ma che spesso i poveri hanno molti problemi di vario tipo e non sono facilmente occupabili. Con qualche decennio di ritardo rispetto al dibattito non solo nazionale, ha scoperto insomma che la povertà è un fenomeno multidimensionale. Nella semplificata visione iniziale, la povertà era invece considerata come un fenomeno transitorio dovuto alla

incapacità di trovare un'occupazione per problemi di comunicazione tra imprese e disoccupati. I centri per l'impiego avrebbero aiutato il disoccupato a trovare un posto adeguato, e fine dei problemi. Ora sembra che solo una minoranza dei beneficiari della misura si dovrà rivolgere ai centri per l'impiego, mentre per gli altri il riferimento sarà ancora rappresentato, come per il Rei, dai servizi sociali comunali.

## **Gli esclusi**

Restano due grandi problemi nel rapporto tra reddito di cittadinanza e lavoro. Il primo è che i posti vacanti sono pochi, soprattutto nelle zone in cui i beneficiari del provvedimento sono più numerosi. E senza crescita economica continueranno a essere pochi. Il secondo è che il disegno del trasferimento monetario è alternativo al lavoro: se una persona inizia a svolgere un'occupazione poco pagata, le alte aliquote marginali effettive fanno sì che il reddito di cittadinanza diminuisca molto rapidamente. La misura quindi offre un incentivo a non accettare posti precari, occasionali, a tempo parziale. Proprio quelle occupazioni che si stanno diffondendo in questi anni e che potrebbero segnare comunque una svolta nella vita di molte persone fragili.

La povertà economica sicuramente diminuirà perché le risorse impiegate sono molto consistenti. Il disegno della misura però rischia di escludere alcuni gruppi sociali in condizioni spesso critiche, in particolare le famiglie molto numerose e gli extracomunitari di recente immigrazione.

Con l'esistenza di un doppio binario che i beneficiari possono seguire (centri per l'impiego o servizi sociali), il reddito di cittadinanza sta diventando quello che anche il Rei sarebbe forse diventato, solo che lo sta facendo in pochi mesi invece che in alcuni anni. Per alcuni, la rapidità è un punto di forza della misura, per altri presenta rischi, soprattutto quelli di favorire il sommerso e di spingere alcuni dei beneficiari in una trappola della povertà.

# Maschi sessantenni e premiati da quota 100

Vincenzo Galasso

*I primi dati confermano che quota 100 è una riforma pensionistica che favorisce un gruppo selezionato di lavoratori: pubblici e privati, al Nord e al Sud, ma quasi esclusivamente uomini e con meno di 65 anni. E ci costerà 45 miliardi in dieci anni.*

## Primi dati su quota 100

Il 1° aprile, dopo quasi un anno di gestazione, sono state erogate le prime pensioni assegnate con quota 100 – la misura introdotta dal governo Conte che consente alle persone con almeno 38 anni di contributi e almeno 62 anni di età di accedere al pensionamento anticipato.

Secondo dati Inps, le domande di pensionamento che usano quota 100 sono state 131 mila in circa tre mesi. Probabilmente non tutte si tradurranno in erogazioni di benefici pensionistici, poiché l'Istituto di previdenza sociale deve ancora verificare che i richiedenti abbiano effettivamente raggiunto i requisiti necessari. Si tratta comunque di un numero importante, se si considera che in tutto il 2018 le nuove pensioni di anzianità erogate dall'Inps erano state circa 150 mila.

Tuttavia, non c'è da stupirsi. Quota 100 consente di accedere al pensionamento anticipato in maniera molto agevolata rispetto alle modalità vigenti, in quanto la penalizzazione dovuta all'uscita anticipata si applica alla sola parte contributiva. E poiché la platea di persone a cui quota 100 si rivolge è tipicamente coperta dal sistema misto, con molti anni di contributi conteggiati con il metodo retributivo e pochi con il contributivo – per alcuni solo i sette anni successivi alla riforma Fornero – la penalizzazione finale è limitata.

I dati pubblicati dall'Inps ci consentono di ottenere una fotografia degli aspiranti “quotisti” che hanno fatto domanda, da confrontare con la platea di chi poteva accedere a **quota 100**. Tre domande su quattro provengono da uomini. L'80 per cento dei richiedenti ha meno di 65 anni, il 35 per cento meno di 63. Le domande provengono da tutte le gestioni: per un terzo da lavoratori dipendenti nel settore privato, per un terzo da lavoratori del settore pubblico e per un terzo da “altro” (commercianti, artigiani, fondi speciali). Anche la provenienza geografica è bilanciata. Dalle grandi regioni del Sud (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) arriva

il 30 per cento delle domande di quota 100. La stessa proporzione proviene dalle grandi regioni del Nord (Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto).

Tuttavia, se si considera la platea degli aventi diritto, l'adesione è più elevata al Sud.

Dall'analisi delle prime 130 mila domande, quota 100 si conferma una riforma pensionistica che favorisce un gruppo selezionato di lavoratori: pubblici e privati, al Nord e al Sud, ma quasi esclusivamente uomini e con meno di 65 anni. Era proprio necessario spendere 22 miliardi di euro in tre anni, e oltre 45 in dieci, e lasciare alle generazioni future 37,6 miliardi di euro di debito implicito pensionistico in più per una misura temporanea che manda anticipatamente in pensione – quasi senza penalizzazioni – un gruppetto di fortunati sessantenni?

# Cosa è cambiato e cosa no nel mondo del lavoro\*

Andrea Garnero e Chiara Giannetto

*Il decreto dignità voleva essere la “Waterloo del precariato”. Ma la precarietà non dipende solo dalle forme contrattuali. Il problema è l’economia debole. Mentre il sistema degli ammortizzatori è ancora limitato. E le politiche attive non incidono.*

