





Sbilanciamoci!



## Rapporto Sbilanciamoci!

Come usare la spesa  
pubblica per i diritti,  
la pace, l'ambiente

2015

## Nota redazionale

Questo Rapporto è frutto di un lavoro collettivo a cui, in diversa forma e per i temi di rispettiva competenza, hanno collaborato:

Andrea Baranes (Fondazione Culturale Responsabilità Etica-Sbilanciamoci!), Thomas Fazi, Claudio Gnesutta, Angelo Marano, Alessandro Messina, Elena Monticelli, Leopoldo Nascia, Guglielmo Ragozzino ed Elisabetta Segre (Sbilanciamoci!), Sergio Andreis, Grazia Naletto, Sara Nunzi, Mario Pianta, Chiara Ricci e Duccio Zola (Lunaria-Sbilanciamoci!), Marcella Corsi (Sapienza Università di Roma), Marco Bersani (Attac), Walter De Cesaris (Unione Inquilini), Patrizio Gonnella e Alessio Scandurra (Antigone), Daniela Bucci (Fish), Carlo Testini (Arci), Fabio Giuliani (Libera), Martina Carpani (Unione degli Studenti), Carmen Guarino (Rete della Conoscenza), Alessio Portobello (Unione degli Universitari), Paolo Pini (Università di Ferrara), Mario Nobile (Link-Coordinamento Universitario), Giulia Mannella (Cittadinanzattiva), Stefano Lenzi e Mariagrazia Midulla (Wwf), Francesco Dodaro e Maria Maranò (Legambiente), Matteo Iori e Riccardo Poli (Cnca), Francesco Vignarca (Altreconomia), Licio Palazzini (Arci Servizio Civile), Natalia Paci (Università di Urbino), Damiano Sabuzi Giuliani (ActionAid), Domenico Chirico (Un ponte per...), Andrea Brunetti e Gianna Gilardi (Cgil nazionale), Monica Di Sisto e Alberto Zoratti (FairWatch), Riccardo Troisi (Reorient), Gaga Pignatelli (Agices), Andrea Bagni, Alfio Nicotra, Nilde Guiducci.

## Immagine di copertina per gentile concessione di Altan (@Altan/Quipos)

Grafica e impaginazione: Cristina Povoledo

La stesura del Rapporto è stata conclusa in data 10 novembre 2014

La campagna Sbilanciamoci! è autofinanziata. Per contribuire alle sue iniziative si può versare un contributo sul conto corrente bancario IT45L050180320000000001738, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"; oppure è possibile effettuare un versamento sul conto corrente postale IT5950760103200000033066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!".

Per contatti e informazioni: **campagna Sbilanciamoci!, c/o associazione Lunaria, via Buonarroti 39, 00185 Roma; tel. 06 8841880; mail: info@sbilanciamoci.org; web: www.sbilanciamoci.org.**

La stampa del Rapporto è stata resa possibile grazie al contributo di:



Project  
funded by the  
**EUROPEAN UNION**



**ENPI  
CBCMED**  
EUROPEAN COOPERATION  
IN THE MEDITERRANEAN



**wealth**  
Promoting  
Local Sustainable  
Economic Development

This publication has been produced with the financial assistance of the European Union under the ENPI CBC Mediterranean Sea Basin Programme. The contents of this document are the sole responsibility of Project Wealth and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union or of the Programme's management structures.

The Project Wealth: Promoting Local Sustainable Economic Development is implemented under the 2007-2013 ENPI CBC Mediterranean Sea Basin Programme, a multilateral Cross-Border Cooperation initiative funded by the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). The Programme objective is to promote the sustainable and harmonious cooperation process at the Mediterranean Basin level by dealing with the common challenges and enhancing its endogenous potential. It finances cooperation projects as a contribution to the economic, social, environmental and cultural development of the Mediterranean region. The following 14 countries participate in the Programme: Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Jordan, Lebanon, Malta, Palestine, Portugal, Spain, Syria (participation currently suspended), Tunisia. The Joint Managing Authority (JMA) is the Autonomous Region of Sardinia (Italy). Official Programme languages are Arabic, English and French ([www.enpicbmed.eu](http://www.enpicbmed.eu)).



Lifelong  
Learning  
Programme



**ForAge**  
Forage for later-life learning  
Building on European experience

Il progetto ForAge è co-finanziato con il sostegno della Commissione Europea. Questo testo riflette solo le opinioni degli autori e la Commissione non può essere ritenuta responsabile delle informazioni in esso contenute.

# Indice

- 9     **INTRODUZIONE**
  
- 13    **Prima parte**  
      **LA CRISI IN ITALIA E IN EUROPA: LE SCELTE SBAGLIATE**
  
- 14    I DATI DELLA CRISI IN ITALIA E IN EUROPA
  
- 23    AUSTERITÀ, PAREGGIO DI BILANCIO E RIFORME STRUTTURALI:  
      LE RICETTE SBAGLIATE DELL'EUROPA
  
- 29    DA LETTA A RENZI: LA RIPRESA MANCATA
  
- 29        **Le politiche fiscali**
- 30        **Le politiche di spending review e gli enti locali**
- 32        **L'attacco ai referendum del 2011**
- 34        **La riforma della scuola**
- 35        **L'economia sommersa e criminale entra nel Pil**
- 37        **La riforma del Terzo settore**
- 38        **La Garanzia Giovani**
  
- 41    IL JOBS ACT DEL GOVERNO RENZI
  
- 50    DALL'AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA  
      E FINANZA 2014 AL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ 2015

<b>55</b>	<b>Seconda parte</b>
	<b>LA MANOVRA DI SBILANCIAMOCI !</b>
<b>56</b>	L'EUROPA DEL FUTURO: LE POSSIBILI ALTERNATIVE
<b>62</b>	LE RISORSE PER CAMBIARE L'ITALIA: REDISTRIBUIRE IL CARICO FISCALE ANZICHÉ RIDURRE IMPOSTE E SERVIZI PUBBLICI
<b>69</b>	RIORIENTARE LA SPESA PUBBLICA. LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI ! IN DETTAGLIO
<b>69</b>	<b>Fisco e finanza</b>
<b>78</b>	<b>Lavorare e produrre per il benessere</b>
<b>85</b>	<b>Cultura e conoscenza</b>
<b>85</b>	Politiche culturali
<b>90</b>	Scuola
<b>97</b>	Università e ricerca
<b>101</b>	<b>Ambiente e sviluppo sostenibile</b>
<b>111</b>	<b>Welfare e diritti</b>
<b>111</b>	La spesa sociale
<b>117</b>	La sperimentazione del reddito minimo garantito
<b>119</b>	Salute
<b>126</b>	Politiche abitative
<b>130</b>	Carceri
<b>133</b>	Migrazioni e asilo
<b>138</b>	Disabilità
<b>143</b>	Pari opportunità

---

**149 Cooperazione, pace e disarmo**

**149** Venti di guerra

**150** Spese militari

**155** Cooperazione internazionale

**160** Servizio Civile Nazionale

**165 Altraeconomia**

**175 LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI! PER IL 2015**

**Box: 28** Il Ttip: diritti in svendita ■ **31** Le società partecipate ■ **40** I fondi europei: la programmazione 2014-2020 ■ **54** La campagna "Col pareggio ci perdi" contro il pareggio di bilancio in Costituzione ■ **81** Ricerca e Sviluppo ■ **116** Favorire l'invecchiamento attivo ■ **125** Giochi pericolosi ■ **129** I beni confiscati alle mafie ■ **163** "Un'altra difesa è possibile": la campagna per una difesa civile, non armata e nonviolenta

**Tavole e grafico: 40** Tavola 1. Ripartizione dei Fondi comunitari Fesr e Fse per obiettivo tematico ■ **53** Tavola 2. Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2015 nei vari Def ■ **111** Tavola 3. Risorse principali fondi sociali, anni 2008-2014 ■ **114** Tavola 4. Spesa sociale per servizi e interventi sociali dei Comuni, anni 2010-2011 ■ **120** Tavola 5. Stanziamenti per il Fondo Sanitario Nazionale, anni 2011-2017 ■ **120** Grafico 1. Problemi di malfunzionamento del sistema sanitario segnalati dai cittadini ■ **153** Tavola 6. Le spese militari italiane nel 2015: confronto con gli anni precedenti





---

## Introduzione

La Legge di Stabilità 2015 continua a proporre una diagnosi sbagliata della crisi e, di conseguenza, una strategia sbagliata per uscirne. Presentata come una legge espansiva, non si discosta nemmeno quest'anno dai parametri dettati dai Trattati europei, fissa al 2,6% il deficit per il 2015, posticipa al 2017 il raggiungimento del pareggio di bilancio *non per scelta ma per costrizione*. E a nulla vale che i principali indicatori economici segnalino in modo evidente il fallimento delle risposte neolibériste offerte alla crisi: il Pil stimato allo -0,4% nel 2014, il debito al 136,4%, la disoccupazione al 12,6% a settembre 2014, quella giovanile al 42,9%.

Innanzitutto manca una visione strategica pubblica del modello economico e industriale italiano. La parola d'ordine del Governo è quella di intervenire il meno possibile in campo economico, proseguendo nel programma disastroso di privatizzazioni (pari allo 0,7% del Pil programmato per il 2015 per un valore di 11,5 miliardi di euro), favorendo l'abbassamento del costo e dei diritti sul lavoro e continuando a fare regali fiscali alle imprese. Né è prevista una norma che disincentivi il licenziamento di quei lavoratori che potranno essere assunti a tempo indeterminato nel 2015 con sgravi contributivi nei primi tre anni di lavoro.

Uno dei dogmi proposti come indiscutibili è (ancora) "Tagliare le tasse": uno slogan indubbiamente popolare. Salvo dimenticare di spiegare che esso comporta anche la decurtazione di servizi collettivi fondamentali per i cittadini e che il taglio da 4,2 miliardi di trasferimenti agli enti locali provocherà inevitabilmente l'aumento delle tasse locali.

Il cambio di verso delle politiche di austerità imposte dall'agenda europea è vero e falso nello stesso tempo. È vero perché il Governo ha scelto di portare le previsioni di deficit per il 2014 al 3% e per il 2015 al 2,6. È falso perché non implica una reale inversione di rotta prevedendo, come propone Sbilanciamoci!, con una campagna appena avviata insieme ad altri ([www.colpareggiociperdi.org](http://www.colpareggiociperdi.org)), l'abolizione dell'obbligo di pareggio di bilancio previsto in Costituzione. Semplicemente: il Governo rinvia il raggiungimento del pareggio di bilancio al 2017 *non potendo fare altrimenti*.

Nella Legge di Stabilità non c'è traccia di interventi seri per ridurre la forbice delle disuguaglianze. Gli 80 euro in busta paga continuano a escludere pensionati e disoccupati, mentre gli stanziamenti per i fondi sociali sono del tutto inadeguati. Si prosegue con la politica della beneficenza (bonus bebè, carta acquisti ordinaria e sperimenta-

le) rinunciando anche quest'anno all'introduzione di uno strumento universalistico di sostegno al reddito e all'ampliamento del sistema di servizi sociali pubblici, peraltro fortemente sperequato tra il Nord e il Sud del paese.

La copertura delle 150 mila assunzioni di docenti precari annunciate nelle Linee guida de "La Buona Scuola" è tutt'altro che sicura (ad oggi previsti 3,5 miliardi in tre anni), mancano risorse per il funzionamento ordinario delle scuole pubbliche, ma 471,9 milioni di euro sono previsti per finanziare quelle private.

Per le imprese che investono in ricerca e sviluppo il Governo ripropone crediti di imposta senza optare invece per investimenti nella ricerca pubblica e nell'università. Per gli interventi contro il dissesto idrogeologico, nonostante gli annunci che seguono come sempre i disastri come quelli di Genova, sono previsti 190 milioni di euro aggiuntivi sul 2015: il 9,7% di quei due miliardi l'anno che servirebbero se davvero si volesse affrontare il problema. Restano invece gli investimenti nelle grandi opere (più di 3,2 miliardi previsti ad oggi nella Legge di Stabilità) i cui costi e tempi sono incerti e insostenibili dal punto di vista economico-finanziario, sociale e ambientale.

Si dimentica che la crisi economico-finanziaria non è stata provocata dalla mala gestione della finanza pubblica, ma dalle cattive speculazioni della finanza privata: nessuna traccia di quell'estensione della tassa sulle transazioni finanziarie ad azioni, obbligazioni e derivati che contribuirebbe a ridurre le speculazioni finanziarie.

Politiche diverse sarebbero possibili: Sbilanciamoci! lo dimostra anche quest'anno con la sua contromanovra di 27 miliardi che, come sempre, chiude in pareggio. Non condividiamo le scelte del Governo ma come ogni anno vogliamo mostrare che, anche a saldi invariati, politiche nettamente differenti sarebbero possibili.

Basterebbe cambiare le priorità delle scelte economico-finanziarie, ricordando che la qualità dello sviluppo non si misura solo a suon di punti di Pil e che sono ormai molte le esperienze economiche alternative che praticano dal basso un diverso modello di sviluppo sociale, economico e sostenibile, rispettoso dei bisogni delle persone e delle comunità locali – lo "Sviluppo Locale Economico Sostenibile".

La contromanovra 2015 di Sbilanciamoci! propone di porre fine (davvero) alle politiche di austerità abolendo innanzitutto l'obbligo del pareggio di bilancio in Costituzione e chiedendo al Governo di promuovere in Europa l'abbandono delle politiche adottate sino ad oggi.

Sul piano delle entrate gli assi portanti sono due.

*Un fisco più equo.* Si sceglie di redistribuire il prelievo fiscale dai poveri ai ricchi e dai redditi da lavoro e di impresa ai patrimoni e alle rendite. Il fisco non è un male, il

---

vero problema è garantirne l'equità e la progressività attuando la nostra Costituzione. Le proposte di rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni Irpef e di tassazione dei patrimoni mobiliari e immobiliari consentirebbero di aumentare di 100 euro le detrazioni sui redditi da lavoro dipendente e da pensioni e di ridurre di 1 punto l'aliquota massima Iva dal 22% al 21%. Un'adeguata tassazione sulle transazioni finanziarie permetterebbe invece un più efficace contrasto di quelle speculazioni finanziarie che sono all'origine della crisi.

*Tagli alla spesa pubblica inutile e dannosa.* Si opta per un riorientamento e una riqualificazione della spesa pubblica tagliando quella tossica: spese militari, sostegno all'istruzione e alla sanità private, grandi opere, palliativi sociali come il bonus bebè.

Sul piano delle uscite gli assi portanti sono tre.

*Intervento pubblico in economia.* Si auspica innanzitutto un forte intervento dello Stato in ambito economico proponendo un Piano pubblico per lavorare e produrre per il benessere sociale. La riqualificazione del trasporto pubblico locale, la stabilizzazione del personale paramedico precario, l'assunzione di figure professionali stabili per combattere gli abbandoni scolastici e la realizzazione degli interventi necessari per rimettere in sicurezza vaste aree del nostro territorio potrebbero creare moltissimi posti di lavoro e contribuire a rilanciare la nostra economia agonizzante. Investimenti pubblici nella ricerca, nell'istruzione, nella tutela del patrimonio culturale sono proposti allungando lo sguardo verso un'economia e una società capaci di futuro.

*La lotta alle disegualianze sociali.* Scegliendo come orizzonte un sistema di welfare non gattopardesco e schizofrenico come quello attuale, si propone di aumentare in misura consistente i fondi sociali, di rinunciare al bonus bebè a favore di un rafforzamento del sistema per l'infanzia pubblica e di fare un salto di qualità sperimentando una forma di reddito minimo garantito. Una scelta indispensabile per ridurre le disegualianze sociali, condivisa ormai non solo dai movimenti e dalle organizzazioni della società civile, ma anche da molti economisti meno vicini a Sbilanciamoci!.

*La buona spesa pubblica.* È quella che investe nell'edilizia popolare pubblica (anziché svenderla), negli interventi di inclusione sociale dei migranti e delle minoranze, nella tutela dei beni comuni (e non nella loro privatizzazione), nel Servizio Civile Universale e nell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (con risorse adeguate), nella preservazione del nostro patrimonio naturale, in un Piano energetico lungimirante che abbandoni l'insostenibile strategia fossile e nelle esperienze preziose di economia solidale, a partire dalla destinazione di spazi o aree dismesse di proprietà pubblica, o abbandonate dal privato, alle realtà e alle reti che la promuovono a livello locale.

La contromanovra di Sbilanciamoci! è *un esercizio di democrazia dal basso*. Le proposte avanzate sono il frutto collettivo del lavoro di molte persone che appartengono a 46 organizzazioni diverse e si confrontano ogni giorno con i danni e i disagi provocati dalle scelte dell'Italia e dell'Europa, che continuano a privilegiare gli interessi di pochi ai danni dei diritti della maggioranza. È la democrazia la prima vittima dell'Europa monetaria che detta con le sue lettere le ricette sbagliate e condiziona i tempi e le procedure di scelte che condizionano la nostra vita senza consentirci di influenzarli. Ricostruirla dal basso è condizione indispensabile per un'Italia e un'Europa capaci di futuro.

---

**Prima parte**

**LA CRISI IN ITALIA E IN EUROPA:  
LE SCELTE SBAGLIATE**

## I DATI DELLA CRISI IN ITALIA E IN EUROPA

Un recente rapporto del Parlamento europeo, insolitamente esplicito, accusa le politiche di austerità di aver provocato uno “tsunami sociale” nel continente.<sup>1</sup> Esattamente come numerosi movimenti sociali, organizzazioni e reti della società civile, economisti eterodossi e sindacati avevano ampiamente previsto e preannunciato, solo per essere derisi o ignorati. Questo oggi non è più possibile. Continuano infatti a moltiplicarsi gli studi che dimostrano in maniera incontrovertibile gli effetti devastanti che queste politiche hanno avuto – e stanno avendo – sia in termini sociali che economici.

Secondo gli ultimi dati Eurostat (settembre 2014)<sup>2</sup>, il tasso di disoccupazione nell'eurozona e nell'Unione Europea continua a viaggiare a livelli record: 11,5% (19 milioni di persone) nell'eurozona e 10,1% (26 milioni di persone) nell'Europa a 28. Se si escludono gli ultimi due anni, rispetto ai quali il tasso ha mostrato un lievissimo miglioramento di qualche decimo di punto percentuale, si tratta del dato più alto dai tempi della firma del Trattato di Maastricht, nel 1992. Ossia da più di vent'anni a questa parte. Parlare di media europea è fuorviante, però, poiché sappiamo che una delle caratteristiche della crisi in corso è proprio la sua natura profondamente asimmetrica.

Da un lato, infatti, abbiamo paesi come Spagna e Grecia che presentano un tasso di disoccupazione – rispettivamente del 24,4% e del 27% – che è il più alto da cinquant'anni a questa parte (sempre escludendo gli ultimi due anni), e nettamente superiore alla media europea; dall'altro, invece, abbiamo paesi come la Germania che presentano un tasso di disoccupazione (4,9%) ai minimi storici. Superiore rispetto alla media, seppure di poco, il dato dell'Italia: 12,6% (circa 3 milioni di persone), il tasso più alto dal 1977.<sup>3</sup>

A questo bisogna aggiungere che, all'interno dei singoli paesi, non tutti i lavoratori sono stati colpiti in maniera eguale dalla crisi: l'aumento vertiginoso della disoccupazione ha infatti riguardato perlopiù i lavoratori con scarsa istruzione, i più deboli e presumibilmente i più poveri, mentre il tasso di disoccupazione dei lavo-

1 Cfr. “Strasbourg comment: Role and operations of the troika”, *The Parliament Magazine*, 13 marzo 2014, <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/special-report/strasbourg-comment-role-and-operations-troika>.

2 Cfr. “August 2014. Euro area unemployment rate at 11.5%”, *Eurostat News Release 146/2014*, 30 settembre 2014, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-30092014-BP/EN/3-30092014-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-30092014-BP/EN/3-30092014-BP-EN.PDF).

3 Cfr. “Disoccupazione settembre risale ma crescono occupati, governo ottimista”, *Yahoo Finanza*, 31 ottobre 2014, <https://it.finance.yahoo.com/notizie/istat-disoccupazione-settembre-12-6-094225407.html>.

ratori altamente istruiti è addirittura diminuito tra il 2008 e oggi.<sup>4</sup> Particolarmente drammatica – e ancor più asimmetrica – la situazione dell’occupazione giovanile: per quanto il tasso medio di disoccupazione giovanile dell’eurozona e dell’Ue-28 sia già di per sé molto alto (23,3% e 21,6% rispettivamente), in alcuni paesi si toccano punte che non si vedevano dai tempi della seconda guerra mondiale: 53,7% in Spagna, 51,5% in Grecia, 44,4% in Italia (che però al Sud supera il 60%, il tasso più alto d’Europa), a fronte di un “mero” 7,6% in Germania.

Anche chi ha un lavoro, però, non se la passa molto bene: a causa della decisione dell’establishment europeo di perseguire anche nel settore privato la stessa politica di compressione dei salari già sperimentata nel settore pubblico (in particolar modo in quei paesi sottoposti a un programma di “aggiustamento strutturale” della Troika) – secondo la logica della cosiddetta “svalutazione interna” –, tra il 2008 e oggi i salari reali sono diminuiti o sono rimasti stagnanti in tutti i paesi della periferia (con picchi del -20% in Grecia).<sup>5</sup> E questo a fronte di una caduta della quota salari sul Pil che, com’è noto, prosegue ininterrottamente da trent’anni.

Consequenziale in parte all’aumento della disoccupazione e alla stagnazione/diminuzione dei salari – nonché dei tagli alla spesa sociale e sanitaria – è l’increscioso aumento del tasso di povertà e/o di esclusione sociale nel continente: un dramma che secondo la Commissione Europea riguarda ormai il 24% della popolazione dell’Unione Europea (tra cui il 27% dei bambini e il 20,5% degli over-65), pari a più di 120 milioni di persone. Nel 2008 erano “solo” 116 milioni. Quasi il 10% degli europei oggi vive in condizione di grave deprivazione materiale.<sup>6</sup> Ma la situazione cambia molto da paese a paese: al primo posto nell’eurozona non sorprende trovare la Grecia, seguita però a stretto giro dall’Italia. Secondo gli ultimi dati Istat, nel 2013 il 28,4% dei residenti e il 31,9% dei bambini risultava a “rischio povertà o esclusione sociale”.<sup>7</sup> In pratica un italiano su quattro.

I dati dell’Istat fanno il paio con un recente studio dell’Associazione Bruno Trentin (che si riferisce al primo semestre 2014), secondo cui sono oltre 9,5 milioni le persone in grave difficoltà per la mancanza di lavoro. La ricerca rileva un incremento del 5,4% (+ 490.000

4 Cfr. “Perché l’Europa non vuole combattere la disoccupazione pur sapendo come fare?”, *gustavopiga.it*, 25 agosto 2014, <http://www.gustavopiga.it/2014/perche-leuropa-non-vuole-combattere-la-disoccupazione-sapendo-come-farlo/>.

5 Cfr. European Trade Union Confederation, *A different course for Europe: wages and collective bargaining as an engine for growth and stability*, aprile 2014, <http://www.epsu.org/IMG/pdf/CSRAthensmeeting.pdf>.

6 Cfr. European Commission, *Poverty and social exclusion*, pagina web dedicata al tema disponibile all’indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

7 Cfr. “Un italiano su quattro è a rischio povertà”, *La Stampa*, 30 ottobre 2014, <http://www.lastampa.it/2014/10/30/economia/deprivazione-materiale-e-poco-lavoro-il-degli-italiani-rischia-povert-o-esclusione-sociale-wftnMPXOYDdMBd5pvkQBTM/pagina.html>.

persone) rispetto all'anno precedente e del 67,3% (+ 4 milioni di persone) rispetto al 2007.<sup>8</sup> Ma ovviamente non se la passano tutti male nel Belpaese, anzi. Quello che spesso si verifica nelle crisi, infatti, non è tanto una distruzione di ricchezza quanto un *trasferimento* della stessa, da alcuni strati della società ad altri (così come dal lavoro al capitale).

E infatti, come segnala uno studio della Fisac Cgil, le disuguaglianze sociali – da sempre molto acute in Italia – sono aumentate drasticamente dall'inizio della crisi: oggi il 10% delle famiglie italiane detiene poco meno della metà (47%) della ricchezza totale (nel 2010 era il 45,7%). Il restante 53% è suddiviso tra il 90% delle famiglie. Una differenza che diventa macroscopica mettendo a confronto il compenso medio di un lavoratore dipendente e quello di un top manager: nel 2012 il rapporto è stato di 1 a 64 nel settore del credito, e di 1 a 163 nel resto del campo economico. Nel 1970, sempre secondo lo studio del sindacato del credito della Cgil, tale rapporto era di 1 a 20.<sup>9</sup>

Secondo uno studio della Bertelsmann Stiftung, negli ultimi anni il livello di giustizia sociale – calcolato sulla base di 35 criteri, tra cui povertà, istruzione, occupazione, salute, giustizia generazionale nonché coesione sociale e non-discriminazione – è diminuito nella maggior parte degli Stati dell'Unione Europea. Ma, mentre il sistema ha retto nei paesi del Nord come Svezia, Finlandia, Danimarca e Paesi Bassi, in quelli del Sud come Grecia, Spagna e Italia c'è stato il calo più marcato, con il nostro paese che tra i 28 membri dell'Unione arriva addirittura a piazzarsi ventitreesimo.<sup>10</sup> Particolarmente preoccupante, secondo lo studio, è la percentuale dei giovani italiani di età compresa tra i 20 e i 24 anni che non lavorano né studiano; qui l'Italia si piazza addirittura in ultima posizione in Europa, con una percentuale del 32%.

Sono numeri – e non solo quelli che riguardano l'Italia – che prefigurano una vera e propria emergenza sociale. Come ha dichiarato di recente László Andor, Commissario uscente per le politiche sociali e l'occupazione: “Le politiche di austerità e di svalutazione interna (...) hanno ridotto letteralmente in miseria milioni di persone”<sup>11</sup>. Un recente rapporto di Caritas Europa – che prende in esame i sette paesi dell'Unione Europea più colpiti dalla crisi: Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Romania e Spagna – sottolinea come

8 Cfr. Associazione Bruno Trentin, *Gli effetti della crisi sul lavoro in Italia: dati al primo semestre 2014*, settembre 2014, <http://www.cgil.it/Archivio/PRIMOPIANO/ABT%20CGIL.pdf>.

9 Cfr. “Italia, metà della ricchezza nazionale in mano ai dieci per cento delle famiglie”, *Corriere della Sera*, 18 maggio 2013, [http://www.corriere.it/economia/13\\_maggio\\_18/ricchezza-nazionale-cresce-diseguaglianza-studio-cgil\\_607e3f8a-bfcc-11e2-8488-31b62b590305.shtml](http://www.corriere.it/economia/13_maggio_18/ricchezza-nazionale-cresce-diseguaglianza-studio-cgil_607e3f8a-bfcc-11e2-8488-31b62b590305.shtml).

10 Cfr. D. Schraad, C. Kroll, *Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison. Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report*, Bertelsmann Stiftung 2014, [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-8BD32156-B8A45CD0/bst\\_engl/xcms\\_bst\\_dms\\_40363\\_40364\\_2.PDF](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-8BD32156-B8A45CD0/bst_engl/xcms_bst_dms_40363_40364_2.PDF).

11 Cfr. “EU official says response to economic crisis is flawed”, *euobserver.com*, 14 giugno 2014, <http://euobserver.com/social/124601>.



le politiche di austerità abbiano determinato un aumento preoccupante, oltre che dei tassi di disoccupazione, povertà e deprivazione materiale, anche del numero dei suicidi.<sup>12</sup>

Anche se non esistono stime certe, sono ormai molti gli studi (come quelli pubblicati sulle riviste *The Lancet* e *British Medical Journal*) che ipotizzano che queste politiche – che hanno comportato in molti paesi drastici tagli alla sanità pubblica – siano responsabili di un numero significativo di morti altrimenti evitabili, anche contribuendo al ritorno di epidemie che si ritenevano debellate da tempo (come l’Aids in Grecia).<sup>13</sup>

Alla luce di questi dati, pochi avrebbero il coraggio di negare che le politiche di austerità abbiano avuto un costo enorme in termini umani e sociali. Se però dobbiamo credere a quello che ci è stato ripetuto *ad nauseam* negli ultimi anni, questo era il prezzo da pagare per “risanare” le economie europee; una “medicina dolorosa ma necessaria”. E allora lasciamo per un attimo da parte le considerazioni etiche, e vediamo come se la passa l’economia europea dopo quattro anni di austerità.

Partiamo dal parametro principale con cui oggi, nel bene o nel male, viene valutato lo stato di salute di un’economia: il Pil. Gli ultimi dati di Eurostat (agosto 2014), confermano quello che ormai vanno dicendo da tempo schiere di economisti, anche di estrazione *mainstream*: la tanto sbandierata “ripresa” europea – che comunque rappresentava sempre una media tra quegli Stati che registravano modesti tassi di crescita (come la Germania) e quelli che continuavano a essere impantanati nella recessione post-crisi (come l’Italia) – era una pia illusione.

Senza un ribaltamento radicale delle politiche economiche, l’eurozona era inevitabilmente condannata a sprofondare in una cosiddetta “stagolazione secolare”: un lungo periodo di crescita bassa o nulla. E infatti l’ultimo bollettino Eurostat parla chiaro: nel secondo trimestre del 2014 la crescita media nella zona euro è stata dello 0,0%, mentre vari paesi (tra cui l’Italia) sono ancora in recessione.<sup>14</sup> E la maggior parte degli analisti è pronta a scommettere sul fatto che l’eurozona rischia seriamente di scivolare nella sua terza recessione (*triple-dip recession*) in sei anni. Anche perché ormai anche la cosiddetta “locomotiva d’Europa” comincia ad arrancare: a metà 2014 la Germania

12 Cfr. Caritas Europa, *The European Crisis and Its Human Costs*, Crisis Monitoring Report 2014, [http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport\\_2014\\_en.pdf](http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_2014_en.pdf).

13 Cfr. Marina Karanikolos et al., “Financial crisis, austerity, and health in Europe”, in *The Lancet*, vol. 381, n. 9874, 2013, pp. 1323-1331, [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(13\)60102-6/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(13)60102-6/abstract); Helmut Brand et al., “Austerity policies in Europe – bad for health”, in *British Medical Journal*, 346:f3716, giugno 2013, <http://www.bmj.com/content/346/bmj.f3716>.

14 Cfr. “Second estimate for the second quarter of 2014. GDP stable in the euro area and up by 0.2% in the EU28”, *Eurostat News Release 133/2014*, 5 settembre 2014, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-05092014-AP/EN/2-05092014-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-05092014-AP/EN/2-05092014-AP-EN.PDF).

ha registrato un tasso di crescita negativo (-0,2%) per la prima volta dal 2010. Anche in questo caso, come vedremo, c'è poco da stupirsi.

Ancora più sorprendente, però, è il fatto che a più di sei anni dalla crisi finanziaria del 2008 l'eurozona continui a registrare un Pil inferiore a quello del picco pre-crisi, mentre le altre grandi aree monetarie più colpite dalla crisi – Stati Uniti, Regno Unito e Giappone – hanno recuperato o superato il livello del reddito nazionale del 2008, e sono riuscite a ridurre notevolmente il tasso di disoccupazione. A questo punto possiamo dire che, almeno per quello che riguarda l'Europa, questa non è “la peggiore crisi dai tempi della grande depressione”, come recita la vulgata giornalistica; se consideriamo che negli anni Trenta l'Europa impiegò all'incirca quattro anni e mezzo per tornare ai livelli di crescita pre-crisi, possiamo ragionevolmente sostenere che, perlomeno da un punto di vista macroeconomico, questa crisi è peggiore di quella del '29. Soprattutto se consideriamo che, *ceteris paribus*, la stagnazione si prospetta “secolare”.

Anche in questo caso, però, parlare di “Europa” non rende l'idea della crescente divergenza – tanto sociale quanto economica – tra i paesi del Centro-Nord e quelli della periferia: da un lato, infatti, abbiamo paesi come la Germania che hanno raggiunto o superato il livello di Pil pre-crisi, e altri che invece hanno registrato (e continuano a registrare) un crollo del reddito nazionale senza precedenti nella storia moderna. Dopo la Grecia, l'Italia è senz'altro il caso più esemplare. Si è parlato molto del fatto che nel secondo trimestre del 2014 l'Italia è “tornata” in recessione, ma la verità è molto peggiore: di fatto l'Italia è in recessione da sei anni, come si può facilmente evincere dall'andamento del Pil.

E gli effetti si vedono: produzione industriale al -25% e Pil al -10% rispetto ai livelli del 2008, tasso di accumulazione ai minimi storici, disoccupazione e debito pubblico a livelli record. Un'apocalisse economica e sociale – che si prefigura come la peggiore crisi dall'Unità d'Italia, ben peggiore di quella del '29 in termini macroeconomici – da cui il nostro paese impiegherà decenni a riprendersi (e comunque solo a patto di un radicale cambio di rotta), soprattutto considerando i pesanti effetti strutturali che la crisi ha avuto sul tessuto produttivo italiano. L'esempio più evidente di ciò è l'incredibile numero di aziende che hanno chiuso per sempre dall'inizio della crisi: alla fine del 2013 erano più di un milione e 700 mila (un'azienda manifatturiera su cinque), di cui 111.000 solo nel 2013, secondo uno studio del Centro Studi Cna.<sup>15</sup> Il 94% di queste erano piccole e medie imprese.