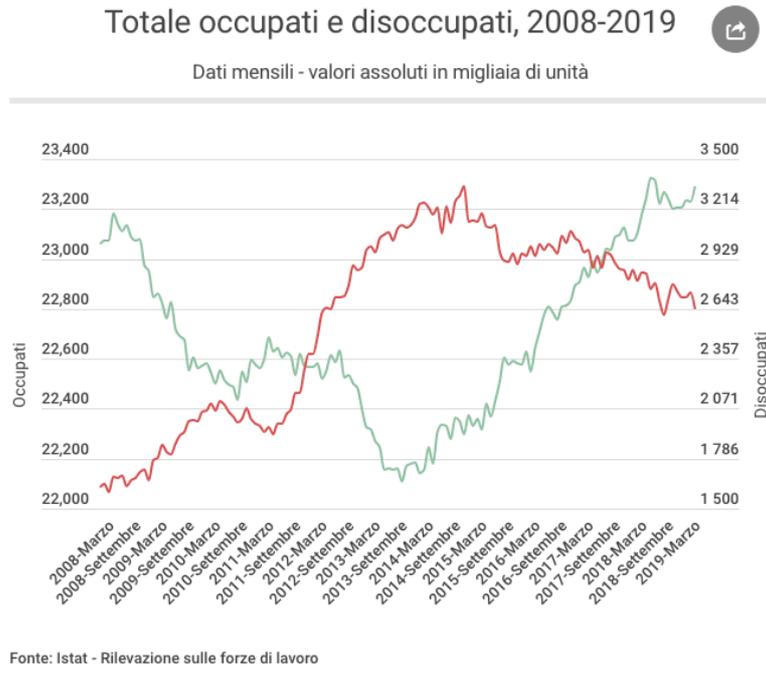
## Il lavoro dopo il decreto dignità

Uno dei primi atti del governo Conte, insediatosi un anno fa, è stato una riforma delle regole del mercato del lavoro, come già era accaduto in passato con altri governi. Non sorprende che il tema lavoro rimanga al centro dell’agenda politica in un paese che continua ad avere un tasso di disoccupazione a doppia cifra, mentre il resto del mondo sviluppato parla di un “boom dei posti di lavoro” (si veda la [copertina dell’Economist](#) della scorsa settimana). Tuttavia, l’approccio sembra sempre limitarsi a qualche modifica normativa, spesso senza un disegno generale e senza una valutazione degli strumenti esistenti, nella speranza che “per decreto” venga creato non solo lavoro, ma lavoro di qualità.

È ancora presto per dare un giudizio serio dell’effetto del decreto dignità, che è arrivato in contemporanea a un rallentamento dell’economia italiana e globale. Infatti, questa misura ha avuto vari regimi transitori prima della sua piena entrata in vigore il 1° novembre 2018, a cui ha fatto seguito, con la legge di bilancio, una significativa liberalizzazione delle partita Iva. Tuttavia, se si guardano le tendenze di lungo periodo, senza rincorrere i dati dell’ultimo comunicato dell’Istat o dell’Inps, è possibile identificarne alcune generali.

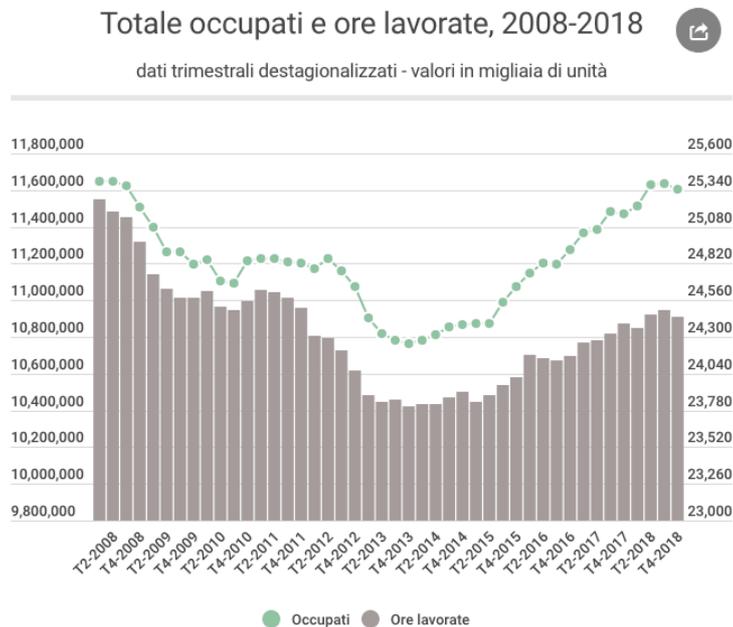
La crescita dell’occupazione iniziata a fine 2013 ha cominciato a rallentare (o stabilizzarsi) nel terzo trimestre 2018, il primo dei due trimestri di crescita negativa registrati dall’Italia. I dati dei primi tre mesi del 2019 suggeriscono una ripresa dell’occupazione, che però andrà confermata nei prossimi mesi per poter parlare di ripresa vera e propria.

Figura 1



È vero che il numero di occupati è aumentato significativamente negli ultimi anni tornando ai livelli pre-crisi, ma **non è stato così per le ore di lavoro** che, seppur in crescita, rimangono significativamente al di sotto di quelle registrate prima della crisi. Il tempo parziale involontario è raddoppiato nei dieci anni passati dall'inizio della crisi. In parte, questo riflette la debolezza della struttura economica italiana ma, guardando l'esperienza di altri paesi, riflette anche cambiamenti strutturali, come un aumento dei servizi (dove, più che nella manifattura, i lavori possono essere divisi in brevi fasce orarie) e un aumento della volatilità della domanda.