15 Cfr. Centro Studi Cna, *Il 2013: annus horribilis per l'Artigianato e l'impresa diffusa*, Nota del Centro Studi Cna n. 4, novembre 2013, [http://www.biella.cna.it/archivio/studi\\_ricerche/5-2013hannushorribilisperlartigianato-e-limpresadiffusa.pdf](http://www.biella.cna.it/archivio/studi_ricerche/5-2013hannushorribilisperlartigianato-e-limpresadiffusa.pdf).

Le ragioni di questa ecatombe sono principalmente due. La prima è la restrizione del credito da parte delle banche. La Bce riferisce che i prestiti alle imprese e alle famiglie nell'eurozona continuano a crollare, anche se i dati più recenti (ottobre 2014) mostrano un lieve rallentamento nella caduta dei prestiti rispetto all'inizio dell'anno, quando si era registrata la flessione più drammatica degli ultimi vent'anni (-2,3% su base annua, scesa a -1,2% secondo gli ultimi dati).<sup>16</sup> I dati per l'Italia sono da bollettino di guerra: a fine 2014, i prestiti alle imprese hanno registrato un'ulteriore flessione annua del 3,8%, mentre i prestiti alle famiglie sono calati al ritmo dello 0,8%, per una flessione complessiva annua del 2,5%.<sup>17</sup>

Pur mostrando una lieve risalita rispetto al picco negativo di fine 2013 (il punto più basso degli ultimi dieci anni), si tratta comunque di un dato molto preoccupante, specialmente se si tiene conto che dal picco pre-crisi i finanziamenti alle imprese italiane si sono già ridotti del 21%.<sup>18</sup> E che, come ha denunciato la Cgia di Mestre, i pochi finanziamenti erogati vengono concessi solo alle grandi imprese.

Sintomo e allo stesso tempo concausa del calo dei prestiti, e più in generale della crisi in corso, è la crescita vertiginosa delle sofferenze bancarie, ossia dei crediti bancari la cui riscossione non è certa. Ad agosto 2014 le sofferenze hanno toccato un nuovo record, registrando un aumento del 24% rispetto all'anno precedente, portando il totale delle riscossioni a rischio a circa 172,3 miliardi di euro (Bankitalia stima che possano arrivare presto a 300).<sup>19</sup>

Complessivamente le sofferenze adesso corrispondono al 9% dei prestiti bancari, il valore più alto da più di quindici anni a questa parte, e coinvolgono 1,2 milioni di affidati. La rischiosità dei prestiti è dunque ulteriormente cresciuta, sia per i piccoli operatori (15,3%) che per le imprese (14,8%) e le famiglie (6,6%). Ma quello delle sofferenze bancarie non è un problema che riguarda solo l'Italia: il recente *stress test* della Bce, finalizzato a valutare lo stato di salute degli istituti finanziari europei, ha ri-

16 Cfr. "Eurozone lending to business and households slows more gradually", *euractiv.com*, 27 ottobre 2014, <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/eurozone-lending-business-and-households-slows-more-gradually-309526>.

17 Cfr. "Banche Italia, sofferenze +20% ad agosto, nuovo calo prestiti", *Reuters Italia*, 9 ottobre 2014, <http://it.reuters.com/article/itEuroRpt/idITL6N0S41F820141009>.

18 "Banche, obbligazioni, assicurazioni: quale futuro per i finanziamenti alle imprese?", *FinRiskAlert*, 5 agosto 2014, <https://www.finriskalert.it/?p=1511>.

19 Cfr. "Sofferenze bancarie record, si riduce la caduta dei prestiti (-2,2%)", *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-07-22/sofferenze-bancarie-record-ma-si-riduce-caduta-prestiti-22percento-151450.shtml?uuid=AB0aYIdB>; "Si riduce ad agosto il calo dei prestiti", *Il Sole 24 Ore*, 17 settembre 2014, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-09-17/si-riduce-ad-agosto-calo-prestiti-063623.shtml?uuid=AB6yUuB>.

velato che le banche del continente hanno in pancia crediti di difficile riscossione pari all'incredibile somma di 879 miliardi euro (e sono in molti a ritenere che la cifra reale sia ben più alta).<sup>20</sup>

In ogni caso, come detto poc'anzi, la restrizione del credito è solo una delle cause della crisi. Essa è a sua volta la conseguenza di un male più profondo: la forte riduzione dei consumi da parte delle famiglie. Questa dinamica non è imputabile unicamente al fatto che l'economia non cresce. A rendere particolarmente esplosiva la situazione dell'Europa – e soprattutto di paesi periferici come l'Italia – è il fatto che l'eurozona si affaccia ormai sul baratro della deflazione; mentre alcuni Stati – Italia, Spagna, Grecia e Portogallo – vi sono già finiti dentro. Per deflazione s'intende una caduta generalizzata dei prezzi, causata da una diminuzione della domanda (o dall'aspettativa che essa diminuirà), a cui le imprese reagiscono riducendo il personale e tagliando i salari nonché, appunto, i prezzi.

Il che, ovviamente, non fa che deprimere ulteriormente la domanda. E così via, in una spirale potenzialmente senza fine. In uno scenario deflazionistico, inoltre, diventa sempre più difficile far fronte ai debiti, sia privati che pubblici, perché i prezzi e i redditi calano ma il valore nominale del debito rimane inalterato (e dunque il suo valore reale aumenta). Sull'effetto delle politiche di austerità sul debito pubblico dell'eurozona, si rimanda al capitolo seguente.

Che la dinamica in corso sia questa lo dicono chiaramente i numeri. Dal 2011 a oggi – in sostanza da quando hanno cominciato a essere implementate nel continente le politiche di austerità –, la domanda interna è crollata in tutta l'eurozona.<sup>21</sup> La situazione dell'Italia è paradigmatica: secondo dati diffusi di recente dal Codacons, gli acquisti delle famiglie sono tornati ai livelli di trent'anni fa, registrando un maxi-calò da 80 miliardi di euro negli ultimi sette anni. La spesa per consumi delle famiglie residenti è scesa rispetto ai valori pre-crisi dell'8%, passando dai 985 miliardi del 2007 a 906 miliardi nel 2013, con un crollo di 79 miliardi di euro. Anche a prezzi correnti la spesa è scesa in soli due anni, dal 2011 al 2013, di oltre 29 miliardi.<sup>22</sup>

Questa riduzione dei consumi si riflette sia sui prezzi – determinando appunto la spirale deflazionistica in cui sta scivolando il nostro paese, e l'eurozona tutta – che sulla produzione industriale. A metà 2014, quest'ultima aveva registrato nell'area eu-

20 Cfr. "Yet another eurozone bank whitewash", CapX, 27 ottobre 2014, <http://www.capx.co/yet-another-eurozone-bank-whitewash/>.

21 Cfr. European Central Bank, *Statistical Data Warehouse*, disponibile all'indirizzo <http://bit.ly/1wS6lgD>.

22 Cfr. "Consumi, Codacons: 'Dal 2007 calo di spesa per 80 miliardi di euro'", *il Fatto Quotidiano*, 20 settembre 2014, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/09/20/consumi-codacons-dal-2007-in-ogni-famiglia-diminuiti-di-3-300-euro-lanno/1127465/>.

ro un calo del 13% rispetto ai valori pre-crisi (e del 25% in Italia), e del 2% rispetto all'anno precedente.<sup>23</sup> Per descrivere i rischi a cui va incontro l'Europa, l'esempio che viene spesso tirato in ballo è quello del Giappone, che da quindici anni combatte contro la deflazione. Anche lì, a partire dalla metà degli anni Novanta, le imprese hanno reagito al crollo della domanda e dei prezzi, determinato dallo scoppio della bolla immobiliare, tagliando i salari. Con l'effetto di provocare un'ulteriore riduzione della domanda e dando il via a quella spirale negativa che il Giappone sta ancora oggi cercando di invertire.

Ma il paragone è fuorviante. La verità è che l'eurozona rischia di fare una fine molto peggiore. Le differenze tra i due casi sono molteplici: in primo luogo, in quel periodo il Giappone ha mantenuto un tasso di crescita stabile, mentre lo scenario che si prospetta all'eurozona, come detto, è quello di una stagnazione di lungo periodo. E infatti c'è già chi parla di "stag-deflazione", per fare il verso alla stagflazione degli anni '70: uno scenario in cui recessione e deflazione si alimentano a vicenda, diventando allo stesso tempo sintomo e concausa l'uno dell'altro.

In secondo luogo, il Giappone possiede una Banca Centrale che può tranquillamente intervenire sul mercato dei titoli sovrani, e che infatti in questi anni ha acquistato una fetta crescente del debito pubblico, garantendo la solvibilità del debito anche a fronte di un rapporto debito/Pil tra i più alti al mondo (230% circa). La situazione dell'eurozona, come sappiamo, è ben diversa. Infine, il Giappone può svalutare la sua moneta nel tentativo di incrementare l'export; mentre ai paesi dell'eurozona che presentano un deficit della bilancia dei pagamenti non rimane altra strada che quella della cosiddetta "svalutazione interna". Che però, essendo basata proprio sulla compressione della domanda, non può che aggravare ulteriormente la spirale deflazionistica.

Questo mette in evidenza quanto sia fallace l'idea che il "modello tedesco" – basato sulla compressione dei salari e della domanda interna al fine di incrementare le esportazioni – possa rappresentare un modello per l'eurozona o per l'Europa nel suo complesso (o addirittura una soluzione alla stag-deflazione), poiché risulta evidente che può funzionare solo se c'è qualcuno che si fa carico di trainare le esportazioni, stimolando la domanda interna. Eppure uno degli scopi, più o meno espliciti, delle misure di austerità imposte ai paesi della periferia in questi anni – che, come detto, non hanno agito solo sul fronte della domanda pubblica per mezzo di tagli alla spesa statale, ma anche sul fronte della domanda privata per mezzo di politiche di flessibilizzazione del lavoro e compressione/riduzione dei salari – è stato proprio quello di imporre a tutta l'Unione,

23 Cfr. "Eurozone manufacturing edges closer to stagnation", *Markit Economics*, 1 ottobre 2014, <http://www.markiteconomics.com/Survey/PressRelease.mvc/81a993f313ab4bdfbbd1bff81aa7dcea>.

e in particolare all'eurozona, un modello strettamente neomercantilista in cui la crescita è trainata in primo luogo dalle esportazioni (sulla base, appunto, del modello tedesco).

Com'era facilmente prevedibile, il risultato è stato un crollo della domanda aggregata in tutta l'area monetaria – a cui è da imputarsi il protrarsi della depressione nel continente – e, di conseguenza, del volume degli scambi intra-europei, a danno anche della Germania, che è però riuscita negli ultimi anni a riorientarsi con notevole successo verso il mercato extra-europeo.<sup>24</sup> Questo ha determinato un riequilibrio piuttosto drastico della bilancia dei pagamenti intra-europea (soprattutto a causa del calo dell'import nei paesi della periferia), ma ha visto aumentare enormemente il surplus dell'eurozona nel suo complesso – imputabile in buona parte alla Germania, seguita dall'Olanda, dall'Italia (in positivo dal 2013) e dall'Irlanda – determinando uno squilibrio ancor più destabilizzante tra l'Europa e il resto del mondo. Ma è evidente che, così come la politica mercantilista tedesca non è sostenibile su scala europea, lo è ancor meno su scala globale, soprattutto se applicata all'eurozona nel suo complesso.

Il motivo è semplice: il contesto dell'economia mondiale, caratterizzato da una stagnazione generalizzata di lungo periodo (ulteriormente aggravata dalla mortificazione della domanda europea causata dalle politiche di austerità), non è adatto a una crescita trainata dall'export, come dimostra il fatto che ad agosto 2014 anche la Germania ha registrato un crollo delle esportazioni (come era stato previsto da molti). Come nota un recente rapporto di Deutsche Bank di questo passo l'Europa si avvia a diventare “la nuova Cina”. Non è proprio una cosa di cui andar fieri. Ma è la conseguenza inevitabile di una competizione globale giocata tutta al ribasso su costi e salari, in cui il “modello cinese”, come sappiamo bene, è superiore anche a quello tedesco.

Lo scenario descritto fin qui conferma quello che ha scritto di recente Joseph Stiglitz, ossia che “l'austerità si è rivelata un disastro totale e assoluto”, da tutti i punti di vista, “reso ancora più tragico dal fatto che queste politiche – inflitte in nome di un artificio creato dall'uomo, l'euro – erano del tutto non necessarie”<sup>25</sup>. Siamo ancora in tempo per cambiare rotta. Ma il punto di non ritorno – oltre il quale evitare la deflagrazione dell'eurozona e con ogni probabilità della stessa Unione Europea, con conseguenze economiche, sociali e politiche potenzialmente devastanti, diventerà praticamente impossibile – si avvicina sempre di più.

24 Cfr. “Sharp decline in intra-EU trade over the past 4 years”, *Bruegel*, 27 agosto 2014, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1420-chart-sharp-decline-in-intra-eu-trade-over-the-past-4-years/>.

25 J. Stiglitz, “Austerity has been an utter disaster for the eurozone”, *The Guardian*, 1 ottobre 2014, <http://www.theguardian.com/business/2014/oct/01/austerity-eurozone-disaster-joseph-stiglitz>.

---

# AUSTERITÀ, PAREGGIO DI BILANCIO E RIFORME STRUTTURALI: LE RICETTE SBAGLIATE DELL'EUROPA

## L'Europa in crisi

L'Europa si trova in una crisi che sembra non avere fine. La stessa parola crisi, che rimanda a un fenomeno di rottura e di breve periodo, è ormai inadeguata a descrivere quello che appare come un cambiamento strutturale dell'economia e della società: anni di recessione, aumento della disoccupazione e delle disuguaglianze, il rischio concreto di un collasso dell'euro e dello stesso progetto di Unione Europea.

Se l'insieme del vecchio continente appare in grande difficoltà, i problemi maggiori sono nei paesi del Sud. Secondo le istituzioni europee, il motivo è semplice: nel passato tali paesi avrebbero vissuto al di sopra delle loro possibilità, in particolare per quanto riguarda la spesa pubblica: troppo welfare, pensioni elevate, inefficienza e corruzione, con conseguenti deficit ed eccesso di debito. Oggi non c'è alternativa ai piani di austerità: tagliare la spesa pubblica per rimettere a posto i bilanci e diminuire debito e deficit.

Nella stessa direzione, le imprese devono diventare più competitive, in modo da esportare di più e contribuire così a un miglioramento dei conti pubblici. Ancora, sia per diminuire la spesa e il debito, sia per espandere l'economia, occorre accelerare con le privatizzazioni: mettere sul mercato sia gli immobili sia le imprese sotto controllo o a partecipazione statale per fare cassa e per sfruttare la maggiore efficienza economica del privato.

Tagli alle spese pubbliche, piani di austerità, competitività per rilanciare l'export, privatizzazioni. È questa la ricetta proposta, o meglio imposta dalla Troika – Commissione Europea, Banca Centrale Europea (Bce) e Fondo Monetario Internazionale (Fmi) – che guida le decisioni di politica economica in Europa, soprattutto nei paesi del Sud del continente, accusati di rallentare l'economia rispetto a un Nord guidato dalla Germania, esempio di alta produttività, surplus commerciale trainato dall'export, conti pubblici sotto controllo. L'obiettivo è quindi quello di seguire il modello tedesco, e ancora prima di evitare che ci sia un'Europa a doppia velocità, in cui i paesi della periferia si trovano con economie sempre più deboli e squilibri sempre più forti, ponendo a rischio la moneta unica se non l'intero progetto dell'Unione Europea.

In questa direzione si possono inquadrare le richieste, o per lo meno le pressioni europee, per quelle riforme strutturali che portino l'Italia a una maggiore produttività

e competitività, partendo quindi da una riforma del lavoro. Riguardo le finanze pubbliche, con la legge costituzionale 1/2012 l'Italia ha inserito il principio del pareggio di bilancio in Costituzione. Una decisione che va addirittura oltre le richieste europee contenute nel Fiscal Compact e in altri trattati, che non obbligavano i paesi a modificare la propria carta costituzionale. Fatto sta che con questa decisione, come con la discussione sul Jobs Act e con diverse altre misure, il Governo italiano sembra sposare in pieno l'approccio e la visione europea.

## **È colpa delle finanze pubbliche?**

Cerchiamo di capire quanto tale visione sia fondata e quanto la soluzione possa essere efficace, a partire dal fatto che alcuni paesi avrebbero i conti fuori controllo a causa di un eccesso di welfare e spesa pubblica. L'Italia è il caso più lampante, con un rapporto tra debito e Pil che ha superato il 130%, a fronte dell'impegno sottoscritto da tutti gli Stati europei di mantenerlo entro il 60% (cosiddetti parametri di Maastricht). È vero che l'Italia ha sempre avuto un debito alto, ma è altrettanto vero che da un valore ben superiore al 120% intorno alla metà degli anni '90 il rapporto debito/Pil è costantemente sceso, fino ad arrivare al 105% nel 2008. Di colpo, la tendenza si inverte a cavallo del 2008, con un rapporto che ricomincia a salire.

Non solo in Italia, ma in tutti i paesi occidentali, non solo in Europa ma anche negli Stati Uniti, l'andamento è analogo: debito/Pil quasi costante per oltre un decennio, poi improvviso aumento dopo il 2008. Un tale andamento non ha nulla a che vedere con un presunto "eccesso di welfare", o con paesi che "vivono al di sopra delle proprie possibilità". Il motivo è la crisi della finanza privata, non certo di quella pubblica: lo scoppio della bolla dei *subprime* e la conseguente recessione, mentre gli Stati devono indebitarsi per salvare le stesse banche responsabili della crisi.

## **I piani di austerità**

Ma dimentichiamoci per un momento che la crisi è stata causata da una gigantesca finanza privata fuori controllo, e non certo dalla finanza pubblica, e ammettiamo che siano gli Stati a dover rimettere a posto i conti pubblici. I piani di austerità funzionano per diminuire il rapporto debito/Pil? Analizziamo questo rapporto. Se si taglia la spesa pubblica, a parità di entrate diminuisce il deficit e quindi tende a migliorare – o per lo meno a peggiorare di meno – il debito pubblico. C'è però una difficoltà: tagliare la spesa pubblica vuole dire meno investimenti, meno denaro per i dipendenti pubblici, meno servizi, ovvero una diminuzione del Pil. Nel rapporto debito/Pil, quindi, da



un lato i piani di austerità fanno calare il numeratore, dall'altro però cala anche il denominatore.

Bene, secondo gli studi più recenti dello stesso Fmi, membro autorevole della Troika, nella gran parte dei casi tagliando la spesa pubblica il Pil diminuisce più rapidamente del debito. Il rapporto continua a peggiorare. I piani di austerità non solo sono devastanti dal punto di vista sociale, ma sono nocivi anche da quello macroeconomico. Anche senza grandi analisi teoriche, sarebbe probabilmente sufficiente vedere cosa sta succedendo in tutti i paesi che in questi anni hanno dovuto accettare le misure di austerità. Dall'Italia alla Spagna fino alla martoriata Grecia, non solo la disoccupazione è rapidamente aumentata, non solo si sono raggiunti livelli di povertà e di disuguaglianze intollerabili, ma persino il principale obiettivo da raggiungere, ovvero l'aggiustamento dei conti pubblici, si sta risolvendo in un fallimento, e il rapporto tra debito e Pil continua a peggiorare.

## **Il mantra della competitività**

Riassumendo, la diagnosi è completamente sbagliata: il problema non è nella finanza pubblica ma in quella privata. Se anche la diagnosi fosse giusta, la cura sarebbe comunque sbagliata: l'austerità non funziona. Ma allora come è possibile che i decisori europei siano tanto miopi? Il problema non è nell'analisi, ma nella visione economica. Una visione secondo la quale il problema non è nelle disuguaglianze o nel crollo dei consumi e della domanda, ma nella necessità di aumentare e migliorare l'offerta. È la visione liberista e mercantilista che domina il pensiero economico europeo: tagliamo la spesa pubblica, le tasse, i salari e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, in modo da rendere le imprese europee più competitive. Questo porterà da un lato ad attrarre più investimenti, dall'altro a esportare di più, il che successivamente porterà alla crescita del Pil e infine dell'occupazione. Competitività significa vincere la concorrenza internazionale e uscire così dall'attuale stagnazione.

Un primo problema è che se tutti adottano la stessa teoria per cui chi esporta di più vince, essendo la Terra di dimensioni finite, o qualcuno trova il modo di esportare su Marte o evidentemente se qualcuno "vince" altri devono "perdere". Secondo, la stessa questione si ripete su scala europea: gran parte del commercio nell'Unione Europea è tra paesi europei, il che vuol dire che se qualcuno esporta di più, altri devono importare di più o lanciarsi nella stessa gara. Viene meno la stessa idea di "Unione" Europea, sostituita da una "Competizione" Europea in cui ogni paese cerca di superare il vicino. Terzo, ma è l'elemento più preoccupante, questa competizione è di fatto una corsa

verso il fondo: chi è più bravo a smantellare i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori vince, almeno finché un altro paese non abbassa le leggi a tutela dell'ambiente per produrre a un costo inferiore, finché un altro non si trasforma in un paradiso fiscale pur di attrarre capitali, e via discorrendo. Una corsa verso il fondo in materia sociale, ambientale, fiscale, monetaria.

In altri termini, l'intero peso di una crisi causata dal collasso del gigantesco casinò finanziario privato è scaricato su lavoratrici e lavoratori e sulle classi sociali più deboli. I primi pagano sia in termini di smantellamento di diritti e tutele sia in termini di minori stipendi, entrambi sacrificati al Dio della competitività. Le fasce più deboli della popolazione subiscono i tagli e la privatizzazione del welfare, dalla sanità all'istruzione, dalle pensioni ai servizi idrici ad altri ancora, ovvero una diminuzione netta del proprio reddito indiretto. Chi non ha alcuna responsabilità per lo scoppio della crisi, ma anzi ne ha già pagato il prezzo più alto, si trova una volta di più con il cerino in mano.

## **Due Europe a confronto**

Non solo. Taglio dei salari, alta disoccupazione e recessione significa crollo dei consumi e quindi dell'inflazione, il che nella visione della Troika avrebbe anche un effetto positivo: dovrebbe permettere ai paesi più deboli che avrebbero "vissuto al di sopra delle loro possibilità" di ridurre gli squilibri rispetto a quelli più forti. Di fatto tali politiche si sono tradotte in un crollo della domanda interna che non è stato compensato da un aumento delle esportazioni. Diversi Stati sono in deflazione, mentre la caduta del Pil non si arresta, portando a un calo delle entrate fiscali e a un ulteriore peggioramento del rapporto debito/Pil. Un peggioramento che giustifica ulteriori misure di austerità e vincoli sempre più stringenti imposti dall'Europa ai paesi più deboli, in una spirale apparentemente senza fine.

A questo punto, per fare cassa, gli Stati allo stremo devono svendere beni e terreni demaniali e imprese sotto controllo pubblico: è il trionfo delle privatizzazioni, ovvero dell'ulteriore espansione del mercato e della finanza sui diritti. Al culmine del paradosso la stessa crisi diventa il grimaldello per esasperare la mercificazione e la finanziarizzazione di ogni settore della vita umana, per imporre altri sacrifici, per smantellare i diritti acquisiti in decenni di lotte, ovvero per inasprire ulteriormente l'aumento delle disuguaglianze e le cause che ci hanno trascinato nella crisi stessa. Lanciati verso un muro, ci chiedono di accelerare.

I problemi non riguardano più solamente l'Europa del Sud o i paesi cosiddetti della "periferia". Persino la stessa Germania ha visto un peggioramento dei propri dati

economici. Tra i motivi si può menzionare il crollo della domanda in molti paesi europei, con la conseguenza che le merci tedesche non trovano più sbocchi commerciali.

## Cambiare rotta

Ci sono almeno due Europee che si confrontano, ma non parliamo di un centro riunito attorno alla Germania e di una periferia in difficoltà. Parliamo di due visioni economiche e sociali incompatibili. La prima fondata sull'austerità, le privatizzazioni e la flessibilità (leggi precarietà e perdita di diritti) nel mondo del lavoro, il tutto nel nome della competitività. La seconda che vede al contrario la necessità di premere l'acceleratore verso un'Europa sociale, fiscale e dei diritti che sappia bilanciare l'Europa dei capitali e finanziaria. Che chiede un piano di investimenti di lungo periodo per la creazione di posti di lavoro in settori chiave per il futuro: la riconversione ecologica dell'economia, la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica, la ricerca e la formazione. Per la creazione di un'unione e di una cooperazione tra Stati, non di una competizione esasperata su scala europea e internazionale.

Oggi è però la prima visione a essere egemone, non solo nelle forze apertamente liberiste, ma ancora prima in buona parte dei governi e dei partiti che si definiscono progressisti o di centro-sinistra. Ribaltare tale rapporto di forze significa ricostruire l'immaginario della crisi e il linguaggio costruiti in questi anni e oggi dominanti. Occorre mostrare la follia di un tale percorso, e la necessità e l'urgenza di ridisegnare alla base l'architettura e le politiche europee.

Il Fmi, nel suo rapporto annuale (*World Economic Outlook*) segnala la necessità di investimenti pubblici – sotto diversa forma – per rilanciare l'economia tanto in Europa quanto negli Stati Uniti. Persino il *Financial Times* arriva a definire tali investimenti un "pasto gratuito" (*free lunch*), visto che per ogni euro di investimenti pubblici se ne genererebbero quasi 3 di ricchezza in uscita.<sup>26</sup> Un aumento del Pil che significa, oltre alle ricadute positive in termini occupazionali, anche una crescita del gettito fiscale che andrebbe in buona parte a ripagare gli stessi investimenti.

Il problema è che a un'analisi sempre più condivisa non corrispondono decisioni di politica economica e monetaria, che continuano invece a inseguire il fallimentare mantra della competitività e dell'austerità. Occorre cambiare direzione, non solo a livello economico ma prima ancora culturale. Un lavoro difficile, ma l'unico possibile per salvare l'Unione Europea dal vicolo cieco in cui essa stessa si è infilata.

<sup>26</sup> Cfr. L. Summers, "Why public investment really is a free lunch", *Financial Times*, 6 ottobre 2014, <http://www.ft.com/cms/s/2/9b591f98-4997-11e4-8d68-00144feab7de.html>.

## IL TTIP: DIRITTI IN SVENDITA

Si chiama Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip) e si presenta come il più grande negoziato di liberalizzazione commerciale tra Stati Uniti e Unione Europea, che andrebbe così a costruire tra le due sponde dell'Atlantico il più vasto mercato interno mondiale dal valore di oltre il 40% del Pil globale.

La Commissione Europea ha cominciato a lavorarci con i colleghi d'oltreoceano nel luglio del 2013, con il totale riserbo dei dettagli e dei testi negoziali dovuto, secondo i negoziatori, alla sensibilità dei dati commerciali che si scambiano su questi tavoli. I suoi sostenitori italiani – in prima fila il premier Renzi e il suo Governo – sventolano i potenziali benefici per il nostro paese prefigurati da una valutazione d'impatto da loro commissionata a Prometeia Spa, e di lì si comincia a capire che nel piatto non c'è molto: tra il 2015 e il 2018, ammesso che il Ttip venga approvato entro il prossimo anno, si registrerebbe da un guadagno pari a zero in uno scenario cauto, ad uno pari a +0,5% di Pil in uno scenario ottimistico. 5,6 miliardi di euro e 30 mila posti di lavoro grazie a un +5% dell'export per il sistema moda, la meccanica per trasporti, un po' meno da cibi e bevande e da uno scarso +2% per prodotti petroliferi, prodotti per costruzioni, beni di consumo e agricoltura.

L'Organizzazione Mondiale del Commercio ci dice che le imprese italiane che esportano sono oltre 210 mila, ma è la top ten che si porta a casa il 72% delle esportazioni nazionali. Secondo l'Ice, poi, in tutto nel 2012 le esportazioni di beni e servizi dell'Italia sono cresciute in volume del 2,3%, rosicchiando spazi di mercato internazionale contenendo i propri prezzi, senza generare domanda interna né nuova occupazione. Quindi prima di chiudere i conti potremmo trovarci invasi da prodotti statunitensi a prezzi stracciati che porterebbero danni all'economia diffusa, e soprattutto all'occupazione, molto più ingenti di questi presunti guadagni per i soliti noti. Danni potenziali che né la ricerca condotta da Prometeia né il nostro Governo al momento hanno quantificato o tenuto in considerazione.

Ma la cosa più preoccupante è che il Trattato prevede l'introduzione di due organismi tecnici fuori da ogni controllo da parte degli Stati e quindi dei cittadini. Il primo, un meccanismo di protezione degli investimenti (Investor-State Dispute Settlement – Isds), consentirebbe alle imprese italiane o statunitensi di citare gli opposti Governi qualora introducessero normative, anche importanti, che ledessero i loro interessi passati, presenti e futuri. Le cause, però, non verrebbero giudicate da tribunali ordinari che ragionano in virtù di tutta la normativa vigente, come è già possibile oggi, ma da un consesso riservato di avvocati commerciali superspecializzati che giudicherebbero solo sulla base del Trattato stesso.

Altro organismo di cui viene prevista l'introduzione è il Regulatory Cooperation Council: un organo dove esperti nominati dalla Commissione Europea e dal ministero statunitense competente valuterebbero l'impatto commerciale di ogni marchio, regola, etichetta, ma anche contratto di lavoro o standard di sicurezza operativi a livello nazionale, federale o europeo. A sua discrezione sarebbe valutato il rapporto costi/benefici di ogni misura e il livello di conciliazione e uniformità tra Stati Uniti e Unione Europea da raggiungere, e quindi la loro effettiva introduzione o mantenimento. Un'assurdità democratica che va bloccata il prima possibile. Sbilanciamoci! è tra le oltre 300 organizzazioni e reti che hanno dato vita in Italia a una campagna per bloccare il Ttip: tutte le info su [www.stop-ttip-italia.net](http://www.stop-ttip-italia.net).

---

# DA LETTA A RENZI: LA RIPRESA MANCATA

## Le politiche fiscali

Cambiano i nomi dei Governi e dei ministri dell'Economia, ma lo slogan resta lo stesso: diminuire la pressione fiscale. A oggi per qualche categoria tale parola d'ordine ha funzionato: rendite fondiari, profitti d'impresa e redditi alti si trovano con pressioni fiscali inferiori rispetto al passato grazie alla cedolare secca, alla riduzione dell'Irap, all'abolizione delle aliquote marginali più elevate, oltre che a una lotta all'evasione sempre affievolita dal timore "infondato" di affossare l'economia. I lavoratori dipendenti e i parasubordinati e i redditi medio bassi sono invece i grandi sconfitti, incantati da parole d'ordine rivolte in realtà ad altre categorie, blanditi con i famosi ottanta euro di Renzi, ma al tempo stesso ridotti a dover erodere anche la propria liquidazione per sopravvivere e per rilanciare l'economia.

Il fisco ha sconfitto il lavoro utilizzandolo come vacca da mungere con zelo e con asprezza quando ci sono sacrifici all'orizzonte; al contrario, per timore e per sudditanza psicologica, predilige ridurre la pressione fiscale alle imprese e a chi percepisce le rendite finanziarie e fondiari con la scusa di far emergere il nero e di evitare le delocalizzazioni.

Invece, i numeri ufficiali mostrano un paese in cui la maggior parte delle imposte dirette sui redditi delle persone fisiche nel 2013 proviene dai dipendenti e dai pensionati, che pagano 129 miliardi di euro, circa il 79% dell'Irpef e il 56% di tutte le imposte dirette. Gli autonomi pagano appena 12,4 miliardi di euro all'erario, mentre il milione di società di capitale attive in Italia pagano non più di 40 miliardi di euro di Ires.

A parità di reddito, superati gli ottomila euro, un dipendente paga sempre più degli autonomi e di chi percepisce redditi da affitti. Inoltre, su circa 60 milioni di residenti circa la metà non compila la dichiarazione dei redditi o paga al massimo poche decine di euro. La risposta dei Governi è stata ridurre la pressione fiscale di imprese e rendite fondiari, recuperando risorse da servizi pubblici con accessi gratuiti o semigratuiti sempre più ridotti, sulla base della dichiarazione dei redditi, e allo stesso tempo aumentando le tariffe dei servizi pubblici e le imposte regressive come le accise, l'Iva e i ticket.

I dipendenti e i redditi medio bassi oggi si trovano a pagare più imposte dirette e indirette rispetto agli anni scorsi, pagano di più i servizi pubblici e devono sopportare l'onere della crisi con blocchi salariali e abolizione di diritti legittimi come l'articolo

18; oppure, ancora peggio, si vedono costretti a sostenere l'economia rinunciando alla liquidazione.

Gli evasori, ampiamente tollerati, riescono ad accedere ai servizi pubblici in maniera agevolata, mentre nessuna politica fiscale prevede ancora un inasprimento delle pene e delle sanzioni nei loro confronti. La politica fiscale però non cambia, e prosegue con l'Irap, la Tasi in sostituzione dell'Imu, il blocco dei salari e lo smantellamento dei diritti del lavoro. Il tutto a vantaggio della classe egemone odierna, ovvero i percettori di rendita e profitto.

## **Le politiche di spending review e gli enti locali**

I famigerati tagli lineari alla Tremonti, messi in soffitta dal Governo Monti, tornano camuffati nella spending review che scende nel dettaglio rispetto allo stile tremontiano per ritagliare linearmente i singoli capitoli di spesa.

Lo stesso impianto della spending review non convince sul piano metodologico: non si capisce come vengano stimati i risparmi effettivi né tanto meno si comprende quali siano gli strumenti, poiché il suo vero fine è quello di individuare i bersagli da mettere sotto il tiro della politica dei tagli alla spesa stabilita da Bruxelles ed eseguita dal Governo Renzi con la Legge di Stabilità.

L'approccio generale non cerca la spesa inefficiente, ma quella indesiderabile da un punto di vista politico, colpendo indiscriminatamente tutti gli ambiti del pubblico fino a ipotizzare 34 miliardi di euro di risparmi nel 2018 al lordo degli effetti sulle entrate.

Con la spending review si colpiscono proprio i servizi pubblici tradizionalmente utilizzati da lavoratori e pensionati, come il trasporto pubblico locale e la sanità pubblica, si chiedono sforzi alle pensioni, mentre la Legge di Stabilità insiste nell'assegnare premi fiscali – come il taglio dell'Irap – alle imprese.

Proprio il settore Difesa, passato pressoché indenne tra i tagli delle ultime finanziarie, questa volta si trova in prima fila nel dover sostenere una riduzione di circa 2 miliardi di budget nel 2016, ma poi sia la Legge di Stabilità sia la rigorosa spending review dimenticano lo spreco di denaro per gli F-35, rilanciano investimenti per la Difesa, senza imporre un controllo trasparente e severo, come avviene in altri paesi, al pari del trattamento riservato ad altri settori.

Ad esempio, la scheda sul trasporto pubblico locale mostra il vero volto della spending review: meno contributi per i servizi pubblici, compensati da un aumento delle

tariffe. Il cambiamento consiste nell'erogare servizi pubblici non a un prezzo "calmierato" bensì a prezzi "pieni": pendolari e studenti dovranno pagare treni e autobus con biglietti più cari perché la fiscalità generale non deve contribuire più al diritto alla mobilità.

I servizi pubblici locali sono forse le vere "vittime", non tanto per i sacrifici delle amministrazioni locali, spesso accusate di cattiva amministrazione, ma per quelli richiesti velatamente ai cittadini che si trovano a sostenere il carico dei tagli.

Il patto di stabilità interno e i maggiori tagli a Regioni e Comuni previsti dalla Legge di Stabilità comporteranno meno servizi pubblici, pregiudicandone l'erogazione anche nei casi più essenziali come quelli sanitari. La Legge di Stabilità, non trovando sufficiente il pareggio di bilancio inserito supinamente nella nostra Costituzione, replica tale principio con i bilanci delle Regioni che dovranno essere sempre in pareggio e contribuire al contempo alla riduzione della spesa pubblica con 4,2 miliardi annui per quelle a statuto ordinario e 548 milioni per quelle a statuto speciale. Alla crisi delle acciaierie di Terni, che pesano per il 20% del Pil dell'Umbria, la risposta del Governo diventa una cura a base di tagli e manganelli e non certo un contributo al rilancio dell'economia locale, con la speranza che i tanti disperati a causa della chiusura degli stabilimenti diventino capitani d'industria.

La spending review si dimentica, dopo l'illustrazione di tanti tagli, di offrire sia una valutazione di pezzi di spesa "critici" sui quali manca ancora oggi una valutazione dettagliata – ad esempio sui costi delle politiche dei grandi eventi, da ultimo l'Expo di Milano – sia una verifica dei vantaggi "effettivi" delle esternalizzazioni di tanti servizi presso società private, le cui ricadute economiche per le casse dello Stato sono ancora oggi tutte da confermare.

## LE SOCIETÀ PARTECIPATE

"#Municipalizzate: sftlire e semplificare da 8.000 a 1.000" (Presidente del Consiglio Matteo Renzi, 18 aprile 2014).

Prima ancora dell'inizio del testo *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali* presentato da Carlo Cottarelli, è indicato in brevi lettere il mandato che deve essere raggiunto. Quest'ordine scritto non induce riflessioni serene sul seguito che invece offre una piccola sorpresa. Il programma di Cottarelli è migliore di altri testi pubblici, più preciso e più leggibile, purché si trascuri qualche esagerata forma di consenso al capo, o di adesione al liberismo trionfante, come quando al secondo punto delle misure suggerite scrive della necessità di "Limitare ulteriormente, anche al di là della disciplina comunitaria, la possibilità di affidamento *in house*."

Un primo aspetto delicato è il numero delle partecipate. Impossibile da ottenere con sufficiente precisione. Alcuni enti pubblici contattati non hanno offerto risposte di sorta, mentre altri non erano in grado di farlo o non hanno creduto opportuno collaborare con

l'autorità centrale. La banca dati utilizzata è quella del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) che indica 7.726 partecipate. Esistono, avverte Cottarelli in una nota, tre altre banche dati rilevanti. "La banca dati Consoc del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (circa 7.500 partecipate), la banca del Cerved, alimentata dai dati delle Camere di Commercio (circa 8.800 partecipate) e la banca dati della Corte dei Conti con circa 7.500 partecipate".

Le partecipate sono emanazione di uno o più enti locali: lo sono nella maggior parte dei casi in forma diretta, 6.349, mentre altre 1.377 vivono attraverso la mediazione di altre entità e in questo caso si parla di controllo indiretto. Anche le forme di controllo giuridico sono un certo numero. Gli esperti di Cottarelli ne elencano 13, di cui le due principali – società per azioni e società a responsabilità limitata – coprono oltre la metà del totale delle partecipate. Difficile evitare il sospetto che nel mondo delle partecipate vi sia stato un accentuato disordine. Se poi si sia trattato di confusione creativa, inevitabile tra i grandi artisti del diritto amministrativo e societario, oppure di semplice desiderio di accontentare una pleora di postulanti, è difficile dire. Risulta dalle tavole pubblicate da Cottarelli che gli addetti sono 501.420. Sarebbe meglio pensarci due volte prima di eliminarne la parte preponderante. Di costoro, i dirigenti che sono nella gestione cosiddetta *privata*, 5.917, hanno una retribuzione media che è di 141.157 euro l'anno. Altri 634, addetti alla gestione *pubblica*, hanno paghe meno rilevanti: in media 110.184 euro. Gli operai della gestione *privata* (140.529 persone) hanno una retribuzione di 29 mila euro, mentre gli impiegati (170.992 persone) hanno una retribuzione di 34,5 mila euro. Le paghe della gestione pubblica sono capovolte. Guadagnano di più, 34.241 euro, i 9.099 operai che non i 33.153 impiegati con 31.336 euro. Sarebbe interessante capirne un po' di più, prima di distruggere tutto. #Tutto, si fa per dire. Sette fatti fuori su otto, per essere precisi.

## L'attacco ai referendum del 2011

Il referendum sull'acqua e sui servizi pubblici locali del giugno 2011 rappresenta un fatto per certi versi "storico". La maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto si schiera contro il pensiero unico del mercato, ovvero l'idea del mercato come unico regolatore sociale. L'enorme partecipazione dal basso di oltre quattro milioni di persone direttamente attive nella campagna testimonia la profondità del cambiamento culturale.

Da allora Governi e istituzioni hanno tentato di contrastarne l'esito. Già nell'agosto 2011 l'Unione Europea inoltrava la famosa lettera di "raccomandazioni" all'allora Governo Berlusconi, chiedendo, fra l'altro, "cosa intendesse fare il governo italiano in merito alla privatizzazione del servizio idrico, malgrado l'esito del referendum". Questi anni sono stati un continuum di attacchi per impedire, utilizzando lo shock del debito pubblico, ogni spinta alla gestione pubblica, partecipativa, territoriale e senza profitti dell'acqua e dei beni comuni. Dal Governo Renzi arriva il combinato disposto di due provvedimenti normativi, il decreto Sblocca Italia e la Legge di Stabilità. Il disegno sotteso è quello di attivare un processo di aggregazione/fusione che veda i quattro colossi



multiutility attuali – A2A, Iren, Hera e Acea – già collocati in Borsa, aggregare le società di gestione dei servizi idrici, ambientali ed energetici, divenendo gli unici campioni nazionali in grado di competere sui mercati internazionali.

Con il decreto Sblocca Italia si è imposto (art. 7) il concetto dell'*unicità* della gestione del servizio idrico dentro ogni ambito territoriale ottimale (Ato) in cui è diviso il territorio, buttando a mare il preesistente concetto di *unitarietà* della gestione, che permetteva di mantenere, integrandola, la pluralità delle gestioni esistenti. Se a questo si aggiunge il fatto che ogni Regione sta ridisegnando gli ambiti, tendendo sempre più spesso a farli coincidere con l'intero territorio regionale, il risultato appare chiaro: al termine di questo processo vi sarà un unico soggetto gestore per Regione, e sarà gioco-forza il pesce più grosso che anetterà tutti i pesci più piccoli, rompendo il legame con il territorio dei servizi pubblici locali e la possibilità, se non di una gestione partecipativa, almeno di un controllo democratico affidato alle istituzioni locali.

Il disegno di fusione progressiva ha l'obiettivo di valorizzazione finanziaria di società basate sulla redditività garantita dall'erogare servizi essenziali – e quindi a domanda rigida – e sull'enorme liquidità periodica garantita dalle tariffe. Queste, se dimensionate su un numero significativo di utenti-cittadini, possono produrre, dentro la rete delle grandi mutliutility, un importante valore aggiunto sui mercati finanziari.

Ciò che prevede lo Sblocca Italia è tuttavia solo la premessa di quanto disposto dalla Legge di Stabilità, che permette ai sindaci – strangolati da tagli dei trasferimenti e dall'applicazione del patto di stabilità interno – di spendere le cifre ricavate dalla cessione di quote pubbliche delle società partecipate di servizi pubblici locali, rendendo nel contempo ancor più onerosa la scelta di una gestione pubblica degli stessi. L'articolo 43 della Legge di Stabilità prevede infatti:

- l'obbligo per l'ente locale, che effettua la scelta "in house", di accantonare "pro quota nel primo bilancio utile" e ogni triennio una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto;
- che i finanziamenti derivanti da risorse pubbliche debbono essere prioritariamente assegnati ai gestori privati (per esattezza quelli selezionati tramite gara) o a quelli che hanno deliberato aggregazioni societarie (ovvero i soggetti in via di privatizzazione);
- che gli enti locali possono usare fuori dai vincoli del patto di stabilità i proventi della dismissione delle partecipazioni.

Il rischio per i sindaci è di dover mettere in vendita i beni comuni primari per mantenere un minimo funzionamento dell'ente locale. Un provvedimento che potrebbe minare alla base il risultato referendario e consentire la consegna dell'acqua e dei beni comuni agli interessi dei grandi capitali finanziari.

## La riforma della scuola

“La Buona Scuola” del Governo Renzi è un progetto a modo suo alto di ripensamento dell’istruzione. Ne cambia lessico e grammatica. È bene non considerarlo una banale privatizzazione della scuola e del sapere. Più che un sapere aziendalizzato, si direbbe l’azienda allargata al sapere – e in forma molto seducente. Le famose tre “i” di Berlusconi (inglese, impresa, informatica) sono ancora l’anima del progetto, ma dentro una modernizzazione che persegue un adeguamento giovanile all’esistente entusiasta e *autonomo* – secondo l’ossimoro dominante in questo neoliberalismo dell’anima.

Il cuore interno della proposta del Governo è quello legato alla carriera e al merito. Ed è un cuore delicato. Introdurre una gerarchia di ruoli e redditi in un corpo collettivo, senza che quelle gerarchie siano condivise, sentite come legittime, può distruggere lo spazio della cooperazione che bene o male resiste.

La proposta di Renzi il problema non lo vede nemmeno.

Gli insegnanti non hanno alcuna progressione di stipendio se non per i meriti riconosciuti da un “nucleo interno di valutazione”. Sono catalogati in un Registro nazionale sulla base di tre tipi di crediti (didattici, formativi e professionali), il primo dei quali è decisivo e teso a valutare la qualità in classe dell’insegnante. E però *chi valuta cosa e come* resta insignificante, secondario rispetto al principio meritocratico da affermare. Il dirigente potrà chiamare dal “catalogo” i docenti che gli mancano per formare la squadra vincente. Tipo fantacalcio. Si legge nel testo che i docenti, per maturare lo scatto, potrebbero trasferirsi in scuole dove i crediti dei colleghi sono bassi e questo diffonderebbe la qualità nell’intero sistema. Dunque un insegnante – bizzarramente definito *mediamente bravo* – dovrebbe prendere informazioni sulla classifica dei docenti di un altro istituto e chiedere il trasferimento per essere favorito nella competizione. La sensazione è che un progetto del genere possa venire solo a chi non ha la minima idea di cosa sia una scuola. E l’idea che emerge qui degli insegnanti pare piuttosto basina. Anche proprio dal punto di vista umano.

Ma tutto il progetto finisce per affidare la qualità della scuola al dinamismo individuale dei singoli, che devono *mettersi in gioco*, fare carriera, non accontentarsi di restare nel *grigiore dell’indifferenziato*, nell’egualitarismo. Il grande nemico.

Nel testo si insiste molto sull’importanza di connettere scuola e società, sapere e mondo del lavoro. Ed è senz’altro vero che nella scuola italiana è assai carente la dimensione del *fare*, della sperimentazione pratica, di laboratorio. Peraltro, negli anni passati si è parlato molto di postfordismo, di una produzione che include la conoscenza, mette al lavoro il sapere, cambia continuamente codici e linguaggi. Di posti di

lavoro che non saranno più garantiti per l'intera vita. Ma questo scenario – presentato come fosse una festa della creatività sociale e non l'incubo di una precarietà assoluta – per certi versi dà senso a una scuola che non cerca di inseguire le trasformazioni immediate del lavoro, che non si concentra sui software, in mutazione continua, ma lavora sull'hardware o sui sistemi operativi. E meglio Linux, aperto e cooperativo, di Microsoft. Insomma il sapere che un tempo si diceva “disinteressato” forse è il più interessante in questo tempo che chiede di navigare nel mare esplosivo delle biografie personali.

Alla fine ciò che non compare mai è la qualità particolare dello spazio scolastico, la natura relazionale specifica della scuola. Spazio asimmetrico ma condiviso che è il tessuto anche emozionale in cui si costruiscono ricerca e sapere. Dove non si tratta di trasmettere conoscenze già confezionate e misurare poi quanto resta nella testa degli studenti, ma di accendere passioni e coinvolgimento personale, domande e desideri.

La scuola è un sistema complesso ma contiene processi *viventi*. Che chiedono cura, riconoscimento e valutazioni particolari.

Va da sé che non vedendo proprio la qualità di quello spazio, il documento del Governo non faccia alcuna differenza fra scuola pubblica e scuola privata. Sono tutte chiamate “pubbliche” le scuole statali o paritarie. Vanno solo misurate per i risultati che ottengono. Scompaiono pluralismo, laicità, confronto: la costruzione di un mondo comune a partire dalla diversità dei punti di vista e delle storie. Tutto ciò che fa di una scuola una scuola *pubblica*, strumento di autoeducazione della polis, bene comune della comunità politica. Scompare alla fine la stessa *idea di scuola*, equiparata in tutto e per tutto alla *scuola di un'idea*.

E allora non ci siamo proprio.

## L'economia sommersa e criminale entra nel Pil

La statistica conta e per contare ha bisogno della definizione di confini precisi: confini tra persone (i corpi), tra famiglie (vincoli di matrimonio, parentela, convivenza...), tra imprese (le unità giuridiche) e così via. Questo certamente vale per le attività economiche che le classificazioni internazionali definiscono come “Attività di produzione di beni o servizi che ha luogo quando risorse quali lavoro, impianti e materie prime concorrono all'ottenimento di beni o alla prestazione di servizi.” Posto che il Pil misura “il risultato finale dell'attività di produzione delle unità produttrici residenti”, non

stupisce che l'ultima revisione delle regole, sempre scelte a livello internazionale, che governano la contabilità nazionale abbia voluto aggiungere al Pil anche la stima del valore aggiunto derivante da attività illegali (che tra l'altro illegali altrove non sono, come la prostituzione in Germania o la vendita di droghe leggere in Olanda).

Ci sono state diverse reazioni a questa innovazione, tutte estremamente negative. La preoccupazione principale sembra essere stata quella che l'inclusione delle attività criminali possa indurre fuorvianti indirizzi di policy, ad esempio ridurre la lotta alla criminalità organizzata per incrementare il Pil. Questo è certamente vero, ma il problema non deriva tanto dall'inclusione nel Pil delle attività illegali quanto dall'utilizzo del Pil come unico indicatore guida per le policy stesse. Non è certo una novità che il Pil già contenga molte attività economiche, che in quanto tali entrano nella contabilità nazionale, ma che ne fanno una cattiva proxy per politiche che puntino al progresso e al benessere (attività economiche sommerse, attività dannose per l'ambiente e per la salute umana, la produzione di armi e munizioni, il gioco d'azzardo...).

Un'altra preoccupazione diffusa è quella, di carattere morale, che ha dissuaso la Francia dall'includere prostituzione e droga nel ricalcolo. La ratio è a prima vista condivisibile: gli scambi economici in questi settori non sono scambi liberi (le prostitute nei paesi in cui la prostituzione non è legale possono essere delle schiave, e chi compra droga ne è dipendente). Di nuovo, però, queste due osservazioni possono valere per molte altre attività economiche già incluse nel Pil (i raccoglitori di pomodori in Puglia sono parte dell'economia sommersa che già sta nel Pil, così come l'acquisto di farmaci o il gioco d'azzardo che possono entrambi essere generati da dipendenza). Oltretutto, la sopracitata definizione di attività economica non consente di discriminare tra scambi volontari e non.

C'è chi, più tecnico, sostiene che questa operazione distorca i famigerati parametri di Maastricht sul rapporto deficit/Pil, debito/Pil, ricordando che il denominatore è stato scelto come proxy della base imponibile e quindi della capacità dello Stato di ripagare i debiti. Anche in questo caso l'osservazione è corretta, ma ci si dimentica che il Pil, poiché contiene una stima dell'economia sommersa (attività legali non dichiarate), già non è una buona proxy della base imponibile: semmai lo è soltanto della base imponibile potenziale. Sarebbe più opportuno forse, se questa è la preoccupazione, utilizzare al denominatore le entrate dello Stato.

Le uniche perplessità totalmente condivisibili sono quelle legate all'accuratezza delle stime in questi ambiti, ovvero quanto il valore stimato si avvicini al valore vero. I margini di errore sono certamente ampi, ma del resto condivisi da tutti i paesi che hanno aderito al ricalcolo.

## La riforma del Terzo settore

Cosa si vuole dal Terzo settore? Che diventi un mercato privato del welfare? O che sia spazio di nuova e piena cittadinanza? Le mosse del Governo Renzi in materia sono oscillanti tra le due prospettive e, come per altre materie sensibili (si pensi al lavoro), non sempre le roboanti e illuminate dichiarazioni di intenti sembrano trovare coerenza nelle scelte effettive di policy.

Il disegno di legge delega in discussione alla Camera mentre si scrivono queste note (Atto Camera 2617, “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”) contiene diversi contenuti positivi. Principalmente perché propone di affrontare in modo organico una materia, il nonprofit, che nelle sue diverse componenti è da almeno un paio di decenni in continua trasformazione senza che si sia affermata una visione strategica chiara e un conseguente e coerente assetto di rapporti istituzionali (con la pubblica amministrazione, il mercato, tra le stesse diverse componenti del mondo senza scopo di lucro).

Tra il 2001 e il 2011 ogni due posti perduti negli enti pubblici se ne è generato uno nel Terzo settore, con una impressionante progressione dei lavori precari all’interno del nonprofit, passati da poco più del 20% della forza lavoro (nel 2001) al 55% di fine 2011. E una polarizzazione crescente, grazie alla quale il 5% delle organizzazioni detiene oggi l’82% del flusso di risorse economiche che arriva ogni anno al nonprofit. Si tratta di circa 15 mila organizzazioni che – per oltre il 60% – si concentrano su sanità, istruzione e assistenza sociale. È l’esternalizzazione – o privatizzazione – di una componente ormai importante del nostro welfare.

Parallelamente a questa “liberalizzazione” *de facto* di comparti tradizionalmente pubblici, sono state messe a dura prova le principali potenzialità di innovazione sociale (e di crescita occupazionale “netta”): è infatti crollato l’associazionismo che si occupa di cultura, attività ricreative, ambiente (il 65% delle istituzioni nonprofit, il 59% dei volontari, il 7% dei lavoratori dipendenti), con un -25% di addetti per le associazioni riconosciute e un -20% per le non riconosciute.

È in questo scenario che si colloca l’azione governativa. Il disegno di legge delega declina condivisibili principi ispiratori. Ma il diavolo è nei dettagli e saranno i decreti attuativi (se e quando la delega sarà approvata dal Parlamento) a definire la reale portata degli interventi, che possono modificare sostanzialmente il *verso* del nonprofit nazionale: riuscirà il Governo ad aprire nuovi spazi di azione civica ed economica, a generare migliori connessioni tra attivismo sociale e auto-imprenditorialità, tenere insieme la zona grigia del mercato nonprofit e quella del profit sociale? Questa è la grande sfida.

Intimamente collegata al discorso impresa sociale. Che rappresenta al momento il dossier più critico all'interno della delega: è infatti prevista la definizione di una soglia oltre la quale scatta l'obbligatorietà della forma di impresa sociale, con tutto ciò che ne consegue. Occorre essere certi che essa si applichi solo alle forme produttive e organizzative che hanno funzioni, dimensioni e interessi compatibili con una simile trasformazione, e certo non basta il riferimento contenuto oggi nel testo a "iniziativa economica privata, svolta senza finalità lucrative, diretta a realizzare in via principale la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale o d'interesse generale...". Il rischio è di costringere a virare verso la forma-impresa soggetti associativi, che svolgono attività commerciale in via strumentale per il raggiungimento dei propri scopi istituzionali (l'Ong, l'associazione culturale e ambientale, eccetera).

Sarebbe il *verso* sbagliato per una riforma che promette di mettere ordine nel confuso puzzle normativo del Terzo settore e di esaltarne le potenzialità positive.

## La Garanzia Giovani

Garanzia Giovani è uno dei programmi dell'Iniziativa europea per l'occupazione giovanile (Youth employment initiative - Yei). È stata introdotta in Italia a seguito della raccomandazione europea del 22 aprile 2013 e ha preso formalmente avvio nel nostro paese l'1 maggio 2014, con quattro mesi di ritardo rispetto alla data stimata. Garanzia Giovani è finalizzata all'attivazione dei giovani Neet (coloro che non studiano, non lavorano, non sono in formazione) tra i 15 e i 29 anni, che in Italia secondo l'Istat sono 2 milioni e 400 mila. Lo Stato, attraverso un sistema di politiche attive di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro, si impegna a garantire a ciascuno di loro entro quattro mesi dall'iscrizione al programma, un'opportunità qualitativamente valida tra le seguenti: tirocinio, apprendistato, formazione, reinserimento scolastico, servizio civile, mobilità internazionale.

Le risorse disponibili, che costituiscono l'intero Piano Operativo Nazionale (Pon) per l'occupazione giovanile del biennio 2014-15 (potranno comunque essere utilizzate anche nei tre anni successivi), sono pari a 1.513 milioni di euro, ripartiti Regione per Regione in base al numero di Neet presenti. Tali risorse sono finanziate attraverso i seguenti canali: Yei, 567 milioni di euro; Fse 567 milioni; cofinanziamento nazionale, 378 milioni. Per l'implementazione della Garanzia Giovani è stata istituita una "Struttura di missione" nazionale (dl. 76/13, art. 5) – di cui fanno parte Isfol, Italia Lavoro, Inps, Mini-

stero del Lavoro e delle Politiche sociali, Miur, Conferenza Stato-Regioni, Upi e Camere di commercio – al fine di garantire un’uniformità di applicazione della misura su tutto il territorio nazionale, pur in presenza di sistemi di governance dei servizi per l’impiego e delle politiche attive notevolmente diversi in termini di modello (in rapporto all’integrazione esistente tra servizi pubblici e privati), presenza sul territorio, servizi offerti, formazione degli operatori.

L’Italia, insieme alla Francia, è l’unico paese in Europa il cui programma operativo è stato approvato dalla Commissione Europea. Nonostante ciò l’implementazione della misura risulta molto diversa da Regione a Regione, e le criticità restano numerose. Al 30 di ottobre risultavano registrati a Garanzia Giovani soltanto 273 mila giovani, poco più del 10% del totale dei soggetti potenzialmente interessati al programma. Le adesioni sono basse soprattutto tra coloro che all’interno del target risultano più deboli, in particolare la fascia dei *drop out* tra i 15 e i 18 anni e chi ha un basso titolo di studio (licenza media o inferiore). Tra i 237 mila registrati, inoltre, risultano essere stati presi in carico e profilati – attraverso un sistema innovativo che tiene conto della distanza dal mercato del lavoro – un totale di 76 mila giovani, che dunque attendono una proposta tra quelle presenti nel programma.

Dal punto di vista delle risorse, allo stato attuale sono stati impegnati 561 milioni di euro, di cui 230 per le misure nazionali (incentivi all’occupazione e servizio civile) e 260 milioni dalle Regioni attraverso bandi specifici. Le Regioni attive in questo senso sono Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Campania, Sicilia, Sardegna, Provincia autonoma di Trento. La Calabria risulta essere quella maggiormente in ritardo. La maggiore difficoltà nell’implementazione della Garanzia Giovani riguarda i Centri per l’impiego, che per l’implementazione della stessa andrebbero rafforzati sia in termini di dotazione di personale sia di competenze degli operatori stessi. L’Italia, ad esempio, ha soltanto il 10% degli operatori rispetto alla Germania, a fronte di più del doppio di disoccupati.

Ulteriori, non trascurabili, criticità riguardano l’assenza di infrastrutture basilari come il database unico delle politiche attive e passive (che includa anche le banche dati del Miur); l’inesistenza di Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) di riferimento a livello nazionale; la mancanza di un partenariato sociale forte che sostenga la misura, ne permetta il monitoraggio e la valutazione, e faccia emergere la mancata qualità delle offerte (tirocinio *in primis*); la latitanza del sistema delle imprese che, pur in presenza di protocolli formali sottoscritti, non hanno recepito l’innovazione dello strumento; l’assenza di riferimenti legislativi adeguati in merito alla certificazione delle competenze formali e non formali, al repertorio nazionale delle professioni, al diritto all’apprendimento permanente.

## I FONDI EUROPEI: LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

La politica di coesione è il principale strumento d'investimento attraverso il quale l'Unione Europea si propone di realizzare gli obiettivi della strategia *Europa 2020* per una crescita più inclusiva e sostenibile. Gli strumenti finanziari europei disponibili nel nostro paese, con diversa intensità secondo i territori, sono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) e il Fondo Sociale Europeo (Fse). Il primo sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, potenziamento della competitività, investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile. Il secondo è invece modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e un accesso al mercato del lavoro privo di discriminazioni di genere.

Per il periodo della nuova programmazione settennale 2014-2020, l'Italia ha definito la propria strategia, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali europei nell'*Accordo di Partenariato*, trasmesso alla Commissione Europea a settembre 2014 in vista della sua approvazione. Il documento individua undici obiettivi tematici su cui verranno concentrati gli interventi. Per il perseguimento di questi obiettivi, l'Italia riceverà complessivamente dai fondi della politica di coesione circa 31 miliardi di euro, allocati come riportato qui di seguito nella tavola 1.

Di questi, complessivamente, 22,2 miliardi di euro sono destinati alle Regioni meno sviluppate (quelle che hanno un Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, tra cui rientrano Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia); 1,35 miliardi di euro sono destinati alle Regioni "in transizione" (Sardegna, Abruzzo e Molise, con un Pil procapite compreso tra il 75% e il 90% della media comunitaria); 7,58 miliardi di euro andranno, infine, alle altre Regioni più ricche. A queste cifre vanno poi sommati gli importi del cofinanziamento nazionale (obbligatorio per le politiche di coesione europee), pari agli stanziamenti comunitari, e degli interventi per lo sviluppo regionale finanziati dalle politiche nazionali tramite il Fondo Sviluppo e Coesione. Quest'ultimo ha una allocazione nella Legge di Stabilità di circa 54 miliardi, distribuiti negli anni di attività dei fondi. In totale, le politiche di sviluppo e coesione potranno quindi contare nel periodo 2014-2020 su oltre 100 miliardi di euro.

### TAVOLA 1. RIPARTIZIONE DEI FONDI COMUNITARI FESR E FSE PER OBIETTIVO TEMATICO

Obiettivo	Risorse comunitarie (milioni di euro)
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.335
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.846
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.575
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.139
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	812
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.342
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.474
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	4.087
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	3.302
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	4.116
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	1.005
Assistenza tecnica	1.029



---

# IL JOBS ACT DEL GOVERNO RENZI

## Il Jobs Act: la fase dell'annuncio

In Italia il 2014 è iniziato con il tema del lavoro al centro dell'agenda politica. Mentre il Presidente del Consiglio Enrico Letta, approvata a fine dicembre 2013 la Legge di Stabilità, si muoveva con difficoltà per riposizionare il suo Governo non più delle larghe intese, il giorno 8 gennaio 2014 Matteo Renzi annunciava il suo Jobs Act in dieci punti. Quattro pilastri lo caratterizzavano: 1) riduzione del cuneo fiscale; 2) politica industriale per il manifatturiero italiano e il *made in Italy*; 3) ricomposizione del mercato del lavoro tramite il contratto di lavoro a tutele progressive; 4) semplificazione delle norme sul lavoro. Erano quattro pilastri importanti e, secondo molti osservatori, di buon auspicio per realizzare il *cambio di verso* annunciato.

Il Governo Letta appariva a quasi tutti ormai al capolinea, e a breve sarebbe partito il celebre hashtag *#enricostaisereno*. Sappiamo poi quanta serenità infondesse Renzi alla compagine governativa del partito di cui era il nuovo segretario, tanto che il viceministro all'Economia Fassina si dimise chiedendo un chiarimento per capire se il Pd di Renzi sostenesse o meno il Governo Pd di Letta. Si capì presto che non ne aveva intenzione, e Renzi prese il posto di Letta, con la stessa maggioranza del Governo che era stato dimissionato. Come Presidente del Consiglio Renzi metteva al centro del suo programma il lavoro e annunciava che avrebbe attuato il suo Jobs Act nel mese di marzo.

## Il Jobs Act 1: una ulteriore riforma per deregolamentare gli ingressi

Dopo alcuni mesi di Governo Renzi, cosa è rimasto di quell'annuncio e di quel programma dell'8 gennaio 2014?

Il *primo pilastro* è contrassegnato dal cartello "lavori in corso". Il bonus degli 80 euro per i lavoratori dipendenti è stato appunto un *bonus* per 8 mesi del 2014, non strutturale, e dalle coperture incerte; esclude inoltre le categorie sociali più bisognose, occupate (ad esempio i lavoratori autonomi in cui si concentra la precarietà) e disoccupate, oltre a coloro che sono in povertà o a rischio di povertà. Dovrà divenire strutturale con la Legge di Stabilità 2015, ed essere esteso almeno in parte, come annunciato, alle categorie oggi escluse, risorse finanziarie permettendo. La riduzione dell'Irap è invece prevista nell'ordine del 10%, per il 2014 e il 2015, ma anche in tal caso non vi è stata certezza sulle coperture presenti e future. Molto dipenderà dalla

spending review. Tuttavia, sono almeno alcuni passi significativi realizzati. Non avranno però effetti economici significativi nel breve periodo, come lo stesso Documento di Economia e Finanza (Def) 2014 di aprile<sup>27</sup> e la successiva Nota di aggiornamento del Def 2014 di settembre hanno certificato.

Il *secondo pilastro* è stato invece presto abbandonato, a meno che non si ritenga che politica industriale sia sinonimo di privatizzazioni, un fronte su cui peraltro lo stesso Letta si era impegnato nel novembre 2013 con la Commissione Europea per far digerire la sua Legge di Stabilità. Avevamo sperato che il Jobs Act introducesse idee di politica industriale pubblica per i settori strategici, sia tradizionali/maturi sia innovativi, per realizzare innovazioni nei processi e nei prodotti, nell'organizzazione e qualità del lavoro, in tecnologie verdi e conoscenza quali fattori cardine per contrastare la stagnazione della produttività che frena sia la competitività delle imprese sia le retribuzioni dei lavoratori. Avere una idea di politica industriale significa scegliere come e dove posizionare la nostra manifattura nel mercato globale, in termini di tecnologie, produzioni e domanda, e ciò implica cambiamenti strutturali del sistema economico.