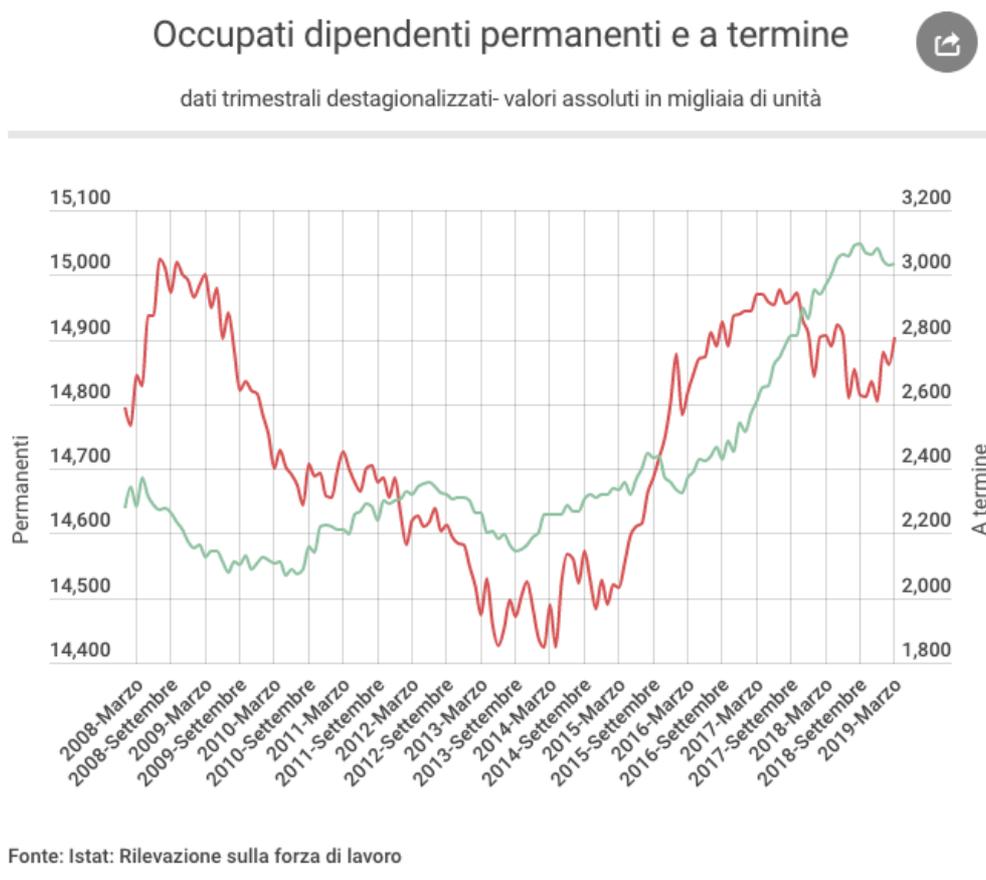
Figura 2



## Tempo indeterminato e tempo determinato

Tra i lavoratori dipendenti, dopo il boom del tempo indeterminato legato agli incentivi del 2015, il numero di occupati a termine aveva cominciato a risalire in modo consistente nel 2016. I dati Istat mostrano che il trend si è fermato nell'estate 2018, in occasione del decreto dignità che ha messo paletti più stringenti all'uso ripetuto dei contratti a termine (oltre all'aumento dei costi di licenziamento per i contratti a tempo indeterminato). Peraltro, il numero dei lavoratori a tempo indeterminato ha proseguito nella tendenza al ribasso cominciata nel 2017, con alcuni segnali di ripresa tra gennaio e marzo 2019.

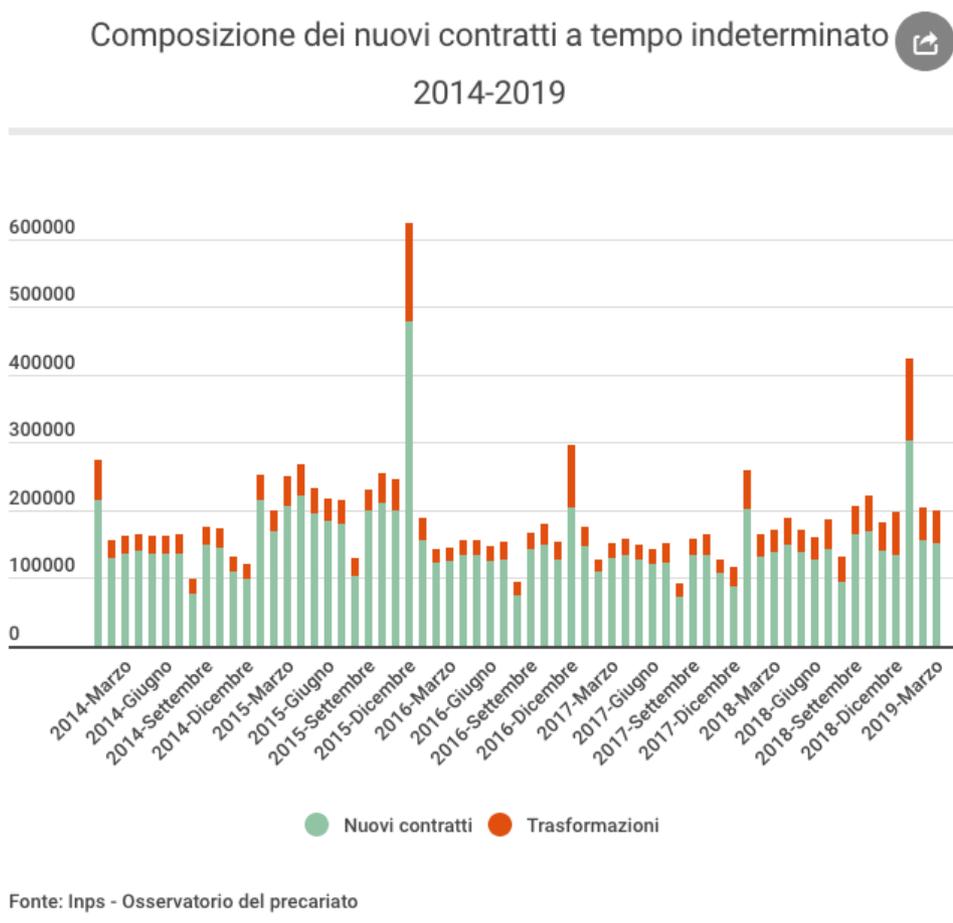
Figura 3



Guardando i dati dell'Inps, che permettono un'analisi più granulare, la percentuale di assunti con un contratto a tempo indeterminato sul totale dei nuovi contratti, ha ricominciato ad aumentare a partire da giugno 2018, mese del decreto dignità. In parte, si tratta di un effetto stagionale (tutti gli anni, la percentuale aumenta intorno al mese di giugno), ma il ritmo è più elevato rispetto allo stesso periodo nell'anno precedente. Se poi si scompone tra nuovi contratti e trasformazioni di contratti a tempo determinato, si nota che negli ultimi mesi

sono quest'ultime ad aver giocato un ruolo più forte che in passato. Non si tratta quindi di nuovi assunti, ma di vecchi contratti a tempo determinato convertiti a tempo indeterminato.

Figura 4



All'aumento dell'incidenza del tempo indeterminato nei primi tre mesi del 2019 ha fatto da contraltare una crescita significativa delle partite Iva, trainate in particolare dalle persone fisiche in regime forfettario, in aumento del 40 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. L'incremento segue l'introduzione della cosiddetta "flat tax" per gli autonomi nella legge di bilancio 2019 e potrebbe nascondere un **ritorno di "falsi autonomi"** che la riforma Fornero e il Jobs act avevano cercato di contrastare.

In conclusione, nel primo anno di governo gialloverde si è registrato un rallentamento della crescita di occupati, un aumento dell'incidenza del tempo indeterminato sul totale dei nuovi contratti e, negli ultimi mesi, un ritorno delle partite Iva. Senza analisi statistiche non è possibile dare giudizi definitivi su cause ed effetti. Tuttavia, al momento, la "Waterloo del precariato" annunciata con il

decreto dignità non sembra ancora avvenuta. Anche perché, più che delle forme contrattuali in sé, il precariato è conseguenza di un'economia anemica, in cui i posti di lavoro sono a rischio anche per chi ha contratti a tempo indeterminato, e di un sistema di ammortizzatori sociali ancora limitato in termini di copertura (almeno rispetto ad altri paesi Ocse) e di una rete di politiche attive tuttora deficitaria.

\*Le opinioni espresse non coinvolgono l'istituzione di appartenenza.