Purtroppo, ci eravamo sbagliati. La riduzione del "cuneo fiscale" avrebbe potuto essere l'occasione per quel *cambio di verso* annunciato: spostare in modo strutturale la tassazione dal lavoro e dall'impresa sulla finanza e sulla rendita, privilegiare le imprese che investono in innovazione con una riduzione Irap selettiva, rivedere le detrazioni fiscali e le aliquote marginali sui redditi per introdurre una maggiore progressività, e quindi incidere più efficacemente sulle decisioni di consumo, dare ossigeno alle fasce di lavoro a basso reddito, ai lavoratori precari, a chi è senza lavoro, a chi è sotto la soglia di povertà. Invece si è scelto un bonus non strutturale per i lavoratori dipendenti e una riduzione generalizzata dell'Irap, entrambi dalle incerte coperture e soprattutto dagli incerti effetti, come poi acclarato.

Il *terzo pilastro* è stato depotenziato e rinviato al disegno di legge delega che, dopo la futura approvazione del Parlamento, troverà attuazione forse nel 2015. Sarebbe stato auspicabile che già nella prima fase si fosse introdotto un contratto a tutele progressive che segnasse una discontinuità rispetto al passato, andando verso una radicale eliminazione del supermarket delle forme contrattuali per indurre le imprese a investire in capitale cognitivo e in innovazione organizzativa. Invece, il Parlamento è chiamato ora, a distanza di mesi, a discutere un progetto, di cui si tornerà dopo nel dettaglio, che ipotizza l'introduzione in via sperimentale di una ulteriore modali-

27 Cfr. in proposito, P. Pini, R. Romano, "DEF 2014: le fonti mancanti della crescita", in *Economia e società regionale*, 2014, in corso di pubblicazione.

tà contrattuale, flessibile e graduale nelle tutele, che si aggiunge alle numerose forme esistenti senza sostituirne alcuna.

Lo stesso progetto di semplificazione normativa, con la stesura di un testo unico sul lavoro, viene posticipato nella sua realizzazione. Inoltre, viene grandemente indebolita la rilevanza di altri interventi sul lavoro, più che sul mercato del lavoro, presenti nel Jobs Act di gennaio: rappresentanza e diritti, assegno universale, minimi salariali, scuola e formazione. La logica sembra essere quella della *eventuale sperimentazione*, quindi provvisorietà e non generalità, piuttosto che quella legata all'implementazione di interventi strutturali. Interventi auspicati avrebbero potuto estendere i diritti e le opportunità, coniugando i primi con le seconde, una strada opposta a quella delle riduzioni delle tutele del lavoro praticata da decenni. Se si fosse voluto rilanciare la competitività di qualità delle imprese sui mercati, occorreva partire da questi nodi.

Deve essere anche segnalata la posizione di Confindustria, che nell'assemblea del 29 maggio scorso aveva annunciato che il contratto a tutele progressive non sarebbe dovuto entrare nell'agenda delle riforme sul mercato del lavoro, né nella sua eventuale versione sperimentale aggiuntiva ai contratti esistenti, né tanto meno nella sua versione sostitutiva, mentre rilanciava la richiesta di deregolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.<sup>28</sup> “Non abbiamo bisogno di un nuovo contratto, neppure a tutele crescenti. Abbiamo bisogno di semplificare e migliorare la disciplina di quello a tempo indeterminato, rendendolo più conveniente e attrattivo per le imprese, lasciandole più libere di organizzare in maniera flessibile i processi di produzione e rimuovendo gli ostacoli che scoraggiano le assunzioni”<sup>29</sup>. Nella versione quindi “talebana” delle riforme sul lavoro amate da Confindustria, i pur potenziali elementi innovativi presenti nel Jobs Act annunciato a gennaio 2014 vengono riposti definitivamente in soffitta.

Infatti, non a caso sul Jobs Act, si è scelto di partire dal *quarto pilastro*, quello della semplificazione normativa sui contratti a tempo determinato e sull'apprendistato, declinando la semplificazione in termini di liberalizzazione. Qui ci preme sintetizzare alcune questioni normative. Innanzitutto il rischio è che, come vari giuslavoristi hanno evidenziato, la semplificazione dia corso ad un percorso di contenziosi a livello europeo, non solo nei tribunali del lavoro italiani, in quanto la revisione della a-causalità economico-organizzativa contrasterebbe con importanti direttive comunitarie che distinguono il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato inteso co-

28 Cfr. Confindustria, *Proposte per il mercato del lavoro e per la contrattazione*, Roma, maggio 2014.

29 G. Squinzi, “Relazione del Presidente Giorgio Squinzi”, Assemblea Nazionale di Confindustria, Roma, 29 maggio 2014.

me prevalente da quello a termine.<sup>30</sup> La semplificazione mirava secondo i proponenti a eliminare i contenziosi in sede nazionale; in realtà rischia di proiettarli su dimensione europea. In secondo luogo, con l'eliminazione della causalità, il meccanismo di proroghe e rinnovi legati alla mansione più che al lavoratore, le sanzioni pecuniarie, si pone il lavoratore stesso in una condizione di ulteriore debolezza nei confronti del datore di lavoro, consentendo comportamenti che rischiano di essere ricattatori da parte di quest'ultimo.<sup>31</sup>

Ma altre obiezioni cruciali sono di tipo economico. Ne indichiamo tre.

1. L'idea che con maggiore flessibilità contrattuale si consegua una riduzione della disoccupazione e un aumento dell'occupazione non trova supporto dall'evidenza empirica, come mostrano le stesse analisi condotte dall'Oecd<sup>32</sup> o da Olivier Blanchard<sup>33</sup>. Proprio Blanchard in una conferenza del 2006 affermava nelle sue conclusioni: "Un alto livello di protezione sociale non è incompatibile con una bassa disoccupazione. Deve essere tuttavia fornita in modo efficiente". Questa idea, ridotte protezioni-ridotta disoccupazione, si dimostra in verità una prima falsa credenza. Più che accrescere l'occupazione, con la riduzione delle tutele sembra emergere una sostituzione tra (minore) occupazione stabile e (maggiore) occupazione instabile.
2. La maggiore flessibilità nei contratti a termine favorisce la ripetitività dei contratti più che la stabilizzazione degli stessi, senza peraltro che aumenti la durata complessiva dello status occupazionale, mentre si riduce la retribuzione percepita, come insegna anche l'esperienza spagnola. Quindi l'idea che maggiori opportunità per un lavoro a termine accrescano la probabilità che tale lavoro si trasformi in stabile risulta una seconda falsa credenza.<sup>34</sup>
3. La maggiore flessibilità del rapporto di lavoro in uscita oltre che in entrata, garantita dai contratti a termine e dalle semplificazioni apportate ai contratti di apprendistato,

30 Cfr. Giuristi Democratici, "Denuncia alla Commissione dell'Unione Europea contro il Jobs Act - D.L. 20 marzo 2014", *giuristidemocratici.it*, 1 aprile 2014, <http://www.giuristidemocratici.it/post/20140401200444/post.html>.

31 Cfr. P. Alleva, "Contratti a termine, uno sconcio etico e incostituzionale", *il manifesto*, 25 marzo 2014 (disponibile su <http://temi.repubblica.it/micromega-online/contratti-a-termini-uno-sconcio-etico-e-incostituzionale/>); C. Saraceno, "Renzi, il jobs act e la precarietà infinita", *ingegnere.it*, 17 marzo 2014, <http://www.ingegnere.it/articoli/renzi-il-jobs-act-e-la-precarieta-infinita>.

32 Cfr. Oecd, *Employment Outlook*, varie annualità, <http://www.oecd.org/employment/oecdemploymentoutlook.htm>.

33 Cfr. O. Blanchard, "European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas", in *Economic Policy*, vol. 21, n. 45, 2006, pp. 5-59; Id., "European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas", presentazione dell'autore alla Conferenza del 15 marzo 2006, <http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/25923>.

34 Cfr. T. Boeri, "Tanti contratti, poco lavoro", *lavoce.info*, 28 marzo 2014, <http://www.lavoce.info/contratti-a-tempo-determinato-esempio-spagnolo/>.

non appare positivamente correlata alla produttività del lavoro e alla sua crescita. Anzi, se una relazione sussiste, è opposta rispetto a quella presunta: la riduzione delle protezioni all'impiego (minori tutele per il lavoratore) appare cioè associata a riduzioni della produttività piuttosto che a un suo aumento.<sup>35</sup> La ragione è rintracciabile nel fatto che forme contrattuali flessibili, se da un lato possono favorire la mobilità del lavoro da imprese e industrie poco dinamiche verso quelle più dinamiche, dall'altro abbassano la propensione a innovare e investire sulla qualità del lavoro da parte delle imprese, le quali cercano piuttosto di trarre vantaggio dai minori costi del lavoro invece di accrescere la produttività. Per cui, che la maggiore flessibilità del lavoro porti a più produttività è la terza falsa credenza.

4. Se questi sono i rischi che corre il nostro paese nel proseguire lungo la strada della flessibilità del lavoro, rischi peraltro comprovati dall'aver coniugato dalla fine degli anni '90 dosi crescenti di deregolamentazione del mercato del lavoro con la progressiva stagnazione della produttività del lavoro, sarebbe stato opportuno partire dalle potenzialità che potevano essere rintracciate nella versione annunciata del Jobs Act del gennaio 2014, piuttosto che percorrere il declivio improntato alla fallace idea della "precarietà espansiva".

## Il Jobs Act 2: la legge delega

Una volta approvato il Jobs Act 1, ovvero il decreto Renzi-Poletti del 20 marzo 2014 poi divenuto legge 78/2014, ad aprile 2014 il Governo ha presentato al Parlamento il disegno di legge delega sul lavoro, ovvero il Jobs Act 2. Il provvedimento è stato poi votato al Senato (Ddl 1428) con voto di fiducia a ottobre 2014 e trasmesso alla Camera per la definitiva approvazione.

Nel merito del testo approvato al Senato e in discussione ora alla Camera, intendiamo richiamare questioni cruciali che rimangono del tutto irrisolte. Innanzitutto, ciò che è stato approvato è una delega quasi in bianco al Governo, a rischio quindi di incostituzionalità. I decreti legislativi che seguiranno potranno essere oggetto di numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale per eccesso di delega, genericità o assenza di principi e criteri direttivi, come molti hanno denunciato, tra cui tre prestigiose riviste di diritto del lavoro: *Diritti Lavori Mercati*, *Lavoro e Diritto*, *Rivista Giuridica del Lavoro*. In alcuni casi vi è stato anche un peggioramento rispetto al testo inizialmente elaborato dal

<sup>35</sup> Cfr. P. Pini, *Lavoro, contrattazione, Europa*, Ediesse, Roma 2013; Id., "Minori tutele del lavoro e contenimento salariale, favoriscono la crescita della produttività? Una critica alle ricette della Bce", in *Economia e società regionale*, vol. 31, n. 1, 2013, pp. 50-82; V. Comito, N. Paci, G. Travaglini, *Un paese in bilico*, Ediesse, Roma 2014.

Governo, nonostante alcuni emendamenti presentati ma poi ritirati per aver posto il Governo il voto di fiducia. Vediamo qui alcune questioni.

*Molteplicità contrattuali.* L'introduzione del contratto a tutele crescenti avviene senza alcuna garanzia circa la riduzione significativa delle numerose tipologie di contratto di lavoro non-standard. Qui il rischio è che il nuovo contratto si vada semplicemente ad aggiungere alla molteplicità di quelli esistenti, peraltro senza risultare vantaggioso per l'impresa, sia dal punto di vista economico sia funzionale. L'accesso al lavoro oggi avviene per oltre il 70% dei casi con contratti non-standard, che hanno limitati effetti "ponte" verso contratti standard, e rilevanti effetti "trappola" perché si ripetono nel tempo, se non di "rimbalzo" verso la disoccupazione o peggio l'inattività stante il perdurante stato di crisi. Inoltre per lo stesso nuovo contratto a tutele crescenti manca la definizione di quali siano tali tutele crescenti, la cadenza temporale di introduzione delle stesse, il termine ultimo di trasformazione in un contratto standard.

In verità la novità rilevante in termini di tipologia contrattuale è già avvenuta con il Jobs Act 1, eliminando la "causale" del contratto a termine e consentendo proroghe *ad libitum* mediante la possibilità di modificare la mansione del lavoratore prevista dal contratto. Ma è stato modificato anche il contratto di apprendistato, per i giovani sotto i 29 anni, che ora risulta alleggerito per minori costi e retribuzione, minore impegno formativo e ridotti obblighi di conversione a fine periodo in un contratto standard. Sempre per i giovani è previsto poi con fondi europei la Youth Guarantee, che prevede Servizio Civile, lavoro volontario e stage (tutto anche a salario zero, come nel modello Expo milanese) prima di avere un contratto a termine o il nuovo futuribile contratto a tutele progressive.

Tutto ciò, considerando le novità del 2014, consente all'impresa di usufruire delle prestazioni di un lavoratore con rapporti di lavoro non-standard per un numero di anni non definito a priori dalla normativa (nel contratto a termine il tetto massimo di 36 mesi, superabile in certi casi, può essere aggirato e reso inefficace), impiegando un'aumentata molteplicità di contratti a disposizione a cui si aggiunge appunto ultimo quello a tutele crescenti. Poco efficace probabilmente risulterebbe l'intervento del legislatore nel rendere più conveniente economicamente quest'ultimo, con incentivi decontributivi come annunciato, in presenza del permanere di tale autentica "foresta" di modalità contrattuali e di una crisi di domanda di mercato come l'attuale. Peraltro, provvedimenti di incentivazione decontributiva anche recenti, compreso l'ultimo del Governo Letta sui giovani (legge 196/2013), hanno evidenziato una scarsissima efficacia nel creare occupazione aggiuntiva e nell'indurre le imprese a non realizzare scelte sostitutive tra assunzioni incentivate e non.

*Articolo 18.* L'articolo 18, come modificato dalla riforma Fornero del 2012, prevede già il diritto al reintegro solo nei casi di illegittimità più gravi e deprecabili (come il licenziamento discriminatorio o per matrimonio o per maternità; per licenziamento disciplinare in caso di insussistenza del fatto contestato; per licenziamento ingiustificato per inidoneità fisica o psichica del lavoratore). Il reintegro "obbligatorio" in caso di licenziamento economico era stato eliminato già nel 2012, in quanto in questi casi, pur in presenza di "manifesta insussistenza" del fatto addotto, la reintegrazione è una mera facoltà, potendo il giudice già optare per il mero indennizzo (da 12 a 24 mensilità secondo l'anzianità di servizio e altri criteri).

In altri termini, già oggi, se il lavoratore contesta il motivo oggettivo, a lui compete l'onerosa prova a carico per avanzare richiesta di maggiore indennizzo o reintegro, ma il giudice ha comunque facoltà di negare la reintegrazione. Ma con il contratto a tutele progressive, non applicandosi l'articolo 18 per il primo periodo (di 12 mesi? di 36 mesi?), anche questa opzione ridotta, questo "articolo 18 *minor*", a tutela del lavoratore verrà a cadere. Se poi, come si propone, si interverrà direttamente sull'articolo 18, riducendo ancora l'ambito della reintegrazione (solo per i licenziamenti discriminatori, come vuole il Ncd, o anche per ancora più limitate ipotesi di licenziamento disciplinare illegittimo, come vuole il Pd), la tutela contro il licenziamento illegittimo verrà ridotta per tutti i lavoratori (anche quelli già assunti) e non solo per quelli a tutele crescenti (per i quali la riduzione iniziale di tutela sarebbe "giustificata" dall'obiettivo di incentivare le assunzioni).

Quindi, fatto salvo il reintegro per motivi discriminatori, tutelato da normative di ordine superiore (Carta dei diritti dell'uomo e Carta costituzionale), il diritto del lavoratore a conservare il posto di lavoro se ingiustamente licenziato vuole essere *forzatamente* monetizzato con il diritto a licenziare *ad nutum* (con un mero cenno del capo, cioè senza alcuna motivazione) da parte del datore di lavoro, riportando il rapporto di lavoro a un puro scambio merce contro denaro caratteristico non tanto del Novecento quanto dell'Ottocento, ovviamente venduto come del nuovo millennio.

*Ammortizzatori sociali e politiche attive.* Con l'estensione degli ammortizzatori sociali non si chiarisce affatto quali siano le categorie di lavoratori potenziali coinvolti, la durata della copertura e le risorse a disposizione. L'ipotesi annunciata di 1,5 miliardi di euro aggiuntivi appare irrisoria, tenendo conto della necessità di finanziare la cassa integrazione in deroga che costituisce l'ultima copertura di reddito prima del licenziamento definitivo. Sulla cassa integrazione ordinaria e straordinaria, peraltro, non è chiaro come con i decreti delegati il Governo intenda intervenire. Ed è la stessa copertura dell'Aspi prevista dalla riforma Fornero 2012 che non appare sufficiente: essa

andrà a sostituire la mobilità attuale dal 2017, ma già ora vi è un ampio scarto tra introiti ed erogazioni. Inoltre, il legame tra durata degli ammortizzatori e anzianità di servizio previsto nel testo approvato riproduce il dualismo che si vuole eliminare.

Le stime per un sistema di protezione economica di mercato di tipo universalistico vanno dai 10 ai 20 miliardi di euro annuali. Il gap tra le risorse a disposizione e quelle necessarie appare abissale e tale da non garantire affatto una protezione di reddito al lavoratore che perde il posto di lavoro. Tutto ciò si dovrebbe poi raccordare con le politiche attive del lavoro, campo in cui l'Italia impegna risorse economiche e umane esigue rispetto alla media europea. La costituzione dell'Agenzia Unica Nazionale sarà la scelta vincente? Essa dovrebbe svolgere anche il compito di assistenza all'autoimpiego, raccordando enti, strumenti, risorse economiche oggi disseminati territorialmente e sovrapposti per competenze. Il rischio di un ennesimo "carrozzone pubblico" è dietro l'angolo, così come quello di una delega (co-partecipazione nei servizi) al privato che è certamente efficiente per il *job placement* di lavoratori qualificati, ma lascia ai centri dell'impiego pubblici quelli più difficilmente collocabili. La migrazione della protezione di un lavoratore da tutele sul posto di lavoro verso tutele sul mercato (*occupabilità*) rischia così di essere altamente illusoria per molti potenziali beneficiari.

*Demansionamento.* Il generico richiamo alla necessità di contemperare gli interessi dell'impresa con quelli del lavoratore non deve offuscare sia la non specificazione nel testo approvato dal Senato delle condizioni a cui deve sottostare il demansionamento, sia il previsto rinvio alla contrattazione di secondo livello nella quale i sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale possono intervenire per individuare altre opzioni di demansionamento non previste dalla normativa, peraltro da scrivere. In assenza di una norma sulla rappresentatività, buon gioco può avere il famigerato articolo 8, mai abrogato, sui contratti di prossimità della legge 148/2011, con il quale si stabilivano possibilità di deroghe al contratto nazionale e anche alla legislazione ordinaria previo accordo con qualunque sindacato aziendale più rappresentativo su specifiche materie tra cui appunto il demansionamento.

Un rischio concreto in quanto già in passato è avvenuto che norme simili siano state cambiate proprio per consentire le deroghe dai contratti nazionali indipendentemente dalla rappresentatività dei sindacati nazionali. Aggiungiamo qui la mancanza di direttiva sull'attività controllo informatico delle prestazioni lavorative e degli impianti, che per la genericità del testo lascia aperte ampie possibilità di abusi (controlli a fini discriminanti) da parte dei controllori senza possibilità di verifica delle procedure da parte del soggetto controllato.



Infine, segnaliamo che la legge delega prevede che il Governo razionalizzi e semplifichi tutta la normativa sul lavoro, giungendo a un testo unico estremamente ridotto. L'obiettivo di razionalizzazione e semplificazione è da apprezzare, ma senza direttive precise del legislatore il futuro testo unico redatto da chi ritiene appropriato ridurre diritti e tutele potrebbe contenere modifiche davvero di qualsiasi tipo.

## DALL'AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014 AL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ 2015

L'avvio della stagione di bilancio è stato concitato. Prima la revisione da parte dell'Istat dei conti nazionali, che ha costretto a ritardare a inizio ottobre la presentazione dell'aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (Def) 2014. Poi il rincorrersi di voci sull'entità della manovra, che lievitava di giorno in giorno, dagli iniziali 11 miliardi di euro fino ai 36 indicati nelle slide ufficiali di presentazione del Disegno di Legge (Ddl) di Stabilità 2015. L'effettivo testo della manovra veniva però pubblicato solo dieci giorni dopo, bollinato dalla ragioneria generale dopo mal di pancia e correzioni, preludio, forse, all'abbandono (o all'espulsione) della nave, oltre che del commissario alla spending review Cottarelli, di alcuni fra i massimi dirigenti del Ministero dell'Economia.

È poi partito il teatrino europeo: la Commissione (uscente) che lamenta l'insufficiente riduzione del deficit; l'Italia, piccata, che attacca l'ottusità delle regole europee ma offre uno sforzo aggiuntivo per il quale ha già accantonato risorse; la Commissione (uscente) che accetta, ma ricorda che già da dicembre (con la pubblicazione del rapporto annuale sugli squilibri economici) la (nuova) Commissione potrà mettere sotto osservazione l'Italia e finanche aprire una procedura di infrazione in relazione all'andamento del debito pubblico. E così il Governo approva a stretto giro l'aggiornamento dell'aggiornamento del Def, con i nuovi saldi di bilancio concordati con Bruxelles.

I mesi scorsi ci hanno abituati al *modus operandi* di questo Governo: un uso spregiudicato e "spaccone" della comunicazione, anche a costo di accentuare la distanza fra rappresentazione e realtà, e l'individuazione di controparti (il nemico) su cui scaricare le colpe di ritardi e insuccessi. La manovra di bilancio è in tal senso emblematica: viene rappresentata come espansiva e di rottura, ma è in realtà di portata limitata e formalmente restrittiva. Quanto alle responsabilità, esse vengono scaricate sulla Commissione Europea, troppo rigida nell'applicazione delle regole, e sulle Regioni, che hanno ventilato aumenti delle imposte locali per compensare i tagli loro imposti e non ridurre i servizi.

Nel Def presentato lo scorso aprile il ministro Padoan aveva rinviato dal 2015 al 2016 il pareggio di bilancio, pur prevedendo nel 2015 un deficit strutturale di appena lo 0,1%, come a sondare le acque. L'aggiornamento del Def è apparentemente più ag-

gressivo: si ventila il congelamento, di fatto, del fiscal compact, con l'ulteriore rinvio del pareggio di bilancio al 2017 e l'indicazione di un obiettivo per il deficit al 3% nel 2014 e al 2,9% nel 2015. Il tutto giustificato dalla grave crisi economica e dall'inadeguatezza delle modalità di calcolo comunitarie dei saldi corretti per il ciclo, accusate di penalizzare i paesi, come l'Italia, in prolungata recessione.

Per esplicitare ancora meglio l'intento espansivo della politica fiscale, l'aggiornamento del Def indica un deficit tendenziale in forte calo nel 2015 (dal 3% del 2014 al 2,2%), con il Governo che però intenderebbe portarlo al 2,9%, utilizzando la differenza (11,5 miliardi di euro) per rilanciare l'economia. Ma lo sforzo espansivo andrebbe anche oltre. Nelle slide di presentazione del Ddl di Stabilità la manovra esplose, come detto, a 36 miliardi, venendogli aggiunti, fra l'altro, 15 miliardi di riduzione di spesa delle amministrazioni centrali, regionali e locali, 3,8 di lotta all'evasione fiscale e 3,6 di aumento della tassazione sulle rendite.

Una massa così ingente di risorse (il 2,2% del Pil) verrebbe in particolare impiegata per rendere permanenti gli 80 euro al mese in busta paga per dipendenti e assimilati (9,5 miliardi di spesa, insufficienti, però, a estendere il bonus a pensionati e precari), per eliminare il costo del lavoro dall'imponibile Irap (5 miliardi), per altri sgravi fiscali, fra cui la decontribuzione per i nuovi assunti (3 miliardi), per ammortizzatori sociali e un piano straordinario di assunzioni nella scuola (2 miliardi). Anche lo sforzo aggiuntivo richiesto dall'Unione Europea, ulteriori 4,5 miliardi di riduzione del deficit, viene stigmatizzato ma presentato come già previsto e non in grado di alterare l'impostazione espansiva della manovra. L'analisi dei documenti di bilancio evidenzia, però, almeno tre criticità.

*La manovra è di segno restrittivo, non espansivo, e le sue dimensioni sono ben più ridotte di quanto dichiarato.* La previsione originaria di un deficit in calo dal 3% del 2014 al 2,9% del 2015 configura tecnicamente una manovra di bilancio neutrale, e non a caso il Governo non ne aveva ipotizzato un significativo effetto sulla crescita. Alla fine, dopo la trattativa con la Commissione Europea, il deficit dovrebbe scendere al 2,6%, il che dà alla manovra un segno, pur moderatamente, restrittivo. È vero che, come detto, l'aggiornamento del Def indicava un deficit tendenziale 2015 al 2,2%, ma questo è stato calcolato secondo una definizione molto stringente, mentre è noto che vi sono parecchie poste di bilancio che, pur andando rifinanziate di anno in anno, non potrebbero essere azzerate *sic et simpliciter* (la quasi totalità dei fondi sociali, il 5 per mille, gli sgravi contributivi per le ristrutturazioni, una parte degli ammortizzatori sociali...). In effetti, lo stesso Ddl di Stabilità quantifica in almeno 6,9 miliardi questa componente *a politiche invariate* e già solo questo porta il deficit tendenziale 2015 molto più vicino al

3%. Se poi andiamo a quantificare esattamente la manovra, vediamo come la dimensione degli interventi netti si riduce drasticamente: tolti i 6,9 miliardi di cui sopra, i 3,3 di accantonamenti destinati fin dall'inizio a ulteriore riduzione del deficit, poi saliti a 4,5 miliardi, i 3 che servono a compensare mancati risparmi che avrebbero innescato aumenti delle imposte, gli altri 3 già stanziati per il bonus 80 euro nel 2015 e i 2,1 già stanziati per la riduzione dell'Irap, la manovra si riduce, dal lato degli interventi, alla conferma degli 80 euro (6,5 miliardi di spesa aggiuntiva), all'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap e alla decontribuzione sui nuovi assunti (4,5 miliardi di spesa aggiuntiva), a 1,5 miliardi per ammortizzatori sociali (compreso il ri-finanziamento della cassa in deroga) e a poco altro.

*Conti pubblici sotto controllo?* La manovra, poi, preoccupa dal punto di vista delle coperture previste, fundamentalmente di tre tipi: circa 12 miliardi di ulteriori tagli alle spese, aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla normativa; 4,5 miliardi di ulteriore recupero di imposte evase; circa 3 miliardi di nuove imposte. Si tratta di somme ingenti e tutt'altro che sicure, soprattutto se si pensa che nello stesso Ddl di Stabilità si sono dovuti accantonare 3 miliardi per il mancato conseguimento nel 2015 dei risparmi previsti nella Legge di Stabilità dell'anno scorso. Vengono poi scontate in bilancio privatizzazioni per 11,5 miliardi (0,7% del Pil), altro obiettivo, anche prescindendo da considerazioni di opportunità, molto ambizioso, stante che nel 2014, con un target simile, le entrate effettive non raggiungeranno lo 0,3% del Pil. Inoltre, laddove nel 2014 il bilancio ha goduto del bonus derivante dalla riduzione degli interessi sul debito pubblico (10 miliardi in meno di quanto previsto appena un anno fa, solo in parte dovuti alla modifica dei criteri di contabilizzazione), gli interessi previsti nel 2015 sono già bassi, mentre lo 0,6% previsto di crescita del Pil è, secondo alcuni, ancora troppo ottimistico. Così, se già il 2014 fotografa una situazione nella quale si è fatto fatica a tenere sotto controllo i conti (con il deficit arrivato alla soglia del 3%), il 2015 potrebbe rivelarsi ancora più problematico: troppo aleatorie le coperture, troppo ristretti i margini sul deficit e sulle singole componenti di spesa. Solo, forse, il provvedimento sulla *voluntary disclosure* potrebbe migliorare significativamente i conti (grazie alle imposte che verrebbero pagate sui capitali illegalmente detenuti all'estero), ma certo non basterà. Se poi nel 2016 dovesse scattare la spada di Damocle costituita dai 17 miliardi di aumenti Iva previsti come clausola di salvaguardia dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015, gli effetti sul paese sarebbero letali.

*Non c'è innovazione nella politica economica.* L'intenzione di perseguire una politica di bilancio meno restrittiva, pur a livello di petizione di principio, sarebbe di

per sé un elemento positivo. Molti economisti a sinistra hanno evidenziato da tempo l'inconsistenza teorica e la pericolosità dell'approccio strutturalmente restrittivo alla politica fiscale dominante nell'Unione Europea, fondato sulla tesi – ormai riconosciuta errata anche da istituzioni come il Fondo Monetario Internazionale – che una restrizione fiscale, se sufficientemente decisa, ha effetti espansivi. Ben farebbe l'Italia a contestare le regole europee e operare per una loro radicale riforma. Tuttavia il Governo non si spinge fino a questo punto, preferendo rispettare il vincolo del 3% sul deficit e argomentare soltanto sulle circostanze eccezionali che, come da trattati, giustificerebbero il mancato rispetto della regola sul debito e del pareggio di bilancio.

Anche il tipo di interventi di politica economica ventilati colpisce più per la continuità con il passato che per il carattere innovativo. Dal punto di vista dell'offerta, si continua a puntare quasi esclusivamente su cuneo fiscale e costo del lavoro; mancano nel Ddl di Stabilità idee innovative, una politica industriale, la definizione di una strategia organica di rilancio. Dal punto di vista della domanda, l'efficacia degli 80 euro è sicuramente minore di quella derivante da un'equivalente fornitura efficiente di servizi pubblici, mentre gli effetti sulla domanda delle famiglie rischiano di essere più che compensati dalla maggiore spesa necessaria a finanziare la quasi certa riduzione dei servizi pubblici e l'aumento delle imposte locali. Stante il fallimento delle politiche passate, il rischio è che, per l'ennesima volta, l'Italia bruci risorse, per ritrovarsi, alla fine, con un debito ancora più alto e un pugno di mosche in mano.

**TAVOLA 2.**  
**GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2015 NEI VARI DEF**

Anno 2015	Def 2012 apr-12	Agg. Def 2012 set-12	Def 2013 apr-13	Agg. Def 2013 ott-13	Def 2014 mag-14	Agg. Def 2014* ott-14
Pil nominale (miliardi)	1725	1680	1678	1661	1627	1647
Crescita reale Pil (%)	1,2	1,3	1,5	1,7	1,3	0,6
Deflatore del Pil (%)	1,9	1,9	1,8	1,9	1,2	0,6
Output gap (%)	-1,0	-1,7	-2,6	-2,7	-2,7	-3,5
Tasso di disoccupazione (%)	8,6	10,9	11,6	12,1	12,5	12,5
Indeb. netto/Pil (%)	0,0	-1,3	-1,5	-1,6	-1,8	-2,9, poi -2,6
Indeb. netto strutturale/Pil (%)	0,4	-0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,9
Spesa per interessi (miliardi)	100	102	97	88	82	74
Debito/Pil (%)	114,4	119,9	125,5	129,4	133,3	133,4

\* Dopo la revisione Istat del Pil e delle serie di finanza pubblica. L'obiettivo sul deficit è stato rivisto a fine ottobre 2014.

## LA CAMPAGNA "COL PAREGGIO CI PERDI" CONTRO IL PAREGGIO DI BILANCIO IN COSTITUZIONE

Con la prima raccolta di firme tenutasi a Roma il 15 ottobre 2014 è partita la campagna *Col pareggio ci perdi* – promossa, oltre che Sbilanciamoci!, da un ampio arco di movimenti, associazioni, forze politiche e sindacali – a sostegno della proposta di legge di iniziativa popolare per la cancellazione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana. Con il pareggio di bilancio, ogni anno lo Stato si impegna a spendere solo ciò che incassa. Il Parlamento ha introdotto questa norma due anni fa sotto il Governo Monti, con la legge costituzionale 1/2012.

L'introduzione del pareggio di bilancio è sbagliata da ogni punto di vista. Sotto il profilo *politico*, l'obiettivo centrale delle scelte politiche dovrebbe essere il benessere e il pieno riconoscimento dei diritti delle persone: il pareggio di bilancio ribalta questo approccio rendendo di fatto i diritti subordinati alle decisioni e ai vincoli in ambito economico e finanziario. Sotto il profilo *sociale*, tagliare la spesa pubblica in nome del pareggio di bilancio significa offrire meno servizi, colpendo in particolare le fasce più deboli della popolazione costrette, non avendone i mezzi, a rivolgersi alla scuola o alla sanità private. Sotto il profilo *economico*, proprio in una fase di crisi e recessione come quella attuale, un aumento della spesa pubblica potrebbe permettere da un lato di aumentare investimenti e occupazione, dall'altro le entrate fiscali, ripagando in buona parte le maggiori spese. Inserire in Costituzione l'impossibilità di indebitarsi durante una fase recessiva per poi diminuire il debito nella successiva fase espansiva, significa privare i governi di uno dei più efficaci strumenti di politica economica a loro disposizione. Sotto il profilo *finanziario*, i tagli alla spesa pubblica comportano inevitabilmente meno investimenti e risorse, quindi un calo del Pil, mentre il crollo dei consumi provoca una diminuzione delle entrate fiscali: non solo gli impatti sociali sono disastrosi, anche il rapporto debito/Pil continua a peggiorare.