# Lotta all'evasione? Insufficiente, come in passato

Alessandro Santoro

*Sul con trasto all'evasione fiscale, il "governo del cambiamento" ha scelto una linea di continuità con le politiche precedenti. In alcuni casi è una decisione positiva, ma in altri no. Perché così non si affrontano i nodi che oggi limitano l'efficienza dell'amministrazione.*

## Nessun cambiamento dal governo gialloverde

Se si guarda a quanto **il contratto di governo proponeva un anno fa in tema di evasione fiscale**, si ha la netta impressione che in buona parte non sia stato (ancora?) realizzato e che, invece del cambiamento, sia stata scelta una linea di continuità con le politiche precedenti.

Lo spesometro non è stato abolito, ma sostituito con la fatturazione elettronica, **innovazione in sé positiva** sebbene **non priva di problematiche applicative**, e la cui entrata in vigore era già stata prevista dai governi precedenti. Neppure lo split payment, introdotto con la legge di stabilità per il 2015, è stato cancellato come annunciato. **E anche in questo caso è decisamente meglio così**. I proclami di "inversione dell'onere della prova" hanno portato a una modesta revisione del redditometro, mentre sugli studi di settore **si è andati avanti esattamente come previsto già dal 2017**, ovvero con l'introduzione degli Isa - indici sintetici di affidabilità.

La linea della continuità dovrebbe proseguire con la prossima introduzione della trasmissione elettronica dei corrispettivi (anche questa già prevista da tempo) ed è tutto sommato positiva, considerando quanto forte fosse la tentazione di giocare la partita del cambiamento su questi temi, strizzando l'occhio al sempre nutrito partito degli evasori.

## I nodi che restano

Tuttavia, la continuità si è manifestata anche in direzioni molto meno positive. Il governo ha varato un condono assai ampio, ma troppo vicino ai precedenti e quindi **con un effetto di gettito paradossalmente modesto**. È stato finora confermato il congelamento dell'aumento delle aliquote dell'Iva previsto dalle clausole di salvaguardia, ma vi sono tentazioni di segno contrario **che si basano, presumibilmente, su calcoli sbagliati proprio perché ignorano l'aumento dell'evasione che ne conseguirebbe**. Infatti, **se è vero che non esiste una relazione generalizzata tra aliquota ed evasione** e quindi l'introduzione della flat tax non garantisce di recuperare base imponibile non dichiarata, **è anche vero che, negli**

scorsi anni, per l'Italia si è osservato un incremento dell'evasione dell'Iva quando l'aliquota ordinaria è stata aumentata.

Ma soprattutto, anche qui in perfetta continuità con i precedenti, il governo non ha affrontato i nodi strutturali che oggi limitano l'efficienza dell'amministrazione finanziaria e non si è occupato del tema sempre più impellente del contrasto tra le esigenze di utilizzo massiccio dei dati e gli ostacoli posti dal Garante della privacy. È evidente che si tratta di un tema spinoso e molto impopolare, perché le accuse di voler instaurare il Grande Fratello fiscale sono sempre pronte. Ma la vicenda dell'anagrafe dei rapporti finanziari è molto istruttiva al riguardo: ampliata con i dati sulle movimentazioni con il decreto legge 201/2011 (il cosiddetto "salva Italia" del governo Monti), doveva rappresentare la svolta decisiva, ma è rimasta inutilizzata fino al 2017 a causa principalmente degli ostacoli frapposti proprio dall'interpretazione della normativa sulla privacy. Ora, otto anni dopo, siamo ancora alle sperimentazioni su dati di quattro-cinque anni fa.

# Cosa c'è dietro il boom delle partite Iva a forfait

Marco Leonardi e Andrea Dili

*Nel primo trimestre sono state aperte più di 100 mila partite Iva in regime forfettario. È presto per conclusioni definitive. Ma i primi dati sembrano indicare che le nuove norme hanno già portato alla sostituzione di lavoratori dipendenti con autonomi.*

## **Aumentano le partite Iva in regime forfettario**

In un articolo di otto mesi fa mettevamo in evidenza la disparità di trattamento, rispetto alla tassazione del lavoro dipendente, della flat tax – che sarebbe poi stata realizzata attraverso l'ampliamento del regime forfettario delle partite Iva istituito dalla legge di bilancio 2019.

Prevedevamo che avrebbe portato a una sostituzione dei lavoratori dipendenti con quelli autonomi, che in realtà si è concentrata sulle nuove assunzioni, visto che nel frattempo è stato aggiunto un vincolo sui dipendenti esistenti. Avevamo ipotizzato, inoltre, lo “spacchettamento” delle strutture professionali organizzate in forma associata e societaria a favore della forma singola in regime forfettario (magari lasciando sopravvivere la società di servizi, in modo da poter detrarre l'Iva e aggiungere la deduzione analitica dei costi in capo alla società a quella forfettaria per le persone fisiche). I dati recentemente diffusi dall'Osservatorio sulle partite Iva del ministero dell'Economia e delle Finanze, riferiti al primo trimestre 2019, seppur parziali, offrono alcune significative indicazioni.

## **Cosa dicono i dati del primo trimestre**

Diciamo subito che non siamo in grado di sottoscrivere né l'interpretazione “buonista”, che sostiene che le nuove partite Iva forfettarie sono dovute all'emersione dal nero o alla riconversione a lavoro autonomo di lavoratori dipendenti licenziati, né quella più critica, che le identifica come comportamenti elusivi. Per farlo dovremmo disporre di dati ben più dettagliati. A supporto della seconda tesi si possono però fare alcune considerazioni. Il dato più rilevante è, senza dubbio, il boom delle aperture di partite Iva in regime forfettario: passano da 74.647 del primo trimestre del 2018 a 104.456 nello stesso periodo del 2019, con un aumento del 40 per cento.

Tabella 1

TABELLA 1	I TRIM 2019	%	I TRIM 2018	%	I TRIM 2017	%	I TRIM 2016	%
PERSONE FISICHE	150.934	76,98%	132.396	72,84%	133.946	73,29%	126.192	73,47%
<i>di cui FORFETTARI</i>	<b>104.456</b>	<b>53,28%</b>	<b>74.647</b>	<b>41,07%</b>	<b>70.194</b>	<b>38,41%</b>	<b>60.567</b>	<b>35,26%</b>
	69,21%		56,38%		52,40%		48,00%	
<i>di cui NON FORFETTARI</i>	<b>46.478</b>	<b>23,71%</b>	<b>57.749</b>	<b>31,77%</b>	<b>63.752</b>	<b>34,88%</b>	<b>65.625</b>	<b>38,21%</b>
	30,79%		43,62%		47,60%		52,00%	
SOCIETÀ DI PERSONE	6.954	3,55%	8.396	4,62%	9.363	5,12%	9.544	5,56%
SOCIETÀ DI CAPITALI	36.293	18,51%	39.655	21,82%	38.105	20,85%	34.899	20,32%
NON RESIDENTI	1.351	0,69%	813	0,45%	733	0,40%	553	0,32%
ALTRI	528	0,27%	514	0,28%	610	0,33%	575	0,33%
<b>TOTALE</b>	<b>196.060</b>		<b>181.774</b>		<b>182.757</b>		<b>171.763</b>	

Se confrontiamo il dato con la media dei tre anni precedenti (2016–2018), sempre riferita al primo trimestre, l'aumento è ancora più rilevante: 52,6 per cento in più. Se nei prossimi tre trimestri le nuove aperture di partita Iva in regime forfettario si distribuissero, rispetto al primo trimestre dell'anno, nella stessa proporzione del 2018, a fine 2019 ne avremmo oltre 273mila (a cui si aggiungono i passaggi da regime ordinario a forfettario).

Il dato sembra coerente con le ipotesi formulate sulla platea dei soggetti potenzialmente interessati. Il punto è se aggiungere (almeno) 300mila nuove partite Iva forfettarie a uno stock di circa 900mila già presenti grazie alle vecchie norme possa avere effetti negativi nel mercato del lavoro e possa favorire comportamenti elusivi.

In attesa dei dati dell'Osservatorio del precariato Inps per il mese di marzo, la sostituzione tra assunzioni di lavoratori dipendenti e partite Iva è suffragata dal fatto che, rispetto allo stesso periodo del 2018, i mesi di gennaio e febbraio 2019 hanno registrato un calo del 12,8 per cento delle attivazioni di nuovi rapporti di lavoro dipendente. Impossibile dire come sarebbe andata senza la mini flat tax e il decreto dignità, ma sembra certo che la contestuale riduzione delle attivazioni dei rapporti di lavoro dipendente e l'aumento delle aperture di partite Iva forfettarie inverta il trend rilevato negli anni precedenti.

Il rischio è la crescita del fenomeno delle false partite Iva anche nei segmenti più qualificati del lavoro. La qualità dei dati disponibili (il dato dei forfettari non è disaggregato) non ci consente di individuare le tipologie di attività più interessate dal fenomeno. Tuttavia, vi è una correlazione molto interessante tra incremento dei forfettari e incremento delle partite Iva nei settori dove il regime forfettario è più conveniente (attività intellettuali che richiedono costi di esercizio molto limitati, vedi tabella 2) e può prestarsi più facilmente agli abusi (la sostituzione del lavoro dipendente con false partite Iva è più agevole nelle attività dove la componente intellettuale è predominante rispetto a quella manuale).

Tabella 2

<b>TABELLA 2</b>	<b>1T 2019</b>	<b>MEDIA 1T 2016/2018</b>	<b>VAR. %</b>
PROFESSIONI	39.590	30.784	28,61%
COMMERCIO	34.968	36.469	-4,11%
AGRICOLTURA	17.071	18.317	-6,80%
ASSISTENZA SANITARIA	15.353	11.801	30,10%
ALLOGGIO E RISTORAZIONE	13.633	14.134	-3,55%
<b>TOTALE APERTURE</b>	<b>196.060</b>	<b>178.765</b>	<b>9,67%</b>

A ciò si accompagnano altri due effetti negativi. Il primo è una ulteriore frammentazione del mercato dei servizi professionali. Il dato dei forfettari è infatti particolarmente significativo se lo leggiamo insieme al calo delle aperture riferite alle forme aggregative: società di persone e di capitali complessivamente registrano una diminuzione di oltre il 30 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018. È molto probabile, quindi, che nei settori interessati si stia verificando una traslazione da forme aggregative organizzate a partite Iva singole in regime forfettario, con grave danno alla produttività del comparto.

Il secondo è un incentivo al “doppio lavoro” da parte di dipendenti e pensionati. Non si può infatti escludere una correlazione tra incremento dei forfettari e aumento percentuale particolarmente marcato dell’apertura di partite Iva da parte di persone fisiche ultracinquantenni e ultrasessantacinquenni (vedi tabella 3). Il nuovo regime scaturito dalla legge di bilancio 2019 cancella i vincoli imposti da quello previgente nei confronti dei percettori di redditi di lavoro dipendente e assimilati e li affranca dal cumulo dei redditi prodotti nell’esercizio di attività svolte con partita Iva, premiandoli con l’applicazione di un’imposta sostitutiva del 15 per cento (ridotta al 5 per cento per i primi cinque anni) invece dell’aliquota marginale Irpef.

Tabella 3

<b>TABELLA 3</b>	<b>1T 2019</b>	<b>MEDIA 1T 2016/2018</b>	<b>VAR. %</b>
FINO A 35 ANNI	69.051	61.566	12,16%
DA 36 A 50 ANNI	48.573	43.893	10,66%
DA 51 A 65 ANNI	26.618	20.654	28,88%
OLTRE 65	6.692	4.732	41,43%
<b>TOTALE APERTURE PERSONE FISICHE</b>	<b>150.934</b>	<b>130.845</b>	<b>15,35%</b>

Probabilmente è prematuro emettere giudizi, ma si intuisce una direzione di marcia, incentivata dalla norma. Per dirla con Agatha Christie: «Un indizio è un indizio, due indizi sono una coincidenza, ma tre indizi fanno una prova».

# Politiche della famiglia: buone intenzioni ma tanta confusione

Chiara Saraceno

*Il governo pensa a due interventi nelle politiche per le famiglie: assegno per i figli e detraibilità della spesa per pannolini e latte in polvere. Coperture dubbie a parte, sarebbe meglio studiare una legge delega per riordinare tutto il sistema.*

## Due proposte per le famiglie

Sul tavolo del governo sono arrivate due proposte di intervento nel settore delle politiche per le famiglie: il decreto famiglia, presentato come provvedimento urgente dal vicepresidente del Consiglio e ministro del Lavoro Luigi Di Maio e un “pacchetto famiglia” sotto forma di due emendamenti al decreto crescita presentati dal ministro senza portafoglio con delega alla famiglia, Lorenzo Fontana.

La prima proposta, “nelle more di un riordino delle politiche a favore della natalità e per il sostegno alle famiglie con figli finalizzato alla semplificazione e unificazione degli strumenti esistenti”, mira alla costituzione di un Fondo per le politiche della natalità, da alimentare con le risorse che avanzano, quest’anno e in quelli futuri, dal reddito di cittadinanza (articolo 1, comma 2 della bozza di decreto). Il Fondo serve per introdurre un assegno per i figli “nella misura delle risorse disponibili, delle condizioni di maggiore necessità delle famiglie e delle altre misure già disponibili a legislazione vigente” (articolo 1, comma 4 della **bozza di decreto**).