Sotto il profilo *giuridico*, la Costituzione fissa i grandi principi che regolano l'agire comune, non certo le singole normative. È assurdo rendere incostituzionale una scelta di politica economica. Ed è falso affermare che si tratta di un obbligo imposto dall'Unione Europea, dal momento che altri importanti paesi, come la Francia, non hanno inserito tale impegno nelle proprie carte costituzionali.

Sotto il profilo *culturale*, le cause profonde della crisi non sono certo da attribuire allo "Stato spendaccione", né tanto meno al fatto che "abbiamo vissuto al di sopra delle nostre possibilità". In Italia, dalla metà degli anni '90 al 2007 il rapporto debito/Pil è costantemente sceso. È solo dopo lo scoppio della bolla dei mutui subprime negli Stati Uniti che – in Italia così come nella quasi totalità degli altri paesi occidentali – i conti pubblici sono rapidamente peggiorati. In altre parole è il disastro causato dalla finanza privata, non certo da quella pubblica, ad aver trascinato il paese nella situazione attuale. Per tutte le informazioni, i materiali e gli appuntamenti della campagna: [www.colpareggiociperdi.it](http://www.colpareggiociperdi.it).

---

**Seconda parte**

**LA MANOVRA  
DI SBILANCIAMOCI!**

## L'EUROPA DEL FUTURO: LE POSSIBILI ALTERNATIVE

Di fronte ai disastri delle politiche di austerità, alla deflazione che colpisce buona parte dell'Europa, alle difficoltà che non riguardano più unicamente i paesi della periferia ma persino quelli considerati più forti e al pesante deficit di democrazia che caratterizza le istituzioni europee, è necessario invertire la rotta, da diversi punti di vista. Quella di oggi è un'Europa che vede il rafforzarsi di gruppi populistici e a volte di stampo neofascista. Un'Europa lontanissima dal progetto immaginato decenni fa di uno spazio di integrazione economica e politica, libera dalla guerra, rivolta al progresso sociale e all'estensione della democrazia, dei diritti e del welfare.

Le principali direttrici di questo cambio di rotta vengono avanzate nel rapporto curato ogni anno dagli European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe (EuroMemo, [www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)) e dalla Rete Europea degli Economisti Progressisti (Euro-pen, [www.euro-pen.org](http://www.euro-pen.org)), a partire da un radicale ripensamento delle attuali politiche in numerosi ambiti. Le politiche fiscali restrittive dell'Unione Europea – in particolare il fiscal compact e il patto di stabilità e crescita – devono essere abbandonate. Le regole di bilancio devono essere cambiate e l'obiettivo di un "pareggio strutturale" per i bilanci pubblici deve essere sostituito da una strategia economica coordinata che permetta agli Stati membri di attuare le politiche fiscali necessarie per uscire dalla crisi.

Senza un forte stimolo della domanda non ci può essere via d'uscita dall'attuale stagnazione. A tal fine è essenziale un programma di investimenti pubblici per la transizione ecologica, finanziati a livello europeo attraverso la Banca europea per gli investimenti (Bei). Un piano di investimenti pubblici europei è necessario per ricostruire attività economiche che siano sostenibili e capaci di offrire buoni posti di lavoro. Queste misure dovrebbero essere al centro di una nuova politica industriale in Europa, orientata verso la trasformazione ecologica e sociale del nostro modello economico, con una drastica riduzione nei consumi di energie non rinnovabili.

Più nel dettaglio:

*Fermare l'austerità.* Di fronte al rischio di deflazione – e al circolo vizioso di politiche restrittive, depressione e concorrenza al ribasso sui salari – la politica monetaria dell'eurozona deve cambiare radicalmente, riportando l'inflazione almeno al livello del 2%. La Bce deve fornire liquidità per realizzare politiche espansive e deve diven-



tare prestatore di ultima istanza per i titoli pubblici. Nell'eurozona è poi necessario ridurre i gravi squilibri nelle bilance dei pagamenti obbligando all'aggiustamento anche i paesi in surplus. Le politiche fiscali fortemente restrittive imposte a molti Stati membri hanno reso ancora più difficile soddisfare i rigorosi obiettivi di contenimento del deficit. Mentre la Bce ha stabilizzato le banche con oltre 1.000 miliardi di euro di prestiti triennali incondizionati, continua a essere vietato il credito ai Governi. Data la rigida adesione dell'Unione Europea ai principi neoclassici, sono i salari che devono sostenere l'intero peso dell'aggiustamento. I salari reali stanno registrando una contrazione in diversi paesi, e ciò sta sostenendo le pressioni deflazionistiche che stanno dilagando in gran parte dell'Europa. Piuttosto che ricorrere a maggiore austerità, la politica dovrebbe concentrarsi su iniziative di sostegno dell'occupazione per promuovere la crescita di posti di lavoro socialmente e ambientalmente desiderabili.

L'impatto regressivo dei tagli alla spesa pubblica dovrebbe essere evitato e andrebbero rafforzate l'istruzione e la sanità pubbliche. Il bilancio europeo deve tendere al 5% del Pil dell'Unione Europea, in modo da avere un impatto significativo sulla produzione e sull'occupazione.

*Un audit sul debito.* Il problema del debito pubblico deve essere risolto attraverso una responsabilità comune dell'eurozona e con la ristrutturazione del debito. Gli eurobond devono essere introdotti non solo per rifinanziare il debito pubblico degli Stati membri, ma anche per finanziare la conversione ecologica dell'economia europea. Il finanziamento dei disavanzi pubblici andrebbe mutualizzato attraverso l'emissione di obbligazioni in euro da parte dell'insieme dei paesi, affinché la speculazione non possa concentrarsi sui paesi più deboli. L'attuale situazione del debito pubblico in diversi Stati membri non è sostenibile; il debito non può essere completamente rimborsato, per cui andrebbe sottoposto a un audit al fine di determinare quali debiti sono legittimi e quali invece dovrebbero essere annullati.

*Un fisco europeo.* In risposta sia alla crescente indignazione dei cittadini sia alle difficoltà degli Stati, i Governi europei hanno dato maggiore enfasi al contrasto dell'evasione fiscale e della "concorrenza fiscale sleale". La Commissione Europea, con il sostegno del Parlamento, ha approvato una serie di riforme volte ad accrescere la trasparenza delle relazioni fiscali transfrontaliere. Queste riforme comprendono lo scambio di informazioni secondo la direttiva europea sul risparmio, l'istituzione di una base imponibile consolidata comune e l'avanzamento della discussione su una tassa sulle transazioni finanziarie. Si tratta sicuramente di passi positivi e da tempo attesi, ma sicuramente è ancora troppo poco e manca una visione di insieme.

L'Unione Europea continua ad avere aliquote differenti e a favorire una competizione esasperata tra i Paesi al suo interno per attrarre imprese e capitali. È necessaria un'armonizzazione delle imposte dirette basata sulla loro progressività che interessi tutti gli Stati membri e la convergenza delle aliquote fiscali a livello europeo, così come è necessario un impegno nettamente maggiore contro i paradisi fiscali, a partire dai territori parte o sotto il diretto controllo degli Stati membri dell'Unione.

*Controllare la finanza.* Sei anni dopo il fallimento di Lehman Brothers, la crisi finanziaria e bancaria dell'Unione Europea non è ancora risolta. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione, il sistema bancario si presenta ancora fragile, nonostante l'enorme quantità di liquidità fornita dalla Bce. La situazione del settore bancario è molto critica in alcuni paesi come la Spagna e su scala continentale le banche continuano a ridurre l'erogazione del credito a imprese e famiglie.

Il settore finanziario deve essere radicalmente ridimensionato e riportato a strumento al servizio dell'economia reale. Per questo servono una tassa sulle transazioni finanziarie, l'eliminazione della finanza speculativa e il controllo dei movimenti di capitale. Le regole previste dall'Unione Bancaria che sta emergendo non affrontano i difetti strutturali e la fragilità di fondo del sistema finanziario; servono regole più stringenti che vietino le attività finanziarie più speculative e rischiose e introducano una netta divisione tra banche commerciali e banche d'investimento. I problemi dei centri finanziari *offshore* e dei paradisi fiscali all'interno dell'Unione Europea devono essere risolti attraverso l'armonizzazione fiscale e regole più severe.

A metà del 2012, la Commissione ha proposto la Banking Union come nuovo progetto europeo per risolvere la crisi. A dispetto della sua struttura ambiziosa, essa non cambia il paradigma dominante del settore bancario in Europa. Le riforme sollevano anche interrogativi sulla democrazia e la governance nell'Unione Europea poiché aumentano il ruolo della Bce, che diviene così il meccanismo unico di vigilanza sulle banche. Tutto questo nonostante la stessa Bce debba ritenersi almeno in parte responsabile della profonda crisi del debito sovrano nella zona euro, dal momento che si rifiuta di prestare direttamente ai Governi sul mercato primario. La lentezza e la debolezza delle riforme finanziarie è stata aggravata dalla forte influenza della lobby finanziaria, che è riuscita a contrastare l'introduzione di una regolamentazione efficace. Le istituzioni europee dovrebbero perseguire con chiarezza l'obiettivo di ridurre il peso della finanza nell'economia. La Bce dovrebbe essere sottoposta a un effettivo controllo democratico, dando priorità agli obiettivi sociali ed ecologici.

*Creare lavoro, ridurre le disuguaglianze.* La pressante compressione dei salari andrebbe sostituita da una più diffusa contrattazione collettiva. Un aumento regolato dei salari può contribuire al superamento della debolezza della domanda interna in Europa, oltre a garantire una maggiore giustizia sociale. Al fine di combattere la disoccupazione e creare migliori condizioni in termini di qualità della vita, la settimana lavorativa normale andrebbe portata a 30 ore a parità di retribuzione.

Secondo gli ultimi dati, nell'Unione Europea un quarto della popolazione è in condizioni di povertà e un ottavo della forza lavoro è disoccupata. I livelli di disoccupazione giovanile sono particolarmente inquietanti: nell'intera Unione un giovane su quattro è disoccupato, mentre nei paesi più colpiti dalla crisi come Grecia, Spagna e Italia si sale a uno su due o uno su tre. L'elevata disoccupazione e la povertà hanno fortemente indebolito la posizione negoziale dei lavoratori nei confronti dei datori di lavoro, e questo ha determinato una marcata precarizzazione: un contratto di lavoro su cinque nell'Unione Europea è a tempo determinato e i lavori a orario ridotto e a part-time involontario sono aumentati dall'inizio della crisi.

La risposta comunitaria non ha fornito le risorse necessarie per attenuare l'impatto della povertà e della disoccupazione giovanile. Le stesse istituzioni europee, come la Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, non sono state in grado di monitorare e sostenere gli Stati membri che attraversano una sempre più profonda crisi economica e sociale. Queste istituzioni dovrebbero, come misura immediata, valutare l'impatto sociale causato dai tagli alla spesa che hanno imposto agli Stati membri. E dovrebbero al contempo fornire un sostegno nei settori chiave, in particolare per l'assistenza sanitaria, assicurando il necessario supporto a chi – innanzitutto le giovani generazioni – sta maggiormente subendo il peso della disoccupazione e della povertà.

Le disuguaglianze sono aumentate in modo grave, impedendo il ritorno a una crescita giusta. Il modello sociale europeo deve essere difeso ed esteso attraverso politiche di redistribuzione, protezione sociale e welfare basate sulla solidarietà tra i paesi europei. Da questo punto di vista, la riforma radicale degli attuali sistemi tributari, con un'armonizzazione fiscale a livello continentale che impedisca alle imprese di eludere la tassazione dei profitti e lo spostamento del carico fiscale dal lavoro alla ricchezza e alle risorse non rinnovabili è centrale anche per ridurre le disuguaglianze e salvaguardare il welfare.

*La politica industriale.* L'urgenza di una politica industriale in Europa comincia a essere riconosciuta dalla Commissione Europea. Ma le sue proposte restano confinate al quadro ristretto della politica di concorrenza, orientata esclusivamente agli obiettivi

di performance a breve termine del mercato. Si rende necessaria un'alternativa capace di collegare l'obiettivo di performance industriale a lungo termine con l'interesse per una trasformazione socio-ecologica.

Tutto ciò dovrebbe toccare sei grandi dimensioni: (1) a livello europeo, un piano di investimenti pubblici per la ricostruzione socio-ecologica al fine di stimolare la domanda; (2) un'inversione di tendenza rispetto alla grave perdita di capacità industriale in Europa; (3) l'urgente riorientamento verso nuove attività ambientalmente sostenibili, a conoscenza intensiva, a elevata competenza e retribuzione; (4) il rovesciamento della politica di intense privatizzazioni degli ultimi decenni e un intervento pubblico a sostegno di nuove attività a livello comunitario, nazionale, regionale e locale; (5) l'impostazione di un diverso tipo di "sicurezza", in termini di disarmo, maggiore coesione e minori squilibri all'interno dell'Unione e dei suoi singoli paesi membri; (6) la creazione di un nuovo importante strumento di politica per la trasformazione ecologica dell'Europa.

Le attività specifiche che potrebbero essere coinvolte da questa nuova politica industriale comunitaria comprendono: (a) la tutela dell'ambiente e delle energie rinnovabili; (b) la produzione e la diffusione delle conoscenze, delle applicazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, delle attività *web-based*; (c) i servizi alla salute, al benessere e alle attività di cura; (d) il sostegno alle iniziative che offrano soluzioni socialmente ed ecologicamente sostenibili alle questioni alimentari e riguardanti la mobilità, l'edilizia, l'energia, l'acqua e i rifiuti.

*Espandere la democrazia.* L'entrata in vigore del Trattato di stabilizzazione, coordinamento e governance e la direttiva Two Pack segnalano che la politica economica nei paesi della zona euro è ora assoggettata al pieno controllo centrale. Anche se i poteri dei Parlamenti degli Stati membri sulla politica economica sono stati radicalmente ridotti, non vi è alcun corrispondente aumento dei poteri del Parlamento Europeo. La moltiplicazione dei rozzi vincoli aritmetici sulla spesa pubblica e sull'indebitamento è probabile che sia tanto poco funzionale in futuro quanto analoghe esercitazioni lo sono state quasi sempre in passato. Queste regole semplicistiche esprimono una sfiducia per le democrazie e una sovrastima della capacità dei processi di mercato di stabilizzare la vita economica.

La retorica della competitività utilizzata dai leader europei per giustificare sia l'impostazione restrittiva della politica economica sia l'incalzante pressione sugli Stati membri più deboli ha anche la funzione di limitare il controllo democratico sull'economia. Le restrizioni legali in materia di politica economica sono ormai così pesanti che efficaci politiche alternative impongono sia l'abrogazione delle nuove misure di

governance che il loro esplicito assoggettamento alle altre priorità, tra cui l'occupazione, la sostenibilità ecologica e la giustizia sociale.

*Stop al Ttip.* Gli attuali negoziati sul Trattato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Ttip) prevedono una grave riduzione dei processi democratici, dello spazio per le politiche e la regolamentazione. La Commissione Europea, sulla base di studi prodotti, sostiene che l'accordo promuoverà la crescita e l'occupazione nell'Unione. Gli effetti economici del Ttip sono, tuttavia, insignificanti. I guadagni in termini di reddito sono stimati a meno dell'1% del Pil comunitario e saranno realizzati gradualmente nel corso di un decennio.

L'aumento dei costi in termini di disoccupazione e di adattamento alla liberalizzazione del commercio è stato sottovalutato o trascurato del tutto. La deregolamentazione prevista dall'accordo commerciale minaccia la salute pubblica, i diritti del lavoro e la tutela dei consumatori. La soluzione proposta per regolare le controversie investitori-Stati privilegia i diritti dei primi a scapito dell'autonomia della politica pubblica. Il Ttip non è altro che un attacco frontale al processo decisionale democratico nell'Unione Europea. È pertanto necessario fermare il Ttip e la minaccia che esso rappresenta tanto sul fronte economico quanto su quello sociale e democratico.

## LE RISORSE PER CAMBIARE L'ITALIA: REDISTRIBUIRE IL CARICO FISCALE ANZICHÉ RIDURRE IMPOSTE E SERVIZI PUBBLICI

### Il fisco nella manovra di bilancio

Nella manovra di bilancio il fisco la fa da padrone. Sono fiscali i due interventi di spesa che più la caratterizzano, conferma del bonus 80 euro ed eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile Irap (14,5 miliardi di spesa, 5 dei quali finanziati da precedenti interventi). Sul lato delle coperture, le condizioni della finanza pubblica costringono a rivolgersi ovunque vi sia speranza di raggranellare qualcosa, cosicché, a fianco dei tagli di spesa, viene prevista una serie di aumenti di imposte per più di 3 miliardi: aumento delle aliquote su rendimenti di fondi pensione e rivalutazione del Trattamento di Fine Rapporto (Tfr), maggiori imposte su giochi, dividendi pagati alle società non commerciali, polizze vita e tassa di circolazione su veicoli storici, oltre a rivalutazione di terreni e partecipazioni e aumento dell'acconto sui lavori di ristrutturazione.

Sono poi previste coperture per 4,5 miliardi dal contrasto all'evasione fiscale, per le quali si conta soprattutto sulle nuove modalità di pagamento dell'Iva e sull'incrocio delle banche dati. È fiscale l'enorme clausola di salvaguardia prevista per il 2016, quando scatteranno aumenti Iva per 13-17 miliardi di euro, a meno che non si trovino in corso d'anno coperture alternative. Sono infine fiscali le due maggiori sorprese, la *manovrina* da 2,1 miliardi sul 2014 consistente nella revoca retroattiva della riduzione delle aliquote Irap approvata solo qualche mese fa e i 2,3 miliardi di euro previsti dalla tassazione Irpef del Tfr in busta paga.

In tutto ciò si rivela di nuovo una discrasia fra comunicazione e sostanza della manovra. A livello comunicativo si punta tutto sulla riduzione fiscale, con enfasi tale da arrivare quasi a delegittimare lo stesso operatore pubblico; viene spezzato il legame fra prelievo e spesa, alimentando l'effetto illusorio che basti genericamente ridurre gli sprechi e combattere l'evasione per migliorare i servizi pubblici e ridurre le imposte; così si diffonde la percezione della contribuzione come un inutile balzello pagato a uno Stato vorace e sprecone; al tempo stesso, si arriva addirittura ad additare ad esempio per il paese la maggiore industria nazionale, malgrado abbia spostato all'estero la sede fiscale.

A livello di interventi, invece, si opera in maniera disordinata e a trecentosessanta gradi per trovare maggiori entrate. In realtà, singolarmente presi, alcuni specifici in-

terventi costituirebbero la parte forse più apprezzabile della manovra, nella misura in cui aggrediscono alcuni regimi fiscali di esenzione e di favore. Il problema però è che, al di là della necessità di alimentare le entrate, si fa fatica a cogliere un disegno complessivo nei provvedimenti fiscali contenuti nel Ddl di Stabilità. La cosa è tanto più significativa in quanto il Governo ha sul tavolo una legge delega già approvata sulla materia, che permetterebbe di dare organicità agli interventi.

Rimane poi il fatto che tutti gli interventi fiscali si muovono su un piano che si fa fatica a ricondurre al dettato costituzionale (articolo 53) secondo cui “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva” e “il sistema tributario è informato a criteri di progressività”. Continuano infatti a dominare forme di imposizione separata e proporzionale, anziché comprensiva di tutte le fonti di reddito e progressiva. Lo stesso vale per il patrimonio, cosicché ricchi e poveri continuano a pagare le stesse aliquote su conti correnti e attività finanziarie, le stesse aliquote Imu (con, addirittura, gli appartamenti più piccoli sostanzialmente penalizzati nel confronto fra Imu 2012 e Imu 2014), senza alcun tentativo di realizzare la progressività e realizzare una valutazione complessiva della capacità contributiva, né in termini di reddito né di ricchezza.

Anche la tassazione dei consumi, sulla quale si è scaricata, anche su indicazione comunitaria, buona parte dell'aumento dell'imposizione fiscale negli ultimi anni e che è stata resa oggetto delle enormi clausole di salvaguardia previste in bilancio (almeno due-tre punti di aumento Iva nel 2016-2017) va bene per incamerare risorse, ma trascura completamente il dettato costituzionale, essendo regressiva e penalizzando i ceti più poveri. Sembra poi assente qualunque azione decisa volta al contrasto dell'elusione e della competizione fiscale al ribasso fra paesi, così come un qualche ripensamento dell'anomalia costituita dalla sostanziale assenza, in Italia – salvo per i patrimoni di grande dimensione, che riescono comunque generalmente a eludere l'imposizione – della tassa di successione.

## **I principi delle proposte di Sbilanciamoci !**

Le direzioni verso le quali sta evolvendo il sistema fiscale (tassazione separata, aliquote fisse, erosione della base imponibile Irpef, spostamento della tassazione verso i consumi) appaiono inique, andando a toccare soprattutto i ceti medi e bassi e incidendo solo marginalmente sugli ultimi decili della distribuzione di reddito e ricchezza, in Italia particolarmente sperequata anche nel confronto internazionale. La giustizia

fiscale andrebbe invece perseguita a partire dal dettato costituzionale, ovvero dai principi di capacità contributiva e progressività da esso chiaramente indicati. In tal senso è necessario muoversi in almeno quattro direzioni:

- ricostruire la capacità contributiva complessiva dei soggetti, invertendo il processo di erosione della base imponibile Irpef e rivalutando il principio del *comprehensive income* (reddito entrata), ovvero reintroducendo progressivamente tutte le fonti di reddito attualmente escluse dall'imposizione personale, peraltro in un contesto nel quale ormai l'amministrazione fiscale dispone di tutte le informazioni necessarie, a cominciare dagli affitti e dalle rendite finanziarie;
- ridare progressività alla struttura delle aliquote dell'imposta sul reddito, appiattite nei decenni scorsi, favorendo doppiamente i redditi alti, sia attraverso l'introduzione dei regimi di tassazione separata sia mediante la riduzione delle aliquote marginali;
- affiancare alle imposte sul reddito imposte non proporzionali bensì progressive sulla ricchezza, che ricostruiscano il patrimonio complessivo dei singoli contribuenti; in tale contesto, reintrodurre una tassazione effettiva su successioni e donazioni;
- contrastare efficacemente non solo l'evasione, ma anche l'elusione fiscale e la speculazione finanziaria, anche facendosi carico del rilancio di iniziative internazionali volte a combattere la competizione fiscale al ribasso; in tal senso l'azione di contrasto all'elusione, coordinata a livello europeo, dovrebbe recuperare come base imponibile fiscale anche quelle attività che attualmente sono riuscite a sfuggire a qualunque imposizione a causa dell'immaterialità del prodotto e dell'indeterminatezza della localizzazione geografica della prestazione (servizi forniti attraverso la rete).

Complessivamente, le proposte di Sbilanciamoci! in ambito fiscale per il 2015, coerenti con le direttrici di cui sopra, operano secondo il seguente schema:

- il prelievo fiscale non viene ridotto perché serve a finanziare i servizi pubblici, che versano in condizioni gravissime; i risparmi originati dall'efficientamento della spesa devono essere reinvestiti per migliorare ed espandere i servizi pubblici;
- va operata una grande redistribuzione del prelievo, a parità di gettito, mediante una duplice redistribuzione dell'imposizione: dai ricchi ai poveri e dai redditi da lavoro e di impresa a patrimoni e rendita.



## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

In un contesto in cui la politica fiscale si è mossa in direzioni molto lontane dal dettato costituzionale, il perseguimento dei principi sopra enunciati richiederebbe l'emergere di condizioni per una significativa e complessiva inversione dell'attuale status quo. Laddove tutti i comparti di tassazione sopra richiamati presentano rilevanti criticità, di seguito si illustrano due interventi esemplificativi, il primo riguardante l'imposta personale sul reddito, il secondo l'imposta patrimoniale.

Coerentemente con la logica redistributiva appena illustrata, si ipotizza di utilizzare il saldo positivo generato dai due interventi per altrettanti interventi di riduzione fiscale (riduzione dell'aliquota Iva e aumento delle detrazioni Irpef).

### Tassazione Irpef

- a) riduzione di 1 punto delle aliquote sul I e sul II scaglione di reddito Irpef;
- b) aumento dell'aliquota sul IV scaglione (da 50.001 a 75.000 euro di reddito) dal 41% al 44% e dell'aliquota sul V scaglione (oltre 75.000 euro) dal 41% al 47% fino a 100.000 euro e al 50% oltre i 100.000 euro, con corrispondente creazione di un VI scaglione;
- c) abolizione della cedolare secca sugli affitti a canone libero, con rientro degli affitti nella base imponibile Irpef e conseguente loro assoggettamento ad aliquote progressive, in luogo dell'attuale aliquota sostitutiva del 21%;
- d) abolizione dell'attuale regime di tassazione separata al 26% per le rendite finanziarie (esclusi i titoli di Stato) e loro considerazione nella base imponibile Irpef, con conseguente assoggettamento ad aliquote progressive.

In base ai dati delle dichiarazioni dei redditi 2012 le misure sub a) e b) porterebbero a minori entrate fiscali per 1,7 miliardi di euro (si noti che l'aggravio sui redditi elevati è meno forte di quanto sembra perché gli scaglioni di reddito più elevato godono comunque della riduzione delle aliquote sui primi scaglioni); l'abolizione del regime di cedolare secca sui contratti di affitto a canone libero (permanendo il regime agevolato per i canoni concordati) genererebbe maggiori entrate fiscali per 881 milioni. Quanto all'assoggettamento all'Irpef delle rendite finanziarie, sulla base delle stime presentate dal Governo in occasione dell'intervento sulle rendite finanziarie nel decreto legge 66/2014, è possibile valutare maggiori entrate per circa 2,4 miliardi. Complessivamente, la manovra sull'Irpef ipotizzata avrebbe effetti netti positivi sulle entrate per poco meno di 1,6 miliardi.

## Tassazione del patrimonio

a) introduzione di un'imposta complessiva sul patrimonio (immobiliare e mobiliare) con una struttura ad aliquote progressive, che nella componente immobiliare operi una redistribuzione a parità di gettito (sostanzialmente esentando i ceti bassi e incidendo maggiormente sui grandi patrimoni), mentre nella componente finanziaria generi entrate aggiuntive per 4 miliardi (2 dalle famiglie, 2 dalle imprese) sulla base degli stessi principi;

b) riduzione delle franchigia sulla tassa di successione (da 1 milione a 100.000 euro) e applicazione di aliquote crescenti con la ricchezza tali da generare maggiori entrate per 900 milioni di euro.

Guardando ai dati della distribuzione della proprietà e del potenziale imponibile Imu per classi di reddito (a classi di reddito più elevate sono associati valori medi Imu molto più elevati) si ipotizza l'esenzione per valori del potenziale Imu fino a 73.000 euro, finanziata da aliquote crescenti (dallo 0,5% al 2%) sui potenziali Imu più elevati, così da mantenere inalterato il prelievo Imu sulle famiglie ma operare una significativa redistribuzione.

Il prelievo sulle persone giuridiche rimarrebbe in prima battuta invariato, e così le entrate complessive della componente immobiliare della ricchezza.

Quanto alla ricchezza finanziaria, sulla base delle stime relative alla ricchezza finanziaria netta delle famiglie (4.000 miliardi) e delle imprese, si ipotizza un'imposizione (progressiva) distribuita fra le due categorie in grado di generare maggiori entrate per 4 miliardi complessivi.

Da un'imposta sulle successione che veda il drastico calo della franchigia, si ritiene inoltre possano essere generate maggiori entrate per almeno 0,9 miliardi. Complessivamente, gli interventi delineati dovrebbero generare un saldo positivo per 6,5 miliardi di euro (1,6 miliardi di euro in sede Irpef, 4 miliardi dalla tassazione dei patrimoni finanziari, 0,9 miliardi dalla tassa di successione), operando al tempo stesso una significativa redistribuzione interna del prelievo in senso progressivo.

Sulla base delle stime del Ddl di Stabilità, si ritiene che tali maggiori risorse possano essere impiegate:

- per la riduzione di 1 punto dell'aliquota massima Iva dal 22% al 21% (4 miliardi di spesa);
- per l'aumento in sede Irpef di 100 euro delle detrazioni sui redditi da lavoro dipendente e da pensioni (2,5 miliardi di spesa).

## Altre proposte in materia fiscale

### Tassa sui capitali scudati e sui capitali che rientrano dall'estero

Banca d'Italia stima tra 124 e 200 miliardi di euro l'entità dei capitali detenuti all'estero da soggetti residenti in Italia non dichiarati all'erario. Questa ricchezza, frutto spesso di reati e di evasione, è stata tassata solo in minima parte a seguito dei diversi scudi fiscali adottati negli ultimi anni, consentendo l'anonimato ai proprietari di tali capitali.

La nostra proposta prevede l'applicazione di un'aliquota *una tantum* del 10% sul capitale scudato per portare il livello di tassazione di tali patrimoni al 15% totale (5% di scudo e 10% della proposta). Il ritorno previsto, secondo l'ipotesi che solo 50 miliardi dei beni scudati siano ancora presenti nelle società fiduciarie, è pari a 5 miliardi di euro.

Maggiori entrate: 5 miliardi.

### Lotta all'evasione e servizi pubblici

In Italia purtroppo l'evasione fiscale è la norma per molti cittadini, incoraggiati anche dai cattivi esempi del mondo della politica, spesso dedita a recuperare consenso presso le ampie fasce di cittadini che non pagano o pagano poca imposta sui redditi. I dati ufficiali sono molto chiari, l'erario si regge in gran parte sul contributo dei dipendenti e dei pensionati; per le altre categorie invece la pressione fiscale resta tale solo sulla carta. Il danno si riversa anche sull'accesso ai servizi pubblici, spesso condizionato al reddito, con il risultato che stormi di evasori totali beffano per la seconda volta i lavoratori e i pensionati troppo benestanti per fruire delle agevolazioni (ad esempio i ticket e le rette per le mense scolastiche), con il paradosso di escludere chi paga le tasse. Un cambiamento nella lotta all'evasione si può realizzare usando i controlli che già avvengono in tanti Comuni per accertamenti automatici.

Ad esempio, a chi si dichiara nullatenente per le rette dei figli, i Comuni chiedono di provare lo stato di bisogno o in alternativa pagare la tariffa piena, arretrati inclusi. Con un provvedimento di legge ai cittadini che hanno falsato la propria condizione reddituale andrebbe fatto un accertamento fiscale automatico. In pratica per motivi di equità un aumento non dei controlli sui requisiti, che già esistono, ma la creazione di un meccanismo che porti a sanzionare l'evasore anche sul reddito.

Maggiori entrate: 50 milioni.

### **No al condono per i concessionari di videogiochi**

La Legge di Stabilità 2015 all'art. 44, c. 20-25 prevede diverse misure relative alle imprese che offrono scommesse in denaro senza essere collegate al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e che, dunque, non versano imposte all'erario sulla loro raccolta. Si stima che esse siano almeno 7 mila, per una base imponibile pari ad almeno 8,4 miliardi di euro.

La Legge di Stabilità si limita a prevedere che tali imprese debbano pagare allo Stato l'8% di quanto raccolto, prevedendo un gettito di circa 600 milioni di euro. Si tratta, in pratica, di un condono. Ma la Corte dei Conti nel 2012 aveva condannato i concessionari inadempienti a una multa di 2,5 miliardi di euro. Diciamo no al condono e proponiamo di dare seguito alla decisione della Corte dei Conti. Si prevede un gettito prudenziale di 2,1 miliardi di euro.

Maggiori entrate: 2,1 miliardi.

### **Tassare i diritti televisivi per lo sport-spettacolo**

Il business dello sport-spettacolo ha effetti distorsivi sul mercato e priva di risorse lo sport per tutti. Si propone di adottare il modello francese di tassazione dei diritti televisivi per finanziare lo sport per tutti e la costruzione di impianti pubblici polivalenti. Con un'aliquota del 5% sul totale dei diritti versati si potrebbero raccogliere circa 40 milioni di euro.

Maggiori entrate: 40 milioni.

### **Tassazione dei profitti del settore dei beni di lusso**

Le imprese nautiche e di oreficeria italiane nel 2010 hanno realizzato un fatturato di circa 27 miliardi di euro. Nautica e gioielleria rappresentano produzioni di lusso rivolte a clientele particolarmente facoltose. L'introduzione di una tassazione al 10% sugli utili delle imprese di questi settori potrebbe generare un introito di circa 200 milioni di euro.

Maggiori entrate: 200 milioni.

### **Misure fiscali penalizzanti per il rilascio del porto d'armi**

Si propone un aumento di 200 euro per le licenze di armi per la difesa personale (oggi sono oltre cinquantamila): 170 milioni di euro il maggiore gettito stimato.

Maggiori entrate: 170 milioni.