Gli emendamenti del ministro Fontana intendono a) aumentare il valore dell’Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) fino a 35 mila euro – dai 25 mila attuali – per accedere al bonus bebé e incrementare l’importo di quest’ultimo per i redditi Isee sopra i 7 mila euro; il costo della misura è stimato in 51 milioni per quest’anno, 315 per l’anno prossimo e poi a seguire; b) introdurre la detraibilità a fini fiscali della spesa per pannolini e latte in polvere. Anche il ministro Fontana pensa di coprire il costo di queste due misure con “l’avanzo” del Rdc. Peraltro, la commissione bilancio della Camera ha già dichiarato inammissibile il primo emendamento. Rimane quindi in piedi solo il secondo.

## **Coperture dubbie**

A parte la necessità che i due ministri si mettano d'accordo in modo da formulare una proposta unica, vedo due criticità importanti.

La prima riguarda la copertura finanziaria, affidata al miliardo che si ipotizza di risparmiare quest'anno sul reddito di cittadinanza e a quelli futuri. Pur trascurando le obiezioni tecniche della Ragioneria sul fatto che spostare fondi da un settore all'altro non è una operazione automatica, come si può parlare di "avanzo" a soli due mesi dall'avvio del provvedimento e a sei mesi dalla fine dell'anno? L'esperienza insegna che le domande aumentano man mano che la conoscenza di una misura si diffonde. Visto poi che stiamo parlando di sostegni alla famiglia e alla natalità, sarebbe soprattutto opportuno – anzi equo – rivedere subito la scala di equivalenza del reddito di cittadinanza, che è particolarmente punitiva proprio per le famiglie numerose con figli minorenni, quelle in cui più si concentra la povertà. Deriva da qui il "risparmio", così come deriva dalla esclusione di una buona parte degli stranieri regolarmente residenti, che pure hanno alte concentrazioni di povertà assoluta, e da quella di italiani e stranieri senza dimora. Un'esclusione che potrebbe essere condannata dalla Corte europea perché contraria alle norme comunitarie.

## **Una legge delega per riformare il sistema**

La finalità più interessante della proposta di Di Maio, la riforma dei diversi e frammentati trasferimenti legati alla presenza dei figli per arrivare a una misura unica, non è indebolita solo da una copertura finanziaria incerta, ma anche dall'intenzione (vedi il comma 4) di aggiungere, nel frattempo, un "assegno" unico, in realtà sovrapposto alle misure esistenti. Questa è la seconda criticità. Se davvero si vuole procedere alla riforma, il processo dovrebbe essere diverso: una legge delega che assegni al governo il compito di riformare gli istituti esistenti, valutando quali possono essere assorbiti e quali no, quante risorse sono già impegnate nel complesso e quanto eventualmente sarebbe necessario aggiungere per erogare un assegno unico per tutti i figli fino alla maggiore età, a seconda che si voglia darne uno identico a tutti o commisurarlo al reddito familiare.

Esistono studi e anche proposte di legge che si sono esercitate nella materia (nella passata legislatura, una a firma del senatore Stefano Lepri e di altri). Da lì si potrebbe partire per una riforma con un respiro un po' più lungo di un anno e che

perciò permetta ai potenziali genitori di avere un orizzonte di progettazione di medio–lungo periodo.

Uno studio, effettuato da Ars/Capp/Irs qualche anno fa, aveva calcolato che un assegno unico, di importo graduato in base al reddito familiare, sarebbe costato sui 15 miliardi, con una dote di partenza di 8.119 miliardi spesi per assegni al nucleo familiare, assegno per il terzo figlio e bonus bebé, cui avrebbe dovuto essere aggiunta la quota relativa ai figli a carico dei 12,320 miliardi di detrazioni fiscali (**cifre relative al 2014**).

Quanto alla detrazione delle spese per pannolini e latte in polvere, costo stimato in 288,8 milioni euro per il 2020, poi a crescere, sempre a valere sull’“avanzo” del reddito di cittadinanza, non capisco come potrà avvenire. Occorrerà tenere centinaia di scontrini del supermercato, dove vengono normalmente acquistati? Si dovrà mostrare il tesserino sanitario alla cassa ogni volta che li si acquista? Forse è meglio tornare all’idea di ridurre l’Iva su questi prodotti.

# Sbloccare la programmazione, non solo i cantieri

Marco Percoco

*In Italia le infrastrutture di trasporto non ripartiranno solo grazie a un pur condivisibile decreto sbloccacantieri. È necessaria la ripresa della programmazione di settore, metodologicamente fondata, che ponga le basi di una crescita di lungo periodo.*

## Le norme dello sbloccacantieri per il trasporto

L'Italia soffre da tempo di una significativa **stagnazione degli investimenti pubblici** in infrastrutture, dovuta a evidenti e riconosciuti vincoli di bilancio e a una forte pressione amministrativa che finisce col rallentare i meccanismi di spesa per opere di costruzione e riqualificazione già approvati.

Ora, il cosiddetto "**decreto sbloccacantieri**" intende rendere più snella la normativa di settore in modo da velocizzare le procedure di spesa per raggiungere gli obiettivi macroeconomici definiti nel Documento di economia e finanza di una crescita reale pari allo 0,1-0,2 per cento del Pil. Il decreto vuole rendere più leggera la regolazione degli appalti pubblici, pur comportando alcuni rischi e senza incidere sulla vera questione del settore degli investimenti pubblici, che continua a essere una programmazione ancora lacunosa.

Per il settore delle infrastrutture di trasporto, vi sono due norme che paiono essere di particolare rilevanza.

Innanzitutto, una maggiore flessibilità nel ricorso al subappalto, eliminando la previsione di legge di segnalarne almeno una terna al momento dell'offerta e l'innalzamento della soglia subappaltabile al 50 per cento.

In secondo luogo, l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto dei lavori, previa consultazione di almeno tre operatori, da 40 mila a 200 mila euro, e addirittura fino a 5 milioni in alcuni casi, aumentando il numero di imprese invitate alla gara. Sui subappalti, naturalmente, il pensiero corre subito alla permeabilità del settore delle costruzioni rispetto alla criminalità organizzata: il rischio potrebbe, però, essere gestito attraverso la definitiva attuazione del dettato normativo relativo al sistema di rating delle aziende, già previsto dal Codice degli appalti, ma non ancora pienamente adottato. L'innalzamento della soglie per l'affidamento diretto dei lavori, norma che di fatto si applicherebbe in misura maggiore ai lavori di progettazione, è invece assimilabile a un'estensione dell'area di discrezionalità da parte dell'amministrazione pubblica che se da un lato potrebbe garantire un beneficio in termini di una maggiore fluidità di spesa,

dall'altro comporterebbe il rischio (e questa sarebbe la parte di costo) di una cattiva selezione delle imprese e una **distribuzione inefficiente** dei fondi pubblici.