---

# RIORIENTARE LA SPESA PUBBLICA. LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI! IN DETTAGLIO

## Fisco e finanza

### Sofferenze, credit crunch e recessione

A fine 2014 le sofferenze bancarie in Italia viaggiano intorno al 9%. Questo significa che su 100 euro prestati dalle banche a famiglie e imprese, ben 9 non vengono rimborsati da chi ha chiesto un prestito. Se sommiamo anche le partite incagliate, ovvero i prestiti non ancora in sofferenza ma su cui ci sono comunque gravi problemi di rientro per la banca, la situazione peggiora, e non di poco.

Di fronte all'aumento delle sofferenze e alle difficoltà dell'economia, la reazione delle banche è quella di prestare sempre di meno. Se in tutta Europa assistiamo a una contrazione del credito – *credit crunch* nell'espressione inglese – il fenomeno è particolarmente pesante in Italia, dove l'andamento negativo prosegue da anni. La mancanza di credito peggiora la situazione delle imprese, che investono meno, così come i problemi per cittadini e famiglie, portando a una riduzione dei consumi. Fattori che acuiscono difficoltà e recessione, il che spinge le banche a chiudere ulteriormente i rubinetti del credito. Recessione, *credit crunch*, problemi delle imprese, sofferenze bancarie rappresentano elementi di una spirale che si autoalimenta.

### La trappola della liquidità

Per le banche è più conveniente e apparentemente più sicuro investire i capitali a disposizione in attività finanziarie, dai titoli di Stato ad altri strumenti. Analogamente, per le imprese appare tanto rischioso quanto poco remunerativo investire nella cosiddetta “economia reale”, e le risorse monetarie vengono tesaurizzate e investite. Lo stesso avviene per i cittadini, come nel caso del bonus di 80 euro in busta paga promosso dal Governo Renzi. Un bonus che non ha portato l'effetto sperato di una ripresa dei consumi, ma che è stato in massima parte accantonato sotto forma di risparmio dalle famiglie (quando non è stato rigirato allo Stato sotto forma di altre imposte).

È una riedizione della “trappola della liquidità” già teorizzata da Keynes nella prima metà del secolo scorso con la celebre metafora secondo la quale puoi portare un

cavallo al fiume, ma non puoi obbligarlo a bere: in momenti di difficoltà economica si può immettere liquidità nel sistema, ma non obbligare imprese e persone a consumare e investire invece di risparmiare.

Qual è l'effetto di questa “trappola”? Famiglie, imprese e banche depositano i propri soldi nel sistema finanziario, sottraendoli all'economia reale. Da un lato l'afflusso di liquidità e la forte domanda portano a un aumento dei prezzi di azioni, obbligazioni e altri strumenti finanziari. Dall'altro, come menzionato, la mancanza di risorse acuisce le difficoltà nell'economia. In altre parole tendono a salire gli indici di Borsa e a peggiorare quelli economici, il che porta sempre più persone a investire i propri risparmi in attività finanziarie in crescita e a sottrarli da un'economia in recessione. Nuovamente, una spirale che si autoalimenta e che porta a uno scollamento sempre più marcato tra il valore degli attivi finanziari e quello dei beni e servizi nell'economia: la definizione stessa di una nuova bolla finanziaria. Bolla che scoppiando rischia di trascinare con sé l'economia e creare nuovi disastri tanto per i conti pubblici (pensiamo allo “spread”) quanto per l'occupazione.

### **Gli interventi della Banca Centrale Europea**

Proprio per cercare di superare questa trappola della liquidità e per rilanciare l'economia, la Bce ha messo in piedi tutta una serie di misure per portare le banche a tornare a erogare credito alle imprese e alle famiglie, e più in generale per evitare che l'enorme liquidità oggi presente rimanga “incastrata” in circuiti puramente finanziari. È in questa direzione che a ottobre 2014 la Bce ha messo in campo il Tltro (Targeted Long Term Refinancing Operations): liquidità a basso costo alle banche, ma unicamente se tali risorse vengono poi indirizzate all'economia “reale”. Negli scorsi anni la Bce aveva già prestato alle banche oltre mille miliardi di euro a un tasso bassissimo, ma questo non si era tradotto in maggiori prestiti all'economia. Ora la nuova liquidità deve essere trasferita dalle banche a imprese e cittadini.

La Bce dovrebbe poi acquistare dalle banche titoli frutto di cartolarizzazioni dei crediti. Per una banca, erogare un credito significa aspettare di ricevere una certa somma di denaro nel futuro. Con una cartolarizzazione, la banca può rivendere il diritto a riscuotere tali somme, per incassare subito una certa cifra e liberarsi dal rischio di credito. Per farlo si costruisce un'obbligazione – chiamata Asset Backed Security, o Abs – che ha come garanzia il prestito erogato. Acquistando tali Abs, la Bce dovrebbe permettere alle banche di liberare capitale da impiegare in nuovi prestiti. Misure che vanno a sommarsi al taglio dei tassi fino allo 0,05% e a tassi addirittura

negativi per le banche che decidono di mantenere la propria liquidità presso la Bce. Apparentemente la Bce mette in campo ogni possibile misura per rilanciare credito ed economia.

### **Ancora soldi?**

Anche rimanendo all'analisi tecnica sarebbero diverse le critiche che si potrebbero muovere a tali interventi. L'esordio del Tltro è stato a dir poco deludente: le stime prevedevano di mettere in campo fino a 150 miliardi di euro, in realtà le banche ne hanno richiesti unicamente poco più della metà. Nel Nord Europa molte banche possono infatti finanziarsi a tassi simili se non inferiori, senza dovere poi sottostare a vincoli e controlli. Diversi istituti, inoltre, si muovono con molta prudenza anche in ragione dei controlli sulla solidità patrimoniale che hanno visto solo a fine ottobre la Bce pubblicare i risultati degli "stress test". Soprattutto, in una fase recessiva le imprese tendono a non investire e i cittadini a non consumare. È la domanda di prestiti a languire, non l'offerta. In ultimo, anche quando ci fosse una richiesta di credito, proprio in ragione delle difficoltà dell'economia le banche chiedono garanzie che chi vuole un prestito spesso non è in grado di offrire.

Per quanto riguarda gli Abs, le critiche sono fin troppo evidenti se solo si considera come solo pochi anni fa le cartolarizzazioni siano state la scintilla che ha fatto esplodere la bolla dei mutui *subprime* e la conseguente crisi globale. Le banche concedevano mutui anche a chi non aveva reddito né garanzie, perché immediatamente dopo potevano disfarsi del rischio "impacchettando" tali mutui in obbligazioni che venivano rivendute in tutto il mondo. Possibile che da una crisi nata dal disastro delle cartolarizzazioni si decida di uscire puntando sulle cartolarizzazioni?

### **Il paraocchi ideologico**

Non è però da un punto di vista tecnico che emergono le maggiori criticità, quanto nella visione di insieme che muove la Bce e le altre istituzioni europee. In primo luogo, per l'ennesima volta, si parte dall'assunto che la finanza pubblica sia il problema e che quella privata debba rappresentare la soluzione. Ci si "dimentica" di come la crisi sia stata causata da un sistema finanziario privato ipertrofico e senza regole, e si cerca di uscirne esasperando le stesse condizioni che ci hanno trascinato nella situazione attuale. Si continua a pompare liquidità nel sistema bancario e finanziario, mentre in parallelo le finanze pubbliche vengono strangolate da austerità e consolidamento fiscale. In secondo luogo, se anche si vuole trovare la soluzione nella finanza privata,

occorre pensare a banche e mercati che servano l'interesse generale: strumenti per l'economia e l'insieme della società, non un sistema chiuso e autoreferenziale per fare soldi dai soldi. In altre parole, per un sistema finanziario che sia parte della soluzione e non uno, se non il principale, problema, servirebbero regole vincolanti e controlli stringenti.

A partire da questa analisi le proposte che discendono sono quelle per una regolamentazione della finanza che vengono ripetute da anni dalle reti e organizzazioni della società civile italiana e internazionale. Misure che oggi appaiono ancora più necessarie e urgenti sia per fare uscire l'Italia e l'Europa dal tunnel di recessione e deflazione in cui si trovano, sia ancora prima per evitare una nuova bolla finanziaria con impatti potenzialmente devastanti sulle nostre vite.

In questo senso sono moltissime le iniziative, tanto in Italia quanto soprattutto su scala europea, in cui il nostro paese dovrebbe e potrebbe giocare un ruolo ben più determinante. Alcune proposte di regolamentazione sono portate avanti su scala europea, ma con una lentezza esasperante e molto spesso con risultati estremamente modesti rispetto alla posta in palio. L'enorme influenza delle lobby finanziarie è riuscita fino a oggi a bloccare o diluire qualsiasi proposta di regolamentazione, mentre nell'immaginario collettivo, come accennato, il problema non è più la finanza privata ma debiti e deficit pubblici da tagliare.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

Tra le diverse iniziative da portare avanti, qui di seguito ne riporteremo tre sia per la loro particolare importanza, sia per la fattibilità tecnica ampiamente dimostrata.

### **Separazione banche commerciali - banche di investimento**

Pochi anni dopo la crisi del 1929 una delle misure più importanti introdotte negli Stati Uniti – tramite il Glass-Steagall Act – fu la separazione tra banche commerciali e banche di investimento. Un provvedimento che ha contribuito alla relativa stabilità del sistema bancario, finché è stata smantellata negli anni '90. Rispetto al 1929, il sistema bancario è oggi più concentrato e le dimensioni sono ancora maggiori, ma le proposte oggi in campo sono decisamente più deboli. La Volcker Rule inserita nell'amministrazione Obama nella legge di riforma della finanza (il Dodd-Frank Act) si limita a proibire il trading in proprio delle banche.

Analogamente, il Rapporto Vickers pubblicato in Gran Bretagna e il Rapporto Lii-



kanen<sup>36</sup> sulla riforma del sistema bancario europeo (dal nome del Governatore della Banca centrale finlandese che presiedeva i lavori) si limitano a proporre una separazione delle diverse attività all'interno del singolo conglomerato.

Tutto questo mentre in Europa diverse banche hanno un fatturato superiore al Pil del paese dove sono registrate. Un problema per i regolatori, che rischiano seriamente di essere condizionati da regolati così grandi. Uno dei problemi maggiori legati alla dimensione di queste banche è la commistione dell'attività di intermediazione creditizia tradizionale con quella delle banche d'affari e del trading speculativo. Poiché l'attività di trading è in realtà finanziata con fondi diretti ad attività a basso rischio e a basso rendimento (i depositi bancari), il trading speculativo gode di un sussidio implicito. Se infatti fosse scorporato dall'attività commerciale e chiedesse fondi sul mercato per quella specifica attività, sarebbe costretto a remunerarli a tasso molto più elevato. In altri termini le banche conglomerate giocano d'azzardo con i soldi (e spesso all'insaputa) dei depositanti, che partecipano alle perdite ma non agli utili della loro attività speculativa. Un fenomeno che esaspera la trappola della liquidità descritta in precedenza: in questa fase è apparentemente più conveniente per una banca spostare i propri attivi in investimenti finanziari e tagliare il credito a imprese e famiglie. Un comportamento che acuisce la crisi stessa e le conseguenti bolle finanziarie, da una parte, e le difficoltà dell'economia reale, dall'altra.

Serve una completa separazione giuridica dei conglomerati di maggiori dimensioni, creando diverse imprese, ognuna con obiettivi e operatività specifici, anche per evitare il ricatto delle banche che possono minacciare ricadute sui conti correnti della clientela in seguito a perdite nelle attività speculative. La stessa idea che alcune banche siano troppo grandi e un loro fallimento una minaccia per la stabilità dell'intera economia evidenzia una questione sistemica, che non riguarda la banca ma l'insieme della società. Logicamente, prima ancora che economicamente, ne consegue la necessità di un controllo pubblico vincolante, a maggior ragione per le banche salvate con denaro pubblico.

### **La tassa sulle transazioni finanziarie**

Un'imposta estremamente ridotta su ogni compravendita di strumenti finanziari (Tassa sulle transazioni finanziarie - Ttf) non scoraggia i normali investimenti

36 Cfr. "High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector", noto appunto come Rapporto Liikanen e disponibile a questo indirizzo [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf).

sui mercati, mentre argina gli eccessi di chi acquista e vende titoli migliaia di volte in un solo giorno, anche nell'arco di pochi secondi, per guadagnare sulle piccole oscillazioni del loro valore. Il peso della tassa diventa progressivamente più alto tanto più gli obiettivi sono di breve periodo. Questa tassa rappresenta quindi uno strumento di straordinaria efficacia nello scoraggiare lo "short-termismo" e, più in generale, contrastare il "casinò finanziario" e riportare la finanza al suo ruolo originario: non un fine in sé per produrre denaro dal denaro nel più breve tempo possibile, ma un mezzo al servizio dell'economia e della società.

Dopo che 11 paesi europei hanno deciso di adottare la Ttf in Europa tramite una procedura di cooperazione rafforzata, la priorità è oggi quella di lavorare perché tale imposta sia una misura davvero in grado di frenare la speculazione e reindirizzare la finanza verso l'economia, generando nel contempo un gettito di decine di miliardi di euro su scala europea: secondo lo studio più recente della Commissione, una Ttf correttamente disegnata potrebbe portare circa 34 miliardi di euro l'anno per i paesi aderenti.<sup>37</sup> Il testo su cui convergere è dato dalla proposta di direttiva europea presentato dalla Commissione a febbraio 2013.<sup>38</sup> Un testo che propone uno schema di tassa decisamente più efficace rispetto alla debole e incompleta normativa italiana. Gli elementi chiave che vanno salvaguardati in fase negoziale sono:

- applicazione della tassa alla più ampia base imponibile: alle azioni, alle obbligazioni (tra cui i titoli di Stato scambiati sul mercato secondario), a tutti gli strumenti derivati, con particolare riguardo a quelli negoziati fuori dalle piattaforme regolamentate, ai prodotti strutturati e alle operazioni realizzate intra-gruppo o da intermediari finanziari, inclusi *hedge fund* e altri soggetti a maggiore vocazione speculativa. La tassa sulle transazioni deve inderogabilmente intercettare i derivati con sottostante i titoli di Stato, onde evitare che risulti più conveniente speculare sui derivati sui titoli di Stato rispetto agli altri derivati sottoposti a tassazione;
- applicazione del doppio principio di residenza e di emissione del titolo come misura di contrasto all'evasione della tassa;
- applicazione dell'imposta alla singola operazione e non al saldo netto di fine giornata, contrastando così l'intero volume di operazioni più altamente speculative. Di particolare interesse è mantenere la previsione per cui sono sottoposte al

37 Cfr. a tal proposito la *Valutazione d'impatto* della Commissione Europea del 2013, disponibile a questo indirizzo: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/swd\\_2013\\_28\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/swd_2013_28_en.pdf).

38 Il testo completo è reperibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/other\\_taxes/financial\\_sector/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm).

prelievo fiscale anche le transazioni modificate o cancellate (fatti salvi ovviamente i casi di errore).<sup>39</sup>

Anche con una stima conservativa e tenuto conto della diminuzione degli scambi legata all'introduzione dell'imposta, in Italia l'allargamento della base imponibile permetterebbe di aumentare notevolmente il gettito.

Maggiori entrate: 800 milioni di euro.

### **Lotta all'evasione fiscale**

In una fase di crisi, chi è in posizione di forza si trova ulteriormente avvantaggiato dal poter sfruttare trucchi e scappatoie per sfuggire al fisco. Oltre all'enorme evasione ed elusione fiscale, pensiamo all'aggravarsi del fenomeno della fuga di capitali all'estero, che per l'Italia si misura in decine di miliardi di euro al mese.<sup>40</sup>

Per contrastare tali fenomeni, le difficoltà non sono tanto di natura tecnica quanto di volontà politica. Come primi passi occorre adottare una definizione univoca e stringente di paradiso fiscale su scala internazionale. Enti quali i *trust*, che garantiscono un completo anonimato e un'assoluta segretezza, devono essere dichiarati illegali. Come recentemente auspicato dal G20, serve un accordo multilaterale, e non una serie di trattati bilaterali, che preveda uno scambio automatico di informazioni, e non su richiesta. Oggi finalmente l'Unione Europea sembra muoversi, anche se moltissimo rimane da fare per arrivare a risultati tangibili:

- *La direttiva sulla rendicontazione paese per paese da parte delle multinazionali*<sup>41</sup>: le multinazionali riportano nei propri bilanci unicamente dati aggregati per macroregioni. In questo modo è impossibile sapere cosa avviene in ogni paese, e in particolare se le imprese pagano in ogni giurisdizione le tasse dovute per le attività di produzione e commercio e per i profitti realizzati. L'obbligo di pubblicazione dei bilanci e dei dati relativi a vendite, acquisti, costi del personale, numero della forza lavoro, profitti lordi, beni e tasse pagate in ogni Stato consentirebbe un decisivo salto di qualità nella lotta contro l'evasione fiscale, la corruzione, il riciclaggio e la criminalità organizzata. Inoltre, sarebbe uno strumento utile per arginare il fenomeno del cosiddetto "trade mispricing", cioè quella pratica usata

39 Per maggiori informazioni, cfr. il sito della campagna "005": [www.zerozerocinque.it](http://www.zerozerocinque.it).

40 Cfr. F. Fubini, "Capitali di nuovo in fuga dall'Italia: oltre confine 67 miliardi in due mesi", *la Repubblica*, 11 ottobre 2014, [http://www.repubblica.it/economia/2014/10/11/news/capitali\\_di\\_nuovo\\_in\\_fuga\\_dall\\_italia\\_oltre\\_confine\\_67\\_miliardi\\_in\\_due\\_mesi-97840933/](http://www.repubblica.it/economia/2014/10/11/news/capitali_di_nuovo_in_fuga_dall_italia_oltre_confine_67_miliardi_in_due_mesi-97840933/).

41 Il cui testo è reperibile qui: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/accounting/non-financial-reporting/](http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/non-financial-reporting/).

dalle multinazionali per alterare in maniera legale la base imponibile in alcuni paesi spostando i profitti all'interno dello stesso gruppo verso paradisi fiscali o paesi a più bassa tassazione al fine di pagare meno tasse.

- *La direttiva sul riciclaggio*<sup>42</sup>: contiene provvedimenti per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché misure riguardanti i dati informativi che devono accompagnare i trasferimenti di fondi, al fine di garantirne la tracciabilità. Questa direttiva sarebbe cruciale per agire ad esempio sulla trasparenza delle informazioni che riguardano la composizione societaria delle varie imprese (la cosiddetta "beneficial ownership"), venendo a conoscenza di chi siano i veri proprietari delle imprese tramite la creazione di registri pubblici delle imprese.
- *La direttiva sul risparmio*<sup>43</sup>: copre un ventaglio più ampio rispetto al solo riciclaggio. L'adozione di questa direttiva permetterebbe lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale tra le autorità competenti (fiscali e giudiziarie) dei paesi dell'Unione Europea, una misura che era stata auspicata anche dal G20 come standard globale.<sup>44</sup>

## Conclusioni

Troppo spesso si dimentica che la crisi è stata scatenata dal collasso della finanza privata, il che successivamente ha comportato enormi problemi per le finanze pubbliche. In maniera diametralmente opposta, le istituzioni, a partire proprio dalla Troika di cui la Bce è membro autorevole, hanno disegnato un quadro in cui le responsabilità sono interamente addossate alla finanza pubblica. Una visione per lo meno distorta che ha portato da un lato a durissimi piani di austerità per Stati e cittadini che avevano subito l'impatto della crisi, dall'altro a fornire liquidità illimitata al sistema finanziario che l'aveva provocata. Di fronte al fallimento di questi anni e alla disastrosa situazione economica dell'Unione Europea, non si rimette in alcun modo in discussione il dogma, ma al contrario si intensifica la dose di una medicina che si sta rivelando un veleno: ancora più austerità e consolidamento fiscale per le finanze pubbliche, misure sempre più innovative per inondare di liquidità la finanza privata.

È un mondo al contrario. Il volume di derivati è superiore a quello che circolava alla vigilia dello scoppio della bolla dei mutui *subprime*, nel 2007; molte banche

42 Il cui testo è reperibile qui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013PC0045:EN:NOT>.

43 Il cui testo è reperibile qui: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-530\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-530_en.htm).

44 Per maggiori informazioni, cfr. il sito del Tax Justice Network: [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net).

continuano a lavorare con leve finanziarie degne di avventurieri da casinò; immensi capitali circolano in un sistema bancario ombra privo di qualsiasi regola o controllo; gli indici di Borsa e i bonus dei manager finanziari si gonfiano. La finanza privata responsabile della crisi è ripartita come e peggio di prima, e l'obiettivo delle istituzioni europee sembra quello di compiacere i mercati e fornire loro liquidità illimitata e a basso costo.

Dall'altro lato, per gli Stati e i cittadini che la crisi l'hanno subita ci sono i piani di austerità, i vincoli su debito e deficit, controlli asfissianti fino a una vera e propria sottrazione di sovranità democratica. Se le istituzioni europee avessero dedicato alla regolazione e controllo della finanza privata che ha causato la crisi solo una frazione dell'impegno profuso per imporre austerità e controlli a chi la stessa crisi l'ha subita, probabilmente oggi le cose andrebbero molto meglio. L'aspetto forse peggiore di tale visione, sposata anche dal Governo italiano, è che il tema del funzionamento e della regolamentazione dei sistemi bancario e finanziario rischia di uscire dall'agenda o comunque dalle priorità dei decisori politici, concentrati su deficit e debito pubblico, spread e pareggio di bilancio. Molto prima che sul piano tecnico o economico, è su quello ideologico che occorre intervenire, ribaltando l'attuale dogma e rivedendo alla radice la visione della crisi dipinta dalle istituzioni europee.

## Lavorare e produrre per il benessere

Il modello dominante di politica economica guarda alla creazione di lavoro esclusivamente per il mercato, in funzione del profitto e degli interessi della classe egemone. Una società basata sul lavoro perde di significato se serve ad alimentare il benessere di pochi incrementando disuguaglianze e demolendo la classe media.

Il lavoro pubblico oggi è considerato un peso per la società, una spesa “sterile” da limitare con blocchi salariali e di assunzioni, mentre il lavoratore nelle imprese è costretto a perdere ogni giorno qualche tutela o conquista del passato. Un approccio più lungimirante dovrebbe guardare al lavoro come allo strumento principale per aumentare il benessere del lavoratore, dell’imprenditore e della società. La visione ultraliberista del lavoro ci ha condotto a una situazione paradossale. Mentre cresce la disoccupazione della forza lavoro, non vengono nemmeno concepite politiche per intervenire sulle infrastrutture e sui servizi pubblici minati da decenni di abbandono, se non per soddisfare le esigenze di profitto di qualche gruppo imprenditoriale.

La visione odierna slega il lavoratore dal lavoro e dai suoi diritti, che sono subordinati alle esigenze delle imprese, sempre pronte a ventilare delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti. La proposta di inserire il Tfr in busta paga testimonia come venga maltrattata la rendita del lavoro, ovvero quanto beneficio traggono i lavoratori dalla cessione sul mercato della propria capacità lavorativa. La rendita del lavoro, nonostante la sua importanza per valutare la capacità effettiva dei lavoratori di trattenere per sé i benefici della propria attività, non viene vista come un indicatore per tarare la politica economica o le azioni da intraprendere proprio sul mercato del lavoro. Un indicatore che voglia rappresentare la rendita del lavoro dovrebbe aggiungere ai salari netti l’età al pensionamento, l’ammontare della pensione futura, le tutele per i periodi di disoccupazione, l’ammontare della liquidazione, l’orario di lavoro e il grado di tutela contro il licenziamento.

Ad oggi, dopo tante riforme rivolte al taglio delle pensioni, all’introduzione della precarizzazione e all’eliminazione progressiva delle tutele dei lavoratori, si può affermare che è in corso, anche senza un calcolo puntuale, un crollo della rendita del lavoro. Un modello alternativo a quello dominante dovrebbe guardare al lavoratore e non più unicamente alla merce lavoro, per far crescere il benessere sia della società sia dei lavoratori. Proprio il benessere è la chiave di volta per una politica finalizzata alla nuova e buona occupazione, non più rivolta esclusivamente alle esigenze del capitale, ma anche al benessere del paese.

## Un piano pubblico per il lavoro e il benessere

Nel concreto è possibile, anche con i vincoli finanziari correnti, introdurre un piano di investimenti per l'occupazione e il benessere dei cittadini. Nel dettaglio:

1. il primo ambito è la riqualificazione del trasporto pubblico locale su rotaia, con l'obiettivo di portare il paese ai livelli francesi e tedeschi per qualità, quantità e accessibilità delle tariffe. Il patrimonio delle linee ferroviarie dismesse dal dopoguerra a oggi, in gran parte ancora di proprietà delle Ferrovie dello Stato, può essere un'opportunità per sviluppare rapidamente una mobilità ferroviaria e incrementare la competitività delle imprese. Un piano per il recupero delle linee abbandonate, da anni chiamate "rami secchi", è il punto di partenza per rendere gli investimenti operativi rapidamente, grazie anche ai minori costi di esproprio delle linee.

Con un costo medio di 10 milioni di euro per chilometro si possono realizzare, investendo 3 miliardi l'anno, 300 chilometri di linee ferroviarie locali a due binari: un aumento progressivo delle reti ferroviarie locali da inserire in piani di mobilità che possano trarre giovamento da soluzioni *smart* con l'utilizzo intensivo delle nuove tecnologie. Le Regioni, i consorzi di Comuni e le Città metropolitane possono gestire tale processo, avviato dallo spostamento dalle Ferrovie dello Stato della proprietà di tali linee, ricorrendo eventualmente ai fondi strutturali.

Ritornare al trasporto pubblico locale utilizzando le linee dismesse si può fare, come insegna la tratta della Val Venosta, marchiata come ramo secco e ceduta dalle Ferrovie dello Stato alla Provincia autonoma di Bolzano. Il ristretto ambito aziendale delle ferrovie non poteva valutare i ritorni per il turismo e il vantaggio competitivo per l'economia locale, mentre la gestione diretta di un ente locale ha consentito il successo di tale esperimento, trasformato da sistema di trasporto inefficiente e di scarsa utilizzabilità in un fattore di competitività.

Una politica del trasporto locale su ferro renderebbe più competitiva la nostra economia, creerebbe maggiori opportunità per i lavoratori e contribuirebbe al risanamento ambientale, oltre a determinare effetti positivi sul turismo e sull'indotto (ristorazione, assistenza, eccetera). Una parte delle risorse per incrementare una politica di rilancio del trasporto locale su ferro può provenire da una *spending review* finalizzata a valutare i costi e i benefici delle grandi opere, inclusi gli oneri indiretti come il costo della forza pubblica per la realizzazione della Torino-Lione, dei sistemi d'arma, dei grandi eventi e delle esternalizzazioni, proprio i capitoli mancanti nelle due *spending review* realizzate dai Governi Monti e Renzi e che a turno gli ultimi Governi si sono affrettati a finanziare e promuovere, senza mai dimostrarne i ritorni economici di medio-lungo termine.

2. Il benessere non può prescindere da una revisione della politica sanitaria, che oggi si è concentrata nell'esternalizzare il personale di molti ospedali e ambulatori pubblici. Una revisione delle scelte di esternalizzazione del lavoro in sanità consentirebbe, senza oneri aggiuntivi, la stabilizzazione rapida del personale paramedico precario che da anni cura con continuità i malati nei reparti ospedalieri. I primi beneficiari della stabilizzazione del personale paramedico sono i pazienti, assistiti da infermieri e da medici non più in rotazione perenne, ma stabili e presenti.

3. L'altro grande pilastro del benessere per il futuro del paese è la scuola, settore incluso tra gli obiettivi di Lisbona al fine di far scendere gli abbandoni scolastici in Italia alla media europea. Nonostante i tagli e le riforme che hanno creato nuovi balzelli e sacrifici per le famiglie, come i contributi volontari, o gli oneri per gli esperti di materie curriculari, la scuola è un investimento decisivo, non solo per soddisfare gli appetiti delle imprese edilizie, ma soprattutto per sviluppare un capitale umano competitivo. L'introduzione di figure professionali stabili per combattere gli abbandoni scolastici può essere un investimento per il benessere del paese. Le risorse possono essere reperite da una revisione delle autonomie, che hanno gonfiato le segreterie di ogni plesso per una moltiplicazione degli adempimenti amministrativi. Un ritorno di alcune competenze ai provveditorati liberebbe personale e risorse per rispondere al *drop out* scolastico con un piano nazionale che sostituisca i progetti temporanei e limitati su alcuni territori.

4. Il paradosso del lavoro in Italia trova testimonianza nel dissesto idrogeologico e nella tutela del patrimonio culturale e paesaggistico. Lo stato di rovina di molti siti archeologici e storici, anche se di importanza mondiale, l'obsolescenza di tante strutture destinate alla tutela idrogeologica, oltre alle calamità che ogni anno si riversano sul paese, da ultimo l'"allagamento" della città di Genova, dovrebbero far riflettere sul come "lavorare per il benessere" sia una politica urgente. In realtà, si continua a seguire un modello di politica interamente funzionale agli interessi del profitto. Sfruttando anche i fondi europei, e inquadrando gli investimenti in una logica di valutazione del rischio sul lungo termine, si possono realizzare gli interventi necessari per rimettere in sicurezza vaste aree del nostro territorio. Purtroppo le Leggi di Stabilità e i Governi preferiscono un approccio emergenziale, senza comprendere che spendere risorse *dopo* che disastri e calamità sono avvenuti è molto più costoso che fare prevenzione.

Il modello della Protezione civile, del commissariamento delle emergenze, ha contribuito a gonfiare il nostro debito senza risolvere in modo strutturale i problemi (oltre a dare lavoro alla magistratura). La maggior cura del patrimonio culturale potrebbe



essere anche un modo per fornire uno sbocco ai giovani con competenze umanistiche “tradizionali”: si pensi agli archeologi, tradizionalmente eccellenti in Italia, oggi ridotti alla disoccupazione e alla sottoccupazione.

## RICERCA E SVILUPPO

Le politiche volte ad aumentare gli investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S), in linea con gli obiettivi di Lisbona, non hanno prodotto risultati apprezzabili. A oggi per raggiungere l'obiettivo italiano (rapporto fra spesa per R&S e Pil pari a 1,53), mancano all'appello 4 miliardi in più di spesa, con una intensità di R&S che scende in termini reali. I Governi si sono concentrati nel tentativo di stimolare la spesa per ricerca delle imprese italiane, dimenticandosi della ricerca pubblica, vista spesso e volentieri come una zavorra e oggetto di tagli susseguiti negli anni.

La valutazione della qualità della ricerca e molti rapporti indipendenti internazionali hanno dimostrato la bontà del lavoro svolto proprio dai ricercatori italiani, più efficienti della media europea e in grado di raccogliere numerose pubblicazioni sulle principali riviste scientifiche internazionali di maggior prestigio.

I problemi strutturali del sistema della ricerca restano però irrisolti: pochi fondi all'università, un capitale umano spesso sottoqualificato che frequenta sempre meno le aule universitarie, un sistema imprenditoriale caratterizzato da una miriade di piccole, medie e in gran parte microimprese specializzate in settori maturi con poca propensione alla ricerca, e, infine, uno squilibrio territoriale sempre più evidente, mitigato solo dalla presenza di numerosi atenei nel Mezzogiorno.

Gli ultimi tre Governi sono stati molto attivi nel provvedere ad alcune semplificazioni amministrative e ad aprire il sistema della ricerca all'integrazione europea. Al contrario, i ritardi nell'emanazione di regolamenti secondari hanno vanificato alcune misure, mentre i tagli dei bilanci hanno ridotto il ruolo della ricerca pubblica. Le cure dimagranti al bilancio del Ministero dell'Università e della Ricerca hanno favorito l'invecchiamento medio dei professori e non sono state certo aiutate dai ritardi del reclutamento straordinario. Oggi il ritorno a investire in Ricerca e Sviluppo è reso ancora più urgente dalla crisi economica e il Governo è chiamato a fornire risposte più convincenti.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Un Piano pubblico del lavoro per il benessere

Si propone di investire in un *Piano pubblico del lavoro per il benessere* complessivamente 4 miliardi di euro, scegliendo come ambiti di intervento prioritari la riqualificazione del trasporto pubblico locale su rotaia, la stabilizzazione del personale paramedico precario, l'assunzione di figure professionali stabili per combattere gli abbandoni scolastici e la realizzazione degli interventi necessari per rimettere in sicurezza vaste aree del nostro territorio.

Costo: 4 miliardi.

### **Istituzione del Fondo venture capital**

Correggere la debolezza tecnologica competitiva del sistema produttivo italiano è una questione centrale. Si propone di istituire, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, il Fondo venture capital “Industrial Compact 2020: industrializzazione della R&S” con lo scopo di selezionare e finanziare i progetti di ricerca pubblica e/o privata che implementino (industrializzino) la ricerca di base e applicata.

Si tratta di restituire all’industria il ruolo di traino e riportare i temi dell’economia reale e dell’innovazione industriale al centro del dibattito culturale, aprendo una fase di riflessione che deve coinvolgere la politica, le parti sociali e la società tutta. Le risorse del Fondo venture capital “Industrial Compact 2020: industrializzazione della R&S” sono pari alle maggiori entrate determinate dalla rimodulazione della tassa di successione.

Costo: 900 milioni.

### **Sostegno alla ricerca pubblica**

L’articolo 7 della Legge di Stabilità prevede per gli anni 2015-2019 un credito di imposta del 25%, per alcune spese particolari al 50%, a favore delle imprese che investono in ricerca. Si propone di attribuire le risorse finanziarie messe a bilancio per questa misura (218,95 milioni per il 2015, 392,15 per il 2016, 483,15 per il 2017, 510,45 per il 2018) ai bilanci di tutti gli enti di ricerca pubblici nazionali in termini proporzionali alla dimensione dei relativi bilanci per l’anno 2014.

Costo: 0

### **Rilanciare la rendita del lavoro**

Oltre alle misure sopra indicate, una politica a garanzia dei diritti dei lavoratori dovrebbe prevedere anche alcuni provvedimenti finalizzati a rilanciare la rendita del lavoro. Un quadro di provvedimenti possibili in una Legge di Stabilità potrebbe essere rappresentato dalle seguenti proposte:

#### **Riduzione dell’orario di lavoro data la scarsità della domanda**

Una piccola riduzione dell’orario di lavoro, anche di un’ora a settimana, e/o l’introduzione di due giorni in più di ferie (visto che come dimostrano i dati ufficiali in Italia i lavoratori dispongono di meno ferie e lavorano in media più degli altri paesi) porterebbe alcuni benefici occupazionali e un incremento dei consumi delle famiglie, ovvero rappresenterebbe uno stimolo della domanda interna.

**Stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni da realizzare in tre anni**

Con i blocchi delle assunzioni generalizzati, gli uffici pubblici chiamati ad assolvere le funzioni previste dalla legge devono ricorrere al precariato e, periodicamente, il settore pubblico diventa il più grande datore di lavoro per precari. Prevedere una stabilizzazione, oltre a un piano delle assunzioni in linea con gli obblighi di funzionamento previsti per legge, comporterebbe un beneficio per i consumi (di maggior portata rispetto al bonus degli 80 euro) e una maggiore efficienza per la pubblica amministrazione, che dovrebbe ricorrere in misura minore al precariato in futuro.

**Aumento del costo del lavoro atipico**

La flessibilità, nata per fornire alle imprese uno strumento mirato per le punte di produzione, è diventato lo stratagemma per ridurre il costo del lavoro *tout court*. Gli atipici vengono pagati peggio e lavorano di più dei lavoratori dipendenti, non rispondendo ad alcuna flessibilità ma solo a politiche di riduzione del costo del lavoro. L'obiettivo di portare il costo del lavoro atipico a un livello pari o anche superiore alle corrispondenti figure di tipo dipendente non scalfisce le esigenze di flessibilità delle imprese, ma ne limita l'attitudine a praticare forme di concorrenza sleale e di sfruttamento del lavoro. Gli strumenti da adottare possono consistere in incentivi indiretti come crediti fiscali a chi incrementa l'occupazione dipendente, deducibilità parziale dei costi per gli atipici con un effetto positivo per la base imponibile e una tassazione aggiuntiva sulle imprese che ricorrono ai contratti di lavoro atipico per tempi brevissimi, anche al fine di ripagare gli inevitabili costi sociali. In questo quadro si potrebbe aggiungere anche il salario minimo, ovvero la soglia sotto la quale la remunerazione del lavoro incorrerebbe nel reato di sfruttamento.

**Contributi aggiuntivi per i pensionati che lavorano**

L'istituto della pensione nasce da un contratto sociale per cui i giovani si prendono cura degli anziani che non possono più lavorare. Con l'abolizione del divieto di cumulo dei redditi da pensione con quelli da lavoro, fatta dal secondo Governo Berlusconi, la pensione in alcuni casi è diventata una rendita da affiancare magari ad altri redditi per persone attive. I pensionati che integrano il proprio reddito con attività lavorative, anche di tipo autonomo, per ragioni di equità dovrebbero contribuire maggiormente alla previdenza delle generazioni che stanno pagando parte della loro pensione, anche per evitare l'acuirsi del conflitto generazionale.

Una possibilità è far pagare ai pensionati che hanno altri redditi i contributi pensionistici. Chi percepisce pensioni basse e redditi esigui dovrebbe per sé il 90%

dei contributi, mentre i titolari di pensioni più alte, 3.000 euro lordi al mese, dovrebbe contribuire interamente alla previdenza delle generazioni ancora al lavoro. Il contributo aggiuntivo può essere applicato in progressione con un'aliquota tra il 10 e il 20% del reddito extra pensione. Tale misura, in aggiunta alle altre imposte, fornirebbe un gettito non inferiore a 50 milioni di euro, restituirebbe un po' di equità a un sistema che riesce a sopportare manager pubblici titolari di pensione e potrebbe liberare qualche posto di lavoro per i giovani.

Maggiori entrate: 50 milioni.

I costi per le casse pubbliche di tali misure sono addirittura negativi, grazie all'allargamento della base imponibile, le maggiori contribuzioni e gli effetti indiretti sui consumi. Le intenzioni del Governo Renzi, finalizzate alla prosecuzione di politiche di smantellamento dei diritti dei lavoratori, non solo esacerbano le disuguaglianze e diminuiscono il benessere di molti, ma producono pochi posti di lavoro e di pessima qualità, concentrando i vantaggi della politica economica nei bilanci dei grandi gruppi imprenditoriali, spesso bene organizzati nello spostare i profitti, e il potenziale per la crescita, all'estero. Ridurre il lavoro in funzione di un'economia da *call center*, simbolo del lavoro flessibile, non porta allo sviluppo, ma a maggiori costi per il bilancio pubblico destinati a pagare l'assistenza sociale a un numero sempre maggiore di disoccupati o sottoccupati. Invece le misure citate rientrano a pieno titolo in una visione strategica dello sviluppo economicamente sostenibile e centrata, a differenza delle ricette proposte o imposte dagli ultimi Governi, sui lavoratori e il benessere.

## Cultura e conoscenza

### Politiche culturali

Saltiamo a piè pari il lungo cappello che da anni proponiamo all'attenzione dei lettori e del legislatore sull'importanza strategica di investire seriamente a sostegno delle attività culturali, dei beni culturali, dei processi innovativi che riguardano arte e creatività. Gli effetti sul benessere delle persone, sulla qualità della vita, sulla futura occupazione e sulla trasformazione urgente del nostro sistema produttivo potrebbero essere davvero fondamentali per far ripartire il paese. Concetti che diamo per acquisiti.

Non si può dire che gli ultimi due ministri per i Beni e le Attività culturali (e da ultimo per il Turismo), Massimo Bray (Governo Letta) e Dario Franceschini (Governo Renzi), non abbiano operato in maniera concreta in molti ambiti del sistema cultura del nostro paese. Dopo i provvedimenti contenuti nel DL "Valore Cultura" emanato a fine del 2013 da Bray e dal lavoro istruttorio sia per la riforma dei criteri di funzionamento del Fondo unico per lo spettacolo che per la riorganizzazione del Ministero, il ministro in carica Dario Franceschini ha chiuso la partita su entrambi i fronti prima dell'estate e ha definito un nuovo decreto legge, il n. 83, chiamato "Art Bonus", trasformato in legge e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 30 luglio 2014.

Un elemento positivo è la relativa tenuta del capitolo che riguarda il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Mibact), che tuttavia rimane assolutamente inadeguato rispetto alla necessità di far diventare questo ambito uno dei più importanti per il rilancio del paese. Nella relazione sulle variazioni delle spese dello Stato stilata dal Mef a luglio 2014, lo scostamento tra previsionale e spese e impegni effettivi è minimo: si passa da 1.393,9 milioni di euro a 1.399,8 milioni. La percentuale sul Pil 2014 non si scosterà dall'omeopatico 0,11% (a meno di un leggero aumento vista la previsione dell'Istat di diminuzione del Pil anche per quest'anno del -0,3% rispetto al 2013) e il peso del budget del Mibact sul totale delle spese dello Stato si assesta, ancora una volta, intorno allo striminzito 0,20 %, dato costante dal 2009 in poi. Nel 2000 la percentuale era dello 0,39%. Come si legge nella comunicazione del maggio 2013 del ministro Bray, "il bilancio del Mibac dal 2008 al 2013 ha subito una riduzione del 24%, passando da 2.037 milioni di euro a 1.547 milioni di euro (previsione di spesa)". Il consuntivo 2013 si attesta sui 1.690 milioni di euro, con un recupero importante di 150 milioni.

La Legge di Stabilità 2015 prevede pochi interventi che coinvolgono le poste di bilancio del Mibact: una spesa di 100.000 euro per il 2015 a sostegno della tutela del patrimonio Unesco della città di Ragusa e un investimento di 30 milioni nel 2015 e di 50 milioni nel 2016 per l'attuazione degli interventi per il piano strategico "grandi progetti culturali" contenuto nel Dl 83 "Art Bonus" varato quest'anno. I fondi sono rintracciati nel capitolo di bilancio del Mef relativo al programma "fondi da ripartire" per il 2014. Tale piano deve essere presentato dal Mibact entro il 31 dicembre e riguarda interventi su beni o siti di rilevanza nazionale di eccezionale interesse culturale. Altri provvedimenti interessanti, tra i tanti del Dl, sono il credito d'imposta del 65% per le donazioni a favore di beni culturali e teatri pubblici, ulteriori norme di riforma delle fondazioni lirico-sinfoniche, il tax credit per il cinema e le sale cinematografiche storiche, un investimento di 3 milioni di euro per progetti culturali nelle periferie urbane e una serie di provvedimenti a favore del settore turistico.

Da notare che anche in questo decreto si dà la possibilità di affidare in uso gratuito per un massimo di sette anni case cantoniere, caselli e stazioni ferroviarie o marittime, le fortificazioni e i fari, a imprese, associazioni e cooperative costituite prevalentemente da giovani per realizzare itinerari "moto-ciclo turistici". Ma gli oneri di ristrutturazione straordinaria sono a carico del concessionario. Un vincolo che rischia di essere molto penalizzante soprattutto per il mondo del non profit. Sarebbe stato utile prevedere almeno un fondo rotativo costituito con l'apporto anche di istituti di credito (e/o dall'Istituto di Credito Sportivo) il cui tasso di interesse fosse sostenuto per il 50% dai fondi del Mibact. Un primo fondo potrebbe essere del valore di 20 milioni di euro per il 2015.

Nel quadro estremamente difficile in cui si muove il mondo della cultura, sono da evidenziare i segnali interessanti di aumento della partecipazione dei cittadini agli eventi gratuiti (notte dei musei, domeniche gratuite...) promosse dal Ministero e da alcuni grandi Comuni. In un periodo di grave crisi occupazionale e di riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, i consumi culturali vengono tagliati, ma appena è possibile le persone cercano di soddisfare la loro curiosità culturale e intellettuale partecipando a ogni incontro gratuito. Per rafforzare le possibilità di accesso gratuito alle manifestazioni artistiche sarebbe necessario un maggiore investimento anche dei Comuni e delle Regioni, che hanno assunto negli anni un peso rilevante in questo ambito.

In effetti, come già evidenziato nello scorso Rapporto, il ruolo delle amministrazioni locali nel promuovere politiche pubbliche territoriali è decisivo. Tuttavia è evidente che se viene confermato il taglio dei trasferimenti alle Regioni, pari a 4 miliardi di euro, contenuto nella Legge di Stabilità 2015, gli effetti indiretti anche sulle spese per la

cultura saranno pesanti. In realtà la situazione è ancora più grave poiché le Regioni calcolano una diminuzione di risorse nel 2015 pari a 6,2 miliardi (4 dalla manovra, 1,75 di misure pregresse, 450 milioni derivanti dalla riduzione dell'Irap). L'effetto diretto sarà un drastico ridimensionamento della spesa ed è decisamente improbabile che i mancati trasferimenti dalla Stato siano compensati da introiti derivanti da un innalzamento della tassazione regionale.

Altrettanto grave è la situazione dei Comuni, per i quali sono in arrivo tagli aggiuntivi per 1,5 miliardi di euro nel 2015 previsti dalla Legge di Stabilità e dai capitoli di bilancio residui delle vecchie spending review. Inoltre, si “impone ai Comuni di congelare in bilancio una quota di risorse in un fondo di garanzia proporzionale alle mancate riscossioni degli ultimi 5 anni” (effetto della riforma della contabilità locale che entra in vigore dal 1 gennaio 2015, fonte: *Il Sole 24 Ore*). Solo dopo queste due mosse i Comuni che avranno ancora soldi da utilizzare potranno beneficiare di risorse che vengono liberate dal ridimensionamento del patto di stabilità per i Comuni che viene tagliato del 70%, arrivando a 1,4 miliardi di euro (dati tratti da *Il Sole 24 Ore*). Ma l'impatto di questi provvedimenti sarà devastante per tutti i Comuni del Sud, andando a incidere proprio nelle zone che più avrebbero bisogno di investimenti anche nel settore culturale.

A fronte di ciò è evidente la crescita di nuove forme di partecipazione e autorizzazione di cittadini e operatori culturali a sostegno delle forme d'arte del contemporaneo. Le occupazioni “culturali” di cinema e teatri, l'apertura di nuovi spazi associativi dedicati alla cultura, il fiorire di progetti di co-working spesso legati ad attività creative e culturali, sono il segnale che questo mondo ha la forza per ripensarsi e trovare nuovi modelli di governance e sostenibilità progettuale. Anche il Terzo settore culturale si rinnova e cerca una terza via tra associazionismo e impresa sociale (e culturale?). Quello che sembra mancare è un'attenzione reale del legislatore, che dovrebbe sostenere attraverso interventi innovativi fiscali e di maggiore efficienza alcuni strumenti fondamentali per il funzionamento di questo mondo. In questo senso ci si aspetta un ruolo meno timido del Mibact nel spingere la Siae a rinnovarsi e a sostenere davvero la cultura diffusa.

Dobbiamo rafforzare la possibilità di accesso alle attività culturali. Nel resto d'Europa l'accesso gratuito o semigratuito alla cultura per i soggetti in formazione rientra all'interno delle misure di reddito indiretto, proprie di un welfare di cittadinanza. Chiediamo che vengano stanziati 20 milioni di euro per rendere accessibili le attività culturali del nostro paese agli studenti e alle studentesse, anche tenendo conto dei criteri previsti per il diritto allo studio stabiliti dai Livelli essenziali delle prestazioni (Lep).

Sono i luoghi di partecipazione culturale che vivono uno dei momenti peggiori degli ultimi decenni. Molti i teatri e cinema già chiusi da tempo, difficoltà ormai palesi di tutto il comparto della musica, un'attenzione scarsissima per la danza e per le nuove forme di innovazione nel campo dell'arte contemporanea. Come già evidenziato nello scorso Rapporto Sbilanciamoci!, il decreto legge "Valore Cultura" convertito in legge il 7 ottobre 2013 ha messo mano a diverse questioni rilevanti come il riordino delle fondazioni lirico-sinfoniche. I primi pesanti effetti si vedono proprio in questi mesi. Il caso dei licenziamenti dei lavoratori dell'orchestra del Teatro dell'Opera di Roma è emblematico. Il sistema lirico-sinfonico farà un'enorme fatica a rispondere ai requisiti richiesti dal Mibact per accedere ai finanziamenti e questo avverrà con una diminuzione di produzioni, rappresentazioni e personale. Mentre sono stati stanziati i fondi previsti per il tax credit in ambito cinematografico, nulla si è mosso per quanto riguarda quello per le produzioni musicali di artisti emergenti, provvedimento urgente per dare un minimo di ossigeno al comparto della musica popolare contemporanea. Si propone di prevedere un fondo di almeno 10 milioni di euro per il 2015 per dare gambe a questo decreto.

Capitolo a sé è quello legato alla possibilità di riutilizzo di beni demaniali per la costituzione di centri per le arti contemporanee per giovani artisti contenuto nel presente decreto. Mentre da una parte si attendeva il censimento da parte del Mef degli spazi utilizzabili, si è capito che ben altro è stato previsto dal Governo. Nella Legge di Stabilità si introduce uno strumento di vendita del patrimonio immobiliare pubblico alternativo alla trattativa privata, ossia una procedura ristretta a cui sono invitati a partecipare solo soggetti qualificati, individuati con criteri che saranno scelti dal Mef per ogni dismissione. Altro viene richiesto dall'Anci su parte di questi immobili dello Stato: la cessione ai Comuni delle aree dismesse per essere "rigenerate" con progetti complessi che vedono creatività e cultura come uno dei motori del cambiamento. A Roma e Milano qualcosa è stata fatta, soprattutto per alcune caserme dismesse. Ma le aspettative che si erano create nel 2013 sembrano cedere il passo alla necessità dello Stato di fare cassa.

A seguito del decreto legge sulla spending review che ha colpito tutti i Ministeri, anche il Mibact ha varato una riorganizzazione interna che ha diversi punti positivi (ad esempio, la semplificazione delle linee di comando a livello centrale, la definizione delle due nuove direzioni generali "educazione e ricerca" e "arte e architettura contemporanea e per le periferie urbane") e punti di criticità che investono la riorganizzazione territoriale, la possibilità di favorire nomine esterne per la direzione dei grandi musei e la diminuzione delle figure dirigenziali che si occuperanno di archivi e biblioteche. Il tutto per arrivare a un organico di 19.000 dipendenti e 191 dirigenti, di



cui 24 di prima fascia. Nella nota della Funzione pubblica Cgil del Mibact, si avverte che una diminuzione drastica di personale avrebbe effetti deleteri anche sulla qualità del servizio da svolgere e che potrebbe invece essere un obiettivo da perseguire in modo graduale.

Altro provvedimento molto atteso e importante per il mondo dello spettacolo dal vivo è stato il nuovo regolamento per accedere ai finanziamenti del Fondo Unico per lo Spettacolo (Fus), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 1 luglio 2014. Come si diceva, già nel Dl “Valore Cultura” del 2013 si erano scritti i criteri che avrebbe dovuto seguire il nuovo Fus. Una riforma attesa da decine di anni. Non è possibile entrare troppo nel merito dei decreti ministeriali. L'impianto generale sembra voler fare maggiore chiarezza sui soggetti da finanziare, individuando pochi grandi soggetti che potranno accedere alla maggioranza dei fondi, stimolando le aggregazioni tra soggetti minori per concorrere su capitoli che prima venivano usati per una distribuzione diffusa dei fondi stessi, un'attenzione alla produzione e poco alla diffusione, un'apertura convinta sulla multidisciplinarietà e un sostegno alla musica “contemporanea di qualità” come il jazz.

Cambia anche radicalmente il metodo di assegnazione dei punteggi, che dà la possibilità a nuovi soggetti di concorrere. Insomma, una riforma interessante che ha sicuramente il pregio di scardinare alcune rendite di posizione. Il problema finanziario resta inalterato. Il Fus ormai si attesta sui 400 milioni di euro, ammontare che non basterà a rilanciare il comparto. A nostro avviso, appare chiaro il disegno del legislatore, che sposta ulteriormente sulle amministrazioni locali, anche in questo ambito, la responsabilità di sostenere la cultura diffusa. Purtroppo, come detto, le Regioni e i Comuni non saranno in grado di svolgere questa funzione appieno. Per questo riteniamo che il Fus, soprattutto con questo nuovo assetto, debba essere rafforzato con un aumento di almeno 95 milioni di euro, passando dagli attuali 405 milioni a 500 milioni di euro per il 2015, e che venga utilizzato maggiormente per sostenere le residenze artistiche, il settore della promozione e la mobilità delle produzioni all'estero.

Per chiudere il cerchio si segnala che in Italia operano centinaia di circoli associativi di promozione della cultura cinematografica. Il loro ruolo è fondamentale per la promozione del cinema indipendente, del cinema documentario e per i tanti progetti di formazione del pubblico. Le associazioni che raggruppano queste esperienze ricevono un finanziamento annuale inserito all'interno del Fus. Negli ultimi anni si è assistito a un progressivo taglio: nel 2005 era di 1.500.000 euro, nel 2010 di 1.000.000 di euro, nel 2014 si attesta sui 700.000 euro. Chiediamo di riportare il finanziamento almeno al livello del 2010, con un incremento di 300.000 euro rispetto al 2014, consentendo così alle associazioni di proseguire la loro importante attività.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

Riepilogando le proposte sopra presentate, chiediamo lo stanziamento di:

- 20 milioni per un fondo rotativo a sostegno della ristrutturazione di spazi pubblici in affidamento;
- 20 milioni per rendere accessibili le attività culturali del nostro paese agli studenti e alle studentesse;
- 10 milioni per un fondo a sostegno delle produzioni musicali di artisti emergenti;
- 95 milioni di aumento del Fondo Unico per lo Spettacolo 2015, per riportarlo ai 500 milioni di euro del 2010;
- 300.000 euro di aumento del finanziamento per le associazioni di promozione cinematografica, riportando l'ammontare complessivo a un milione di euro.

# Scuola

## Finanziamenti

La strategia del Governo Renzi sulla scuola è caratterizzata dalle linee guida presentate ne “La Buona Scuola”. Dal punto di vista economico, emerge la volontà di introdurre finanziamenti privati per la sostenibilità delle istituzioni scolastiche, attraverso imprese private o un ulteriore aumento dei contributi delle famiglie. La Legge di Stabilità, all'art. 3, promuove la costituzione di un fondo specifico finalizzato alla realizzazione degli interventi previsti ne “La Buona Scuola” di 1 miliardo per il 2015 e 3 miliardi a decorrere dal 2016. L'iniziativa sarebbe positiva, se non fosse che questo fondo a oggi è inesistente dal punto di vista giuridico, e dunque non si conoscono le sue reali finalità. Questo finanziamento sarebbe destinato, secondo quanto riportato, con priorità alle 150 mila assunzioni e all'alternanza scuola-lavoro, capitoli di spesa non ancora certi nell'ammontare, ma che probabilmente non potranno essere finanziati nella loro totalità neppure con le cifre proposte.

Il Governo prevede all'interno di questa manovra tagli pari a 30 milioni a decorrere dal 2015 sulla legge 440/97 “Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa”; ulteriori 593 mila euro nel 2015 e 692 mila euro dal 2016 per la stabilizzazione dell'organico Invalsi dallo stesso fondo; riduzioni del personale, pari a 16,9 milioni nel 2015 e 50,7 milioni dal 2016 con il taglio di 2020 unità Ata; eliminazione degli esoneri delle funzioni vicarie; 2 milioni dalla cancellazione del programma Jean Monnet; eliminazione delle supplenze brevi; 10 milioni di acquisizioni all'erario dal Dl 134/09.

Pensare di strutturare una riforma scolastica senza agire sull'ordinarietà delle scuole è del tutto insensato: per prima cosa il Governo deve rifinanziare il fondo Mof per il miglioramento dell'offerta formativa, che ha raggiunto circa i 643 milioni di euro a fronte dei 1.389,21 di dotazione iniziale, con una riduzione di oltre il 50%. Il budget destinato alle scuole dalla ex 440 è stato sempre più tagliato e utilizzato dal Miur per finalità diverse dal miglioramento dell'offerta formativa: dai 345,6 milioni di euro del 1999 ai 78 milioni del 2013, utilizzati poi per 39 milioni per recuperare le posizioni economiche Ata e per 20 milioni per gli esuberi ex Lsu, riducendosi ai 19 milioni del 2014.

Nel 2012, secondo l'Flc-Cgil, sono state stanziare cifre tali da assegnare a ciascuna scuola circa 1.000 euro, pari in media a 1,40 euro a studente. Il taglio ulteriore alla 440/97 contenuto nella Legge di Stabilità, e la volontà di non finanziare il Mof, mostra l'incapacità del Governo di comprendere la situazione reale delle scuole. Già oggi le conseguenze dei tagli rendono difficile la gestione ordinaria degli istituti: si accorpiano le classi, si riducono gli insegnamenti e si aumentano i "contributi volontari" delle famiglie (quasi 1 miliardo di euro su scala nazionale secondo l'Associazione italiana genitori), indispensabili alle scuole per garantire l'offerta formativa e le spese contingenti (cancelleria, fotocopie...); è diventato difficile persino organizzare i corsi di recupero e formulare proposte per il Piano dell'offerta formativa.

L'annullamento della 440, corrispondente con il disegno appena esplicitato di annullamento dell'autonomia finanziaria, risponde a un principio di efficienza che mette seriamente in discussione la sostenibilità economica delle scuole secondarie di secondo grado e nei fatti già applica le ricette renziane: ricercare investimenti fuori dal pubblico, intendere la sostenibilità della scuola come responsabilità di cui si devono sobbarcare le famiglie attraverso una tassazione sempre più alta, o, peggio ancora, le imprese.

Oggi Renzi sta realizzando la sua "Buona Scuola" ancor prima di iniziare qualsiasi iter parlamentare e ancor prima che la consultazione sia conclusa, semplicemente mettendo le scuole di fronte alla propria non autosufficienza economica e amministrativa, alla ricerca di un modo utile per sopperire alla mancanza di Stato. Peraltro una "Buona Scuola" che a oggi ha un fondo ad hoc senza essere stata mai votata, una iniziativa che non si sa ancora quantificare economicamente. Il miliardo ottenuto in questa Legge di Stabilità, dunque, non si sa per cosa servirà o quali interventi riuscirà davvero a coprire, considerando il costo economico delle assunzioni del nuovo organico funzionale. Le scuole non possono che ripartire da una vera autonomia scolastica, impossibile da realizzare senza le risorse finanziarie adeguate.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

1. Portare l'investimento sull'istruzione dal 4,7 % al 6,5 % del Pil.
2. Innalzare l'obbligo scolastico a 18 anni.
3. Modificare la legge 62/2000 negli art. 3, 12-17 per abolire i fondi statali per le scuole paritarie private senza intaccare gli istituti comunali parificati.
4. Sostituire l'ora di religione con l'ora di storia delle religioni o con insegnamenti alternativi scelti autonomamente dalle scuole, risparmiando così 1,5 miliardi di euro.
5. Aumentare i fondi destinati all'autonomia scolastica. Occorre rifinanziare per oltre 300 milioni di euro la legge 440/97 per ripristinare almeno le condizioni del 2001 e rifinanziare il Mof di oltre 600 milioni di euro per ripristinare la dotazione originaria. Prevedere inoltre un piano graduale di rifinanziamento che porti i fondi ad aumentare.
6. Finanziare per almeno 10 milioni di euro il Dpr 567 per promuovere progetti studenteschi coordinati dai comitati e dalle associazioni degli studenti e promuovere la scrittura collegiale del Piano dell'offerta formativa e dei curricoli all'interno di Commissioni paritetiche di studenti e docenti.
7. Finanziare immediatamente iniziative di formazione di tutti i docenti sulle innovazioni pedagogiche e didattiche da poter apportare nelle classi, oltretutto sui temi dell'integrazione, dell'intercultura e sull'insegnamento dell'italiano come seconda lingua, senza legare l'attivazione di questi corsi a criteri di merito o demerito come fa il recente Dl Istruzione.
8. Riorganizzare le rilevazioni dell'Invalsi, che oggi costano circa 14 milioni di euro all'anno, da censuarie a campionarie e promuovere una reimpostazione radicale dei criteri di valutazione e delle metodologie di testing.
9. Stanziare 200 milioni di euro per stage, alternanza scuola-lavoro e miglioramento della didattica. In tal senso interventi urgenti sono l'abolizione dell'apprendistato come formula di assolvimento dell'obbligo scolastico; la posticipazione dell'accesso alla formazione professionale, parificando a livello nazionale i certificati di formazione professionale; l'introduzione di uno Statuto delle studentesse e degli studenti in stage per porre fine alle troppe esperienze di alternanza scuola-lavoro che sfruttano gli studenti e avvantaggiano le aziende.

## Edilizia scolastica

Le problematiche relative all'edilizia scolastica e la sicurezza stessa degli edifici sono da anni motivo di denuncia da parte di partiti, associazioni sindacali, studentesche,

della società civile e dei protagonisti della vita scolastica. Nonostante con la legge n. 23/1996 fosse prevista l'istituzione di un Osservatorio e di un'Anagrafe dell'edilizia scolastica, il Miur ha più volte tentato di sottrarsi all'obbligo di pubblicazione dei dati relativi all'Anagrafe ed è stato per questo condannato in primo grado dal Tar del Lazio nel 2014. A distanza di 18 anni, i dati non sarebbero ancora né aggiornati né completi. Con l'aiuto di rapporti annuali di alcune associazioni è però possibile ricostruire una fotografia dell'attuale situazione dell'edilizia scolastica in Italia. Di seguito alcuni dati che aiutano a comprendere quanto l'edilizia abbia assunto i caratteri di emergenza nazionale:

- il 5,4% degli edifici scolastici è stato costruito prima del 1900, il 13,5% tra il 1900 e il 1940, il 40,5% tra il 1941 e il 1974, il 33,5% tra il 1975 e il 1990 e il 7% tra il 1991 e il 2011.
- Nell'anno scolastico 2013/2014 sono state sfiorate 36 tragedie a causa dei crolli di solai, controsoffitti e distacchi di intonaco.
- I maggiori motivi di pericolo che studenti, insegnanti e personale Ata vivono ogni giorno sono da rintracciare nella presenza di lesioni strutturali, nel rischio sismico e/o idrogeologico, nella manutenzione carente e nella presenza di barriere architettoniche.
- Secondo un'indagine del Censis e i più recenti rapporti di Cittadinanzattiva e Legambiente il 65% degli edifici si trova in una zona a rischio sismico, il 24% è stato costruito in terreni a rischio idrogeologico, il 73% presenta lesioni strutturali e della facciata esterna, il 41% presenta uno stato di manutenzione mediocre o pessimo e 2.000 edifici sono a rischio amianto per 342.000 studenti.

Le scuole appaiono generalmente sporche e fatiscenti, estremamente carenti dal punto di vista dei servizi igienici: nel 40% dei bagni manca la carta igienica, nel 44% il sapone, nel 66% gli asciugamani. Inoltre, moltissimi sono i problemi che i disabili devono affrontare per accedere agli edifici scolastici: nel 23% delle scuole l'ingresso è difficoltoso per la presenza di gradini; nell'87% c'è l'ascensore, ma nel 26% dei casi questo non funziona o non è abbastanza largo da consentire l'ingresso di una carrozzina; nel 50% non ci sono banchi adatti; nel 33% mancano bagni attrezzati; il 21% delle aule, infine, non può accogliere un disabile a causa della dimensione della classe.

Renzi ha affermato la volontà di porre la stabilità delle aule al centro dell'azione amministrativa e di Governo. All'interno del nuovo piano, suddiviso in tre filoni (#ScuoleBelle, #ScuoleSicure, #ScuoleNuove), è stato promesso 1.094.000.000 di euro. A oggi questi interventi di costruzione di nuovi edifici scolastici o di rilevanti manutenzioni sarebbero possibili grazie allo sblocco di risorse dai vincoli del patto di stabilità, per un valore di poco più di 200 milioni, e grazie al finanziamento di 510 mi-

lioni dal Fondo di sviluppo e coesione per interventi di messa in sicurezza e di decoro e piccola manutenzione. Per lavorare su questi obiettivi è necessaria una specifica “Unità di missione” istituita dalla Presidenza del Consiglio in collaborazione con il Miur, che però non è ancora stata attivata.

### LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

1. Realizzazione e pubblicazione dell’Anagrafe nazionale dell’edilizia scolastica (ai sensi dell’art. 7 della legge 23/96).
2. Implementazione di un *piano pluriennale straordinario nazionale sull’edilizia scolastica* che preveda lo stanziamento di almeno 20 miliardi di euro, puntando su: (i) realizzazione di scuole ex novo e di plessi polivalenti per la messa in rete delle attività didattiche; (ii) realizzazione di mense, alloggi pubblici e aree per le attività studentesche autonome; (iii) realizzazione di auditorium per i momenti assembleari e le conferenze; (iv) adeguamento delle strutture già esistenti circa la messa in sicurezza, l’agibilità statica e quella igienico-sanitaria e la prevenzione incendi e calamità; (v) eliminazione delle barriere architettoniche e adeguamento delle strutture e degli strumenti per i disabili; (vi) riduzione del numero di alunni per classe, normalizzazione del rapporto studenti/numero di classi; (vii) rinnovo e manutenzione servizi igienici e suppellettili; (viii) piena disponibilità e capienza di palestre, impianti sportivi, laboratori, aule studio e biblioteche; (ix) interventi perequativi per le Regioni del Sud; (x) incentivi per l’informatizzazione delle strutture scolastiche; (xi) istituzione di attività didattiche sulla sicurezza sul lavoro; (xii) istituzione attività didattiche sull’uso dei Dpi (Dispositivi di protezione individuale) soprattutto negli istituti tecnici e professionali; (xiii) allargamento democratico dell’Osservatorio e dei Comitati paritetici sulla sicurezza.

### Diritto allo studio

In Italia il diritto allo studio è un lusso per pochi. Ai contributi “volontari” versati alle scuole, bisogna aggiungere gli altri costi che le famiglie si sobbarcano interamente, in primis quelli dei libri scolastici (il Codacons calcola il tetto medio di spesa nel 2014 a 1.305,5 euro), dei trasporti, eventualmente di mense e affitti, dei consumi culturali in generale.