### Come selezionare gli interventi

Nel commentare positivamente il decreto sbloccacantieri, la Corte dei conti, nell'audizione dei giorni scorsi ha segnalato che "Scarsa attenzione, invece, appare dedicata al procedimento interno attraverso il quale l'amministrazione perviene alla decisione di realizzare l'opera" (pagina 16). Il decreto, infatti, si pone l'obiettivo di rendere più veloce la spesa pubblica, nel tentativo di aumentare la crescita dello 0,1 per cento attraverso l'incremento della domanda aggregata, ma non sembrano esserci ancora indirizzi chiari su come selezionare gli interventi da finanziare, oggi come nel futuro, indirizzi invece in grado di influenzare la crescita di lungo periodo.

Il Codice degli appalti, nel prevedere la valutazione (l'analisi costi-benefici) dei grandi progetti di investimento, chiariva la necessità di definire "scenari di traffico" in capo al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in modo da:

1. a) evitare l'inflazione di progetti derivante da una domanda stimata in maniera inconsistente;
2. b) ridurre, per quanto possibile, l'arbitrarietà che spesso caratterizza la valutazione (o la giustificazione) degli investimenti.

Naturalmente, la definizione di macro-scenari di traffico non passa solo per la calibrazione e validazione di un opportuno modello, ma anche attraverso la stesura di un Piano dei trasporti, documento che manca nel panorama italiano da 18 anni (l'ultimo risale al 2001), sostituito negli ultimi anni dall'"Allegato infrastrutture" del Def.

Le molte critiche che si sono sollevate pochi mesi fa a proposito dell'analisi costi-benefici della Torino-Lione spesso rimarcavano la necessità di considerare il progetto come calato in un programma di investimenti più vasto (le reti europee), così che anche la valutazione possa assumere un ruolo molto diverso: non più limitata a giudicare l'opportunità del singolo intervento, sarebbe chiamata a partecipare al processo di pianificazione, andando a fornire informazioni circa l'interazione tra progetti e tra politiche, oltre che a **stimare gli effetti economici** di area vasta.

In definitiva, l'Italia delle infrastrutture di trasporto si sbloccherà non tanto grazie a un pur condivisibile sbloccacantieri, quanto grazie a una ripresa della programmazione di settore, che sia metodologicamente fondata.

# A che punto siamo col federalismo differenziato

Paolo Balduzzi

*Solo in inverno il governo Conte ha riaperto il dossier della più larga autonomia per Emilia, Lombardia e Veneto. Restano ancora aperti tutti i problemi legati al finanziamento delle funzioni trasferite. E sono da definire almeno due aspetti politici.*

## La situazione di partenza

Al momento del giuramento del governo Conte, lo stato dell'arte del federalismo differenziato era fermo al 28 febbraio 2018.

In quella data era stata siglata una storica pre-intesa (più precisamente, tre pre-intese) tra governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che prevedeva il trasferimento di alcune competenze. Seppur con alcune differenze tra le tre regioni, le funzioni coinvolte erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione europea. Per la sola Lombardia, comprendevano anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il governo del territorio.

Poco invece si diceva del finanziamento delle funzioni. A determinare le risorse da assegnare o trasferire alla regione avrebbe dovuto essere una commissione paritetica stato-regione, rispettando una serie di principi: l'utilizzo di compartecipazioni o riserve di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali, riferiti al territorio regionale; il finanziamento integrale delle funzioni attribuite; l'utilizzo, in una prima fase del costo storico per valutare la spesa sostenuta dallo stato in riferimento alle funzioni assegnate; sostituzione entro un massimo di cinque anni del costo storico con i fabbisogni standard, da definire entro un anno dall'approvazione dell'accordo. La durata prevista delle intese era di dieci anni. Il contratto di governo tra Movimento 5 stelle e Lega ([punto 20, pag. 36](#)), recita nello specifico (e in estrema sintesi): “[...] portando anche a rapida conclusione le trattative tra governo e regioni attualmente aperte [...]”. Cosa è stato fatto finora?

## Cosa è stato fatto nel primo anno di governo

Nei primi mesi del governo Conte la questione non è stata affrontata; le istanze regionali avrebbero dovuto essere discusse in autunno, ma sono state più volte rimandate. Il tema è tornato all'ordine del giorno a partire dall'inverno. Tuttavia, la trattativa con le regioni è stata fatta sulla base di documenti riservati e il

dibattito pubblico si è spesso svolto, salvo qualche eccezione, più in termini ideologici che di contenuto.

Il 14 febbraio 2019 il governo ha recepito le osservazioni dei ministeri alle nuove richieste delle tre regioni e ha aggiornato le intese. Con le nuove richieste, all'Emilia-Romagna sarebbero trasferite 16 funzioni, alla Lombardia 20 e al Veneto tutte le 23 funzioni possibili.

Nel frattempo, quasi tutte le altre 12 Regioni a statuto ordinario hanno intrapreso iniziative più o meno formali per attivare il **comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione**.

Per quanto concerne il finanziamento, oltre a confermare quanto scritto nelle pre-intese, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto avrebbero ottenuto che trascorsi tre anni (e non più cinque), se non sono ancora stati individuati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite. Ciò comporterebbe un aumento dei finanziamenti alle tre regioni, in quanto sono inferiori alla media per tutte le risorse attuali. L'aggiunta di una clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale dall'applicazione delle intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fa presupporre che gli (eventuali) aumenti saranno ottenuti a scapito delle altre regioni. Inoltre, eventuali variazioni di gettito da compartecipazioni o riserve di aliquote, rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base del costo storico o dei fabbisogni standard, restano a disposizione delle regioni. La congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota è comunque sottoposta a una verifica biennale da parte di un'apposita commissione.

Cade infine il termine di dieci anni: le intese si intenderebbero quindi prive di scadenza predeterminata.

Al momento della pubblicazione, non risultano passi avanti, nonostante il ministro competente, Erika Stefani, abbia di recente dichiarato che la materia sarà di nuovo all'esame di uno dei **prossimi Consigli dei ministri**.

Al di là delle questioni economiche, certamente importanti, restano ancora da definire almeno due aspetti politici. Da un lato, il ruolo e il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di approvazione del trasferimento di competenze. Dall'altro, l'approvazione di una legge di attuazione del comma 3 dell'articolo 116, in modo da standardizzare, per quanto possibile, il procedimento di richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle altre regioni. Maggiori dettagli sono disponibili **qui**.

# Politica estera gialloverde: flop su tutta la linea

Federiga Bindi

*Il contratto del “governo del cambiamento” aveva obiettivi ambiziosi in politica estera. Un anno dopo, non ne è stato raggiunto alcuno. I risultati migliori li ha ottenuti il ministro dell’Economia. E ora c’è da affrontare il rinnovo della Commissione Ue.*

## Il ruolo internazionale dell’Italia

Il contratto del “governo del cambiamento” aveva obiettivi ambiziosi in politica estera: una nuova governance europea, la rinegoziazione del Protocollo di Dublino, il ritorno agli obiettivi stabiliti dal Trattato di Maastricht nel 1992 e la fine delle sanzioni contro la Russia. Un anno dopo nessuno è stato raggiunto.

La crisi dei migranti ha reso necessario una rivisitazione del Sistema europeo di asilo e in generale delle regole di Dublino. Nel 2016, la Commissione europea ha suggerito alcuni meccanismi correttivi che entrerebbero in vigore laddove uno stato membro si trovi a far fronte a un numero spropositato di immigranti. La proposta, discussa in commissione dal Parlamento europeo, è in attesa di passare alla fase negoziale detta del Trilogo. Se l’Italia vuole influirvi, il ministro dell’Interno, Matteo Salvini, deve cominciare a partecipare ai consigli dei ministri Ue di settore, dove finora si è sempre fatto rappresentare dal sottosegretario Nicola Molteni. E sì che avrebbe anche motivo di vanto: nella seconda parte del 2018 è continuato il **trend di riduzione degli sbarchi**.

La questione dell’immigrazione è strettamente legata a quella del Mediterraneo e della Libia. Qui, l’Italia ha continuato a subire il ruolo della Francia, con una tensione che ricorda i tempi dell’infausta guerra del 2011. La conferenza di Palermo dell’11 e 12 novembre 2018 **non è stata il successo** che il governo sperava, a cominciare dal fatto che né Vladimir Putin né Donald Trump vi hanno partecipato.

Il che ci porta alle relazioni con gli Stati Uniti e la Russia. Salvini è stato rapido nel ricordare come sia stato uno dei pochi a sostenere Trump, come se questo bastasse ad assicurare un rapporto privilegiato con il mercuriale leader americano. A differenza di Giuseppe Conte, Giovanni Tria e Luigi Di Maio, poi, non si è ancora recato a Washington, nonostante le attese per una sua visita siano alte.

Conte, a parte la pacca sulla spalla al G7 in Canada (giugno 2018), ha incassato ben poco dall'amministrazione Usa.

Né l'Italia è riuscita a giocare quel ruolo di pontiere tra Washington e Mosca che auspicava. La bilaterale Conte-Putin a Mosca il 24 ottobre 2018 è stata preceduta dalle visite del ministro degli Esteri, Enzo Moavero, e del ministro degli Interni, Matteo Salvini, seguiti dal ministro delle Finanze, Giovanni Tria, a gennaio 2019. Chiaramente non è bastato. Già Silvio Berlusconi ai tempi di George W. Bush aveva invano provato a ricoprire quel ruolo. Né l'Italia è riuscita a bloccare il rinnovo delle sanzioni alla Russia, spina nel fianco del Nord-Est caro alla Lega, promesso dal contratto di governo, "la Russia rappresenta un partner economico e commerciale [...] è necessario eliminare le sanzioni [...] e collaborare con il presidente Vladimir Putin per la risoluzione di crisi regionali". Nonostante la forte opposizione verbale del governo italiano, il 5 luglio 2018 e poi il 21 dicembre 2018, le sanzioni Ue sono state prolungate per ulteriori sei mesi.

### **I risultati ottenuti da Tria**

La questione più spinosa è stata quella economica e in particolare la gestione del debito. Nel contratto, Lega-M5s affermavano che il governo avrebbe chiesto la *piena attuazione* degli obiettivi stabiliti nel 1992 con il Trattato di Maastricht: tornare al deficit al 3 per cento, abbandonando il successivo Fiscal compact e l'obiettivo del pareggio di bilancio. Tuttavia, essendo il Fiscal compact un accordo internazionale sottoscritto e ratificato nel 2013 da 25 paesi, ogni rinegoziazione andrebbe fatta a 25. Al povero Giovanni Tria non è rimasto che gestire un complesso gioco delle parti di annunci e di smentite su deficit e crescita, oltre che di bastoni e carote, sia domestiche che europee. Contro ogni previsione, è forse stato colui che più di ogni altro nel governo è riuscito a ottenere risultati dalla Ue. A differenza del ministro degli Esteri Moavero, la cui presenza è passata totalmente inosservata sullo scacchiere Ue internazionale, il ministro dell'Economia è riuscito a proiettare una voce di ragionevolezza.

E sempre a Tria - la cui prima missione da ministro è stata una settimana in Cina a fine agosto 2018 - si deve lo slancio iniziale per la firma del **Memorandum di intesa sulla Road Belt Initiative**, che tanto clamore ha causato a livello internazionale. Senza Ttp (*Trans-Pacific Partnership*) e senza Ttip (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) - affondati dai Repubblicani e da Trump - è tuttavia plausibile ipotizzare che qualunque altro governo italiano, con la possibile esclusione di Berlusconi, avrebbe peraltro firmato quell'accordo.

Infine, la riforma della governance europea. La saga Brexit ha spinto il sostegno per l'integrazione europea al suo picco massimo dagli anni Novanta. Nessuno dei leader europei – inclusi Lega e Cinque stelle – che un tempo minacciavano uscite da euro e Unione Europea, ha oggi il coraggio di pronunciare idee simili. Brexit ha chiaramente mostrato come un'uscita dalla Ue sia una “missione impossibile”. E se lo è per il Regno Unito, che pur gode della rete di protezione del Commonwealth e del rapporto privilegiato con gli Usa, figuriamoci per gli altri. Che Londra esca dalla Ue o meno, vi è un'opportunità per gli altri paesi di guadagnare qualcosa in più. Tuttavia, **l'influenza nella Ue** non è direttamente collegata alla “grandezza” del paese, bensì alle coalizioni che si è in grado di forgiare. La grande lezione che Silvio Berlusconi apprese dopo la breve avventura del suo primo governo, fu la necessità di far parte di una famiglia politica europea di rilievo: i cinque anni di opposizione furono così dedicati a entrare nel Partito popolare europeo, operazione riuscita grazie alla paziente tessitura di Antonio Tajani.

L'eterogeneo gruppo cui si riferisce il governo Conte, formato da leader più estremisti di quelli al governo, non ha alcun valore aggiunto. Il rischio per il secondo anno dell'esecutivo gialloverde non è tanto non riuscire a cambiare la governance europea, quanto ottenere solo misere briciole al valzer delle poltrone europee che si aprirà con la cena informale dei capi di stato e di governo il prossimo 28 maggio.