Le linee guida de “La Buona Scuola”, inoltre, non intervengono né dal punto di vista dei finanziamenti né alla radice, mantenendo un sistema di diritto allo studio su base regionale fortemente disuguale, specialmente tra Nord e Sud. Dopo la riforma

del Titolo V della Costituzione, che ha reso il diritto allo studio una competenza regionale, non è mai stata formulata alcuna legge quadro nazionale che stabilisca i Livelli essenziali delle prestazioni da erogare per garantire a tutti l'accesso e la possibilità di proseguire i percorsi di studio, conseguendo il successo formativo. I modelli legislativi positivi, come quello della Campania o dell'Emilia-Romagna, sono da anni defianziati; i modelli negativi, ad esempio quello della Lombardia imperniato sui buoni scuola, sono invece degli apripista preoccupanti per l'idea di scuola aziendalistica che le politiche scolastiche più o meno recenti vogliono imporre.

### LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

1. Approvazione della legge nazionale sul diritto allo studio, individuando i Livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni sono tenute a erogare in termini di servizi diretti e indiretti a sostegno degli studenti e imponendo alle amministrazioni minimi ineludibili di investimento che tengano conto della totalità dei soggetti aventi diritto. Questi ultimi dovrebbero riguardare: (i) esenzione dalle tasse scolastiche per tutti gli studenti a rischio dispersione; (ii) borse di studio da attribuire senza parametri di merito prioritariamente a tutti gli studenti e le studentesse con una soglia Isee inferiore ai 25.000 euro annui; (iii) forme di reddito diretto per i soggetti in formazione; (iv) ampliamento degli sconti e dei servizi della carta "Io Studio"; (v) accesso gratuito o agevolato a musei, cinema, teatri, attività sportive, musicali, letterarie, iniziative e beni culturali per tutti gli studenti; (vi) tariffe agevolate sui trasporti pubblici; (vii) comodato d'uso per i libri di testo; (viii) misure per tutelare la multiculturalità e favorire l'integrazione dei migranti a scuola (ad esempio, corsi di alfabetizzazione che li supportino prima, durante e dopo l'ingresso nella comunità scolastica rivolti anche ai genitori); (ix) supporto agli studenti portatori di handicap (ad esempio, con un piano di immissione in ruolo dei docenti di sostegno, rimozione di ostacoli di diversa natura, utilizzo di strumenti acustici, libri con alfabeto braille).
2. Istituzione di Conferenze regionali sul diritto allo studio, affinché si vigili sull'applicazione delle norme con il coinvolgimento pieno delle parti sociali.
3. Istituzione di sportelli di orientamento ai percorsi formativi.
4. Promozione ed estensione del sistema di *life long learning* ed educazione permanente degli adulti.
5. Istituzione di una forma di reddito per il reinserimento alla formazione rivolto a Neet e disoccupati che necessitano di competenze specifiche per entrare o rientrare nel mercato del lavoro.

## L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità

Secondo l'Istat (cfr. "L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado statali e non statali. Anno scolastico 2012-2013", dicembre 2013), nell'anno scolastico 2012-2013 circa l'8% delle famiglie con alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado ha presentato ricorso al tribunale civile o amministrativo per ottenere un aumento delle ore di sostegno. Significative le differenze territoriali: la quota di famiglie meridionali che ha fatto ricorso è circa il doppio rispetto a quella del Nord. Per realizzare il progetto educativo individuale è molto importante garantire la continuità del rapporto tra insegnante di sostegno e alunno con disabilità, non solo nel corso del singolo anno scolastico ma per l'intero ciclo di studi.

Tuttavia gli alunni con disabilità che hanno cambiato insegnante di sostegno nel corso dell'anno scolastico sono il 14,5% nella scuola primaria e il 12,5% nella scuola secondaria di primo grado. E va ancora peggio se si analizzano i cambiamenti rispetto all'anno scolastico precedente: rispettivamente 44,2% e 37,9%. In entrambi gli ordini scolastici, gli insegnanti di sostegno svolgono prevalentemente attività di tipo didattico. Tuttavia, esiste una quota di alunni con disabilità (l'8,6% della scuola primaria e il 6,8% della scuola secondaria di primo grado) con i quali l'insegnante di sostegno svolge attività prevalentemente di tipo assistenziale, che dovrebbero invece essere di pertinenza di altre figure professionali, come l'assistente educativo culturale o ad personam (Aec), fornite dagli enti locali. Al Sud gli alunni con disabilità possono contare solo sull'insegnante di sostegno.

In riferimento all'accessibilità, continua a essere alta la quota di plessi scolastici che presentano barriere architettoniche, con una situazione di maggior svantaggio per le Regioni meridionali. È il Mezzogiorno, infatti, che presenta la percentuale più bassa di scuole con scale a norma (74,4% di scuole primarie e 84,1% di secondarie) e servizi igienici a norma (68,7% di scuole primarie e 72,9% di secondarie di primo grado). Rispetto all'accessibilità dei percorsi interni ed esterni dell'edificio scolastico, il 35,7% delle scuole primarie del Nord ha percorsi interni accessibili contro il 23,4% delle scuole dello stesso ordine del Mezzogiorno; il 34,6% delle scuole del Nord, invece, ha percorsi esterni accessibili contro il 21,7% delle scuole del Mezzogiorno di pari ordine. E soltanto poco più del 30% delle scuole secondarie di primo grado ha reso accessibili sia i percorsi interni sia i percorsi esterni all'edificio. Il tema dell'accessibilità riguarda peraltro anche gli strumenti e le tecnologie di comunicazione e informazione. In Italia, tuttavia, sono più di un quarto le scuole primarie e secondarie di primo grado che non hanno postazioni informatiche adattate.



Un altro aspetto di notevole rilevanza è la sostanziale attribuzione dell'azione inclusiva ai soli insegnanti di sostegno, quando, al contrario, occorre un maggiore coinvolgimento degli stessi insegnanti curricolari. Ciò comporta una specifica formazione sulle pratiche inclusive degli alunni con disabilità e degli alunni con Bisogni educativi speciali (Bes).

### LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

Proponiamo l'approvazione della proposta di legge "Norme per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con altri bisogni educativi speciali" (Atto Camera 2444) e il contestuale stanziamento di 20 milioni di euro annui destinati alla formazione di 400.000 insegnanti curricolari.

Tra le principali disposizioni contenute nella proposta di legge: la formazione iniziale e in servizio dei docenti curricolari sulle didattiche inclusive; il sostegno alla continuità didattica creando appositi ruoli per i docenti per il sostegno; la riduzione del numero di alunni per classe e del numero di alunni con disabilità nella stessa classe.

## Università e ricerca

Il disegno di Legge di Stabilità presentato in bozza dal Governo Renzi non si dimostra per nulla discontinuo rispetto alle politiche di defianziamento dell'Università e della Ricerca, promuovendo ulteriori decurtazioni su alcuni capitoli di spesa già pesantemente rimaneggiati dai Governi precedenti. In particolare per quanto riguarda i tagli al comparto Università segnaliamo:

- *Fondo "Erzelli"*. Viene cancellato il finanziamento di 5 milioni di euro l'anno in favore del Polo ingegneristico di Genova "Erzelli", per un totale di 35 milioni da re-indirizzare sul Fondo di Finanziamento Ordinario delle università (Ffo).
- *Scuola di formazione europea "Jean Monnet"*. Viene eliminato il finanziamento alla scuola, per un totale di circa 10 milioni di euro.
- *Fondo di Finanziamento Ordinario*. La positiva stabilizzazione dell'aumento del Ffo (150 milioni di euro sulla cosiddetta "Quota Premiale") a decorrere dall'anno 2015 viene di fatto neutralizzata da una serie di disposizioni successive che intervengono sul medesimo Fondo, aggravando la condizione (o non provvedendo a evitare che essa si aggravi). Viene infatti stabilito che l'Ffo (quota "spese e servizi", per questo cumulabile) venga ridotto di 34 milioni di euro per l'anno 2015 e

di 32 milioni di euro per gli anni dal 2016 al 2022 (quest'ultima scansione temporale è contenuta nella Relazione Tecnica allegata al Ddl, ma non nella bozza di articolato) per un totale di 258 milioni di euro di tagli. Da ricordare che sempre il Governo Renzi aveva già decurtato la medesima quota di 29,1 milioni di euro mediante il Dl 66/2014 (cosiddetto "Decreto Irpef", quello degli 80 euro in busta paga). A queste cifre va aggiunto il taglio permanente di 170 milioni di euro, ancora derivante dalla legge 133/08 (voluta dal ministro Tremonti), che non viene eliminato dalla Legge di Stabilità.

In definitiva, contando i tagli effettuati direttamente e quelli non eliminati, questo disegno di legge determina una variazione al ribasso rispetto al 2014 (e per i prossimi 7 anni) pari a 1 miliardo e 431 milioni di euro, così suddivisi (il calcolo è effettuato sommando i tagli alle voci "spese e servizi", il taglio permanente di 170 milioni di euro e il taglio al Fondo speciale ricerca applicata, solo per il primo anno): - 224 milioni di euro per il 2015; - 236 milioni per il 2016; - 268 milioni per il 2017; - 300 milioni per il 2018; - 332 milioni per il 2019; - 364 milioni per il 2020; - 398 milioni per il 2021; - 428 milioni per il 2022; - 460 milioni per il 2023.

Per la Ricerca le decurtazioni maggiori riguardano:

- *Fondo ordinario enti di ricerca (Foe)*. Il Foe (quota "spese e servizi", per questo cumulabile) viene pesantemente decurtato per effetto di una disposizione che prevede un taglio di 42 milioni di euro a decorrere dal 2015 fino al 2022, per un totale di 292 milioni di euro.
- *Fondo speciale ricerca applicata (Fsra)*. Viene cancellato integralmente il Fondo con l'eliminazione di un conto corrente acceso presso la banca San Paolo Imi, per un totale di 140 milioni di euro le cui residue economie dovrebbero essere destinate al Ffo.

## LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

Proponiamo di rifinanziare completamente l'Università e la Ricerca italiana, partendo dalla restituzione di quanto negli anni è stato ingiustamente sottratto. Per il Fondo di Finanziamento Ordinario delle università sarebbe auspicabile un ritorno immediato alla cifra di 7 miliardi e 351 milioni di euro, con l'aumento del Fondo di oltre 800 milioni di euro, al netto dell'eliminazione di tutti i tagli di questa Legge di Stabilità. Importante è il finanziamento per la docenza che consenta l'immissione in ruolo di migliaia di ricercatori.

## Diritto allo studio universitario

La bozza di Legge di Stabilità non contiene alcuna norma relativa al diritto allo studio universitario, ma tale comparto avrebbe assoluto bisogno di un forte rifinanziamento del Fondo Integrativo Statale (Fis). Ancora lontana è la copertura totale degli idonei aventi diritto alla borsa di studio che, essendo rimasto invariato il contributo statale, necessita di circa 400 milioni di euro. Un fondamentale avanzamento che dovrebbe essere posto in essere è quello dell'esclusione dei fondi statali e regionali destinati al diritto allo studio universitario dal Patto di stabilità interno (Psi). I Fondi in questione sono stati inseriti nuovamente nel Psi dall'articolo 42, comma 1, del Dl 133/14, che ha modificato il Dl 104/13, cosiddetto "Istruzione riparte" (convertito con la legge 128/13), e la Legge di Stabilità 2014.

### LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

1. Una legge quadro nazionale sul diritto allo studio, che stabilisca i Livelli essenziali delle prestazioni erogati dalle Regioni e in particolare l'entità minima garantita per le borse di studio.
2. Copertura totale delle borse di studio, mediante uno specifico fondo statale erogato alle Regioni di almeno 400 milioni di euro, con un aumento dell'incidenza delle risorse statali all'80% del fabbisogno necessario per il raggiungimento della copertura totale delle borse e conseguente diminuzione della quota ottenuta dalla somma delle risorse regionali e delle risorse derivanti dal pagamento della tassa regionale (già alzata al 40% del finanziamento statale da un emendamento approvato in "Istruzione riparte").
3. Mediante il Dl "Istruzione riparte" è stata apportata un'importante modifica al decreto legislativo n. 158 del 6 settembre 2011, sancendo che il 3% del Fondo Unico Giustizia dovesse essere destinato all'aumento del Fondo Integrativo Statale. Purtroppo tale revisione normativa è rimasta lettera morta, e quindi si chiede che sia immediatamente definitiva la somma da assegnare al diritto allo studio.
3. Ampliamento degli idonei, estendendo i criteri di reddito sulla base dei quali viene assegnata la borsa di studio.
4. Istituzione di una "borsa preventiva" di carattere nazionale, erogata agli studenti iscritti all'ultimo anno della scuola superiore per favorire la loro libera scelta.
5. In relazione alla tassa regionale per il diritto allo studio, l'introduzione di un sistema di importi differenziati in base al reddito che garantisca una reale progressività fiscale e una diminuzione degli oneri a carico degli studenti: in questo senso,

l'importo minimo non può essere superiore a 80 euro e quello massimo a 140 euro, da far scattare solo al di sopra dei 100.000 euro di Isee.

6. Esclusione dal Patto di stabilità interno delle risorse incassate dalle Regioni tramite la tassa regionale sul diritto allo studio universitario e le altre risorse investite dalle Regioni nel diritto allo studio, partendo dall'assunto che tale diritto non può essere subordinato agli obiettivi della stabilità economico-finanziaria del paese.

7. Nessuna esternalizzazione ai privati dei servizi per il diritto allo studio, neanche sotto forma di *project financing*.

8. Tutela e promozione dei diritti degli studenti disabili, attraverso il coinvolgimento attivo.

9. Borse Erasmus: aumento dell'integrazione ministeriale della quota erogata e concessione di una parte della borsa al momento della partenza.

## AMBIENTE E SVILUPPO SOSTENIBILE

Dal disegno di legge sulla Legge di Stabilità 2015 presentato alla Camera dei Deputati il 23 ottobre scorso – nonostante gli annunci di cesura con il passato del Governo in carica rispetto alle strategie sin qui consolidate per lo sviluppo del paese – non emergono elementi di novità o segnali rilevanti che consentano di registrare un’inversione di tendenza rispetto alle scelte di fondo sulle grandi opere, in materia energetica e per valorizzare e tutelare adeguatamente il capitale naturale del paese. Si aggiunga che il Governo non dedica alcuna attenzione al *capitolo ambiente*: la spesa per la difesa del mare e del suolo, la tutela della biodiversità, delle aree protette e delle specie a rischio, i controlli e le bonifiche ambientali si attestano a una quota inqualificabile dello 0,8% (poco più di 253 milioni di euro) dell’ammontare dell’intera manovra (per il 2015 di 30,928 miliardi di euro).

Le grandi opere (infrastrutture strategiche, autostrade e linee ad alta velocità) pesano ancora oggi per una quota del 10,5% (3,255.701 miliardi di euro) dell’ammontare complessivo della manovra, mentre alla rete tradizionale si destina poco più di un miliardo (ferrovie, 767 milioni, e strade, 241 milioni). Non si registra quindi alcun ripensamento rispetto all’impostazione fallimentare del Primo Programma delle infrastrutture strategiche. Programma che è ancora oggi del tutto fuori controllo e che costituisce di fatto non uno strumento per individuare gli interventi prioritari di rilevanza nazionale, ma la più imponente operazione mai tentata in Italia per soddisfare gli appetiti speculativi delle grandi imprese e le clientele politiche locali.

In questi quattordici anni il numero delle opere e i costi relativi del Programma sono continuati a lievitare: dalle 115 opere del 2001 per un costo complessivo di 125,8 miliardi di euro, alle attuali 403 infrastrutture per un valore complessivo di oltre 375,3 miliardi di euro (con un costo triplicato al gennaio 2014 rispetto a quanto previsto nel 2001), come calcolato nell’VIII Rapporto sulle infrastrutture strategiche, elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, in collaborazione con l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e con il supporto tecnico di Cresme e Istituto Nova. Cifra complessiva da maggiorare di ulteriori 8,5 miliardi di euro se non fosse stato deciso dal Governo Monti l’abbandono del ponte sullo stretto di Messina, grazie alla mobilitazione del movimento ambientalista.

Il ponte è l’unica infrastruttura strategica su cui ad oggi si è avuto un ripensamento, ma fonti vicine alla Presidenza del Consiglio e al ministro delle Infrastrutture e dei

Trasporti Lupi hanno accreditato sui media l'idea insostenibile e intollerabile di un suo recupero. C'è poi il Mose al quale vengono destinati dalla Legge di Stabilità solo nel 2015 384 milioni di euro, anche dopo che sono emerse dalle inchieste della magistratura per fenomeni di corruzione e/o concussione rilevanti dubbi sul costo reale delle opere.

Programma che, quindi, è una delle fonti principali dell'aumento ulteriore del già gravissimo indebitamento pubblico. E che non è nemmeno concepito per essere efficiente. Infatti, alla geometrica lievitazione dei costi non corrisponde un altrettanto vistoso successo nella realizzazione delle opere. Come viene documentato sempre dallo stesso VIII Rapporto del Servizio Studi della Camera, dal 2001 al gennaio 2014 sono state ultimate solo 43 opere per un costo complessivo di 9,4 miliardi di euro, equivalenti a un modestissimo 2,5% del valore complessivo attuale del Programma.

Programma che si concentra sulla realizzazione di opere che non solo non hanno costi certi, ma nemmeno tempi definiti che possano produrre effetti virtuosi sull'economia nel breve e medio periodo in funzione anticiclica per uscire dalla grave recessione in cui versa ancora il paese.

In questa situazione drammatica il Governo sta ancora perseguendo un disegno sbagliato, come testimoniato dal fatto che anche nel decreto legge Sblocca Italia (dl. 133/2014), che ha preceduto la Legge di Stabilità del 2015, vengono destinate nuove risorse per l'ammontare di 3,8 miliardi alle infrastrutture di trasporto (il 47% dei quali ad autostrade), mentre alle piccole e medie opere per il rilancio del Mezzogiorno la Legge di Stabilità 2015 destina la cifra risibile di 20,760 milioni di euro che equivalgono a una quota dello 0,06% dell'ammontare complessivo della manovra. Rimangono inascoltate così non solo le perorazioni degli ambientalisti, ma anche le ripetute richieste dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili, che dal 2009 reclama di poter operare nella realizzazione di interventi facilmente realizzabili e necessari per lo sviluppo del paese.

Sempre per andare in direzione ostinata e contraria rispetto anche alle stesse scelte trasportistiche che sarebbero necessarie per correggere il pesantissimo squilibrio esistente in Italia a favore del trasporto su gomma, c'è inoltre da rilevare, ma non è una gran sorpresa, che anche per il 2015 si trovano nella Legge di Stabilità 250 milioni di euro da destinare alla falange elettorale degli autotrasportatori. Nonostante gli impegni internazionali assunti dall'Italia, si continuano dunque a dare sussidi indiretti ai combustibili fossili, sussidi inefficienti che condannano il paese all'inefficienza sulla mobilità delle merci.

Per fortuna, questo segnale negativo viene in parte riequilibrato dai 600 milioni di euro destinati nel 2015 all'acquisto di materiale rotabile su gomma e ferroviario, nonché per vaporette e ferry boat per il trasporto pubblico locale.

Anche in materia energetica la linea governativa non si discosta dagli obiettivi *fossili* della Strategia Energetica Nazionale, voluta all'inizio del 2013, alla vigilia della sua caduta, dal Governo Monti. Strategia che: non dà indicazioni chiare sullo sviluppo delle fonti rinnovabili, sul risparmio e l'efficienza energetica e sull'abbandono delle centrali termoelettriche a carbone; punta a trasformare la penisola in un hub del gas; rilancia la ricerca e coltivazione di idrocarburi a terra e a mare, dando carta bianca alle industrie petrolifere nostrane e straniere nel colonizzare il territorio.

Strategia, ormai desueta, che è però puntualmente attuata con le disposizioni del decreto Sblocca Italia, con il quale si è stabilito che debbano essere considerati *strategici* e quindi beneficiare di corsie preferenziali – in deroga alle procedure autorizzative, alle valutazioni ambientali e ai controlli ordinari – gli interventi relativi alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi a terra e a mare, nonché lo stoccaggio degli idrocarburi nel sottosuolo, come anche i gasdotti, i rigassificatori e lo stoccaggio di gas. Si aggiunga che, anticipando la riforma del Titolo V della Costituzione voluta dal Governo, la quale tende ad annullare le competenze concorrenti anche sul tema del governo del territorio, nel decreto Sblocca Italia si bypassa il meccanismo delle Intese in materia energetica e infrastrutturale con le Regioni. Meccanismo ineludibile, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, e tuttora pienamente vigente.

Unico “presidio” innovativo in materia energetica continua a essere l'ecobonus, o meglio la detrazione del 65% per le spese sostenute per interventi edilizi di efficienza energetica degli appartamenti e delle parti comuni degli edifici condominiali: nella manovra viene data la proroga al 31 dicembre 2015 delle detrazioni previste sino alla fine del 2014. Fatto questo positivo, ma che ancora non significa la stabilizzazione di una misura salutata da un settore edilizio in gravissima crisi come uno dei pochi strumenti, insieme agli incentivi per le ristrutturazioni, per non chiudere altre aziende e licenziare altri lavoratori.

Anche per la difesa del suolo i segnali sono debolissimi, ben lontani da quel fabbisogno necessario di almeno 2 miliardi di euro l'anno per 20 anni, calcolato alla fine del 2012 dal Ministero dell'Ambiente. Nella Legge di Stabilità 2015 alla difesa del suolo vengono destinate nuove risorse per 190 milioni di euro, cioè il 9,5% di quanto si ritiene necessario ogni anno secondo le stime ministeriali. Ancora oggi si fa riferimento in linea teorica al “tesoretto” di 2 miliardi di euro per il dissesto idrogeologico che giace nelle contabilità speciali dei commissari di Governo (da cui si può attingere per le cifre non ancora impegnate al 31 dicembre 2013 grazie alla Legge di Stabilità 2014), ma ancora si deve ben capire con quali tempi e su quali priorità di intervento impiegare queste risorse.

Se agli interventi preventivi per la messa in sicurezza del territorio si dedicano fondi totalmente insufficienti e che non ricomprendono nel calcolo tutti quegli interventi di adattamento diffusi che sarebbero necessari e urgenti per contrastare gli effetti estremi, ormai ordinari, del cambiamento climatico, alla Protezione civile la Legge di Stabilità 2015 assegna, anche in questo caso, per affrontare l'emergenza quotidiana poco più di 190 milioni di euro, pari allo 0,6% dell'ammontare complessivo della manovra per il prossimo anno.

Nessuna sensibilità, come documentato all'inizio di questa introduzione, il Governo in carica riserva agli interventi utili in campo ambientale, a cui vengono dedicate risorse risibili, mentre su scala internazionale l'esecutivo sostiene di voler misurarsi sul terreno degli impegni più avanzati in campo energetico e climatico e su scala nazionale accredita una teorica sensibilità al contenimento del consumo del suolo e alla riqualificazione dell'ambiente urbano e naturale.

Infine, per completare la valutazione circostanziata degli effetti prodotti dalla manovra 2015 si segnala che, al momento in cui si va in stampa, è stata pubblicata una versione provvisoria della tabella 9 relativa al bilancio di previsione del Ministero dell'Ambiente per il prossimo anno che ammonterebbe, se confermato, a 632.753.788 euro, con una variazione di un +8,9% rispetto alla cifra iscritta nel bilancio 2014 (580.519.828 euro).

Nel frattempo, nella Legge di Stabilità 2015 si rilevano tagli per complessivi 10.810.000 euro che si ricavano dall'art. 29 (-1 milione di euro sul capitolo relativo alla Convenzione internazionale sulla biodiversità) e dalla tabella D della Legge di Stabilità 2015 (-4,810 milioni di euro sul capitolo della Convenzione internazionale sui cambiamenti climatici e -5 milioni di euro sugli Accordi internazionali in materia di politiche per l'ambiente). C'è da augurarsi che la versione definitiva della tabella 9 confermi comunque una "tenuta" dell'incremento di bilancio per il 2015 del Ministero rispetto ai tagli orizzontali della spending review.

## **LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!**

### **Manutenzione del territorio e adattamento ai cambiamenti climatici**

È stato valutato prudenzialmente che negli ultimi 60 anni sono stati spesi almeno 52 miliardi di euro per danni provocati da alluvioni o frane (dati ufficiali 2010 della Direzione generale del territorio e delle risorse del Ministero dell'Ambiente), mentre è stato stimato che per attuare una strategia per l'adattamento ai



cambiamenti climatici e alla manutenzione del territorio ci sarebbe bisogno di investimenti per 2 miliardi di euro per i prossimi 20 anni.

Si ritiene necessario che siano stanziati a questo scopo almeno 500 milioni di euro nella Legge di Stabilità 2015 (ricavati dal defianziamento degli impegni pluriennali per singole infrastrutture strategiche) sulla base di un Piano che individui le priorità di intervento nazionali e che il Bilancio previsionale 2015 del Ministero dell'Ambiente (tabella 9) venga aumentato almeno di 100 milioni di euro, dotando questo dicastero delle risorse sufficienti per finanziare interventi finalizzati anche a far fronte al rischio idrogeologico e puntando su: a) l'inversione della proporzione tra risorse destinate all'emergenza e quelle destinate alla prevenzione; b) studi aggiornati, che consentano una lettura attuale dell'assetto del territorio sottoposto ai cambiamenti climatici; c) la destinazione di una quota significativa dei finanziamenti per la delocalizzazione degli immobili siti in zone a rischio.

Sul lato delle entrate, per contenere il consumo del suolo provocato dalla conversione urbana delle aree ancora libere – che incide sugli assetti del territorio, sul fragile equilibrio idrogeologico e sulla scala degli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici – si chiedono:

- un *nuovo strumento di fiscalità urbanistica* che serva, da un lato, a incentivare il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato, nonché la promozione di sistemi di drenaggio urbano sostenibile, e che, dall'altro lato, renda fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo;
- una *rimodulazione del contributo di costruzione* che preveda: 1) una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione, 2) un raddoppio degli oneri di urbanizzazione nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione e stabilisca che i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo e gli oneri di urbanizzazione non possano essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente;
- una *misura mirata a incentivare il riuso* rendendo fiscalmente svantaggiosa la disponibilità di un patrimonio immobiliare inutilizzato o incompiuto, con l'obiettivo di agevolare la circolazione dei beni, favorendo il trasferimento a favore dei soggetti che intendono recuperare o riutilizzare i manufatti già esistenti anche attraverso l'esenzione dal pagamento dell'esazione municipale propria per un periodo di tre anni;

- si chiede inoltre di *rendere più efficace e tempestivo l'iter delle demolizioni* di tutte le opere abusive costruite sul territorio nazionale. Il 15 marzo 2013 è stata presentata su questa materia una proposta di legge “C. 71”, che dal 7 maggio 2013 è ferma nella VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati. Nel 2013, secondo la stima del Cresme, sono stati costruiti 26 mila nuovi immobili illegali, tra ampliamenti e nuove costruzioni. Ci sono aree del paese dove il diritto di possedere una casa abusiva è stato sancito dal passare del tempo, a causa della inazione dei Comuni nel far rispettare la legge. È necessario anche prevedere il potenziamento dei poteri delle autorità preposte, ridefinendo disposizioni e tempi per le attività di demolizione e sanzioni più severe, fino alla misura estrema dello scioglimento dell'ente locale inadempiente sul fronte delle demolizioni e del completamento dell'esame delle domande di sanatoria edilizia. Come previsto nella proposta di legge citata, si chiede di destinare a questo fine 150 milioni di euro per un Fondo di rotazione per le demolizioni delle opere abusive.

### **Opere piccole e medie utili per il paese**

Si chiede l'abbandono del Primo programma delle infrastrutture strategiche, modificando quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge obiettivo (n. 443/2001) che liquida qualsiasi pianificazione di settore, in favore della definizione di un nuovo *Piano nazionale della mobilità* che individui gli interventi veramente necessari per migliorare la dotazione infrastrutturale dei trasporti e della logistica del paese, partendo dall'adeguamento e potenziamento delle reti esistenti. Le opere individuate devono essere sostenute da piani economico-finanziari che ne dimostrino l'utilità per la comunità e la redditività, per non gravare sui conti pubblici. In particolare proponiamo di utilizzare 1 miliardo di euro (ricavati dal defianziamento degli impegni pluriennali per singole infrastrutture strategiche) ai piccoli e medi interventi di manutenzione e potenziamento delle infrastrutture esistenti, privilegiando le ferrovie al servizio dei pendolari, le tramvie e le metropolitane nelle aree urbane, dove si concentra la stragrande maggioranza della popolazione e si registrano i più gravi fenomeni di congestione e inquinamento.

### **Abbattimento delle emissioni di gas climalteranti**

Procedere alla ratifica e alla piena attuazione della seconda fase del Protocollo di Kyoto, nel rispetto degli obiettivi europei al 2020, e alla riconversione ecologica delle attività produttive definendo una *roadmap per la decarbonizzazione* che pun-

ti ad andare oltre gli obiettivi stabiliti a livello europeo entro il 2020 e che per il 2030 miri a una riduzione delle emissioni nazionali almeno del 55%, a un incremento dell'efficienza energetica del 40% e a un aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili di almeno il 45%, in coerenza con il fine dichiarato di contenere l'aumento medio della temperatura globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali. Così da conseguire la decarbonizzazione entro la metà del secolo e arrivare a definire un piano strategico di sviluppo industriale che individui il ruolo dell'Italia nell'economia verde e rigenerativa del futuro.

### **Scelte energetiche lungimiranti**

Procedere subito all'abbandono della Strategia Energetica Nazionale del 2013, puntando su strumenti e soluzioni innovative quali:

*eliminazione dei sussidi alle fonti fossili.* Occorre eliminare tutti i sussidi diretti e indiretti alle fonti fossili, attraverso un intervento sulle bollette che elimini tutte le voci legate a fonti "assimilate", rimborsi per centrali inquinanti di riserva o nelle isole minori, oneri impropri e vantaggi per i grandi consumatori che devono essere sostituiti con incentivi per gli interventi di efficienza energetica.

*Autoproduzione da fonti rinnovabili.* Si propone di cambiare il meccanismo di scambio sul posto dell'energia elettrica. Elevando fino a 5 MW la possibilità di accedere al meccanismo per gli impianti da fonti rinnovabili e in cogenerazione ad alto rendimento, come alternativa agli incentivi. Introducendo per gli impianti da fonti rinnovabili e in cogenerazione ad altro rendimento fino a 200 kW la possibilità di accedere allo scambio sul posto di energia attraverso net-metering programmato, ossia di bilancio tra energia elettrica prodotta e consumata nell'anno. Si chiede di introdurre la possibilità per l'energia termica ed elettrica prodotta da impianti da fonti rinnovabili fino a 5 MW e in cogenerazione ad alto rendimento, che non beneficino di incentivi, di poter essere venduta attraverso contratti di vendita diretta tra privati o a soci di cooperative o a utenze condominiali.

*Promozione e installazione di impianti di fotovoltaici con accumulo.* Si chiede la reintroduzione degli incentivi in conto energia per la sostituzione dei tetti d'amianto con il solare fotovoltaico e, come già fatto in Germania, di introdurre un sistema di incentivi per le famiglie e le piccole e medie imprese per impianti fotovoltaici integrati con sistemi di accumulo vincolati a contratti di net-metering programmato con almeno il 60% della produzione in autoconsumo. A copertura di questi incentivi si destinano 200 milioni di euro.

*Introduzione di una carbon tax.* Si chiede l'introduzione di una carbon tax che spinga innovazione e concorrenza nell'offerta in tutti i settori energetici, premiando l'efficienza in termini di emissioni di CO<sub>2</sub>. Attraverso un intervento sull'accisa da differenziare sulla base delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte si potrebbe sostenere questa prospettiva. Una politica di questo tipo permetterebbe di premiare le produzioni più efficienti (nel settore elettrico favorirebbe le centrali a gas più efficienti a discapito di quelle a carbone o a olio combustibile) generando nuove risorse. La carbon tax potrebbe anche produrre quell'aumento congruo del prezzo del carbonio che un sistema ETS europeo pieno di falle continua a non riuscire a ottenere.

*Strumenti aggiuntivi per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio.* Affiancare allo strumento dell'ecobonus, confermato dalla Legge di Stabilità 2015, la possibilità a singoli o soggetti pubblici di perfezionare accordi con ESCO e istituti di credito per il finanziamento e la gestione di interventi finalizzati al risparmio energetico, rendendo subito operativo il Fondo per l'efficienza energetica (da alimentare anche con Fondi comunitari della nuova programmazione 2014-2020) introdotto con il decreto legislativo 102/2014 e stabilendo criteri per l'accesso da parte di privati ed enti pubblici. Per quanto riguarda la riqualificazione energetica degli edifici condominiali, puntare su una revisione del meccanismo dei certificati bianchi. In particolare occorre estendere e potenziare gli obiettivi nazionali annui obbligatori di risparmio energetico a carico dei distributori di energia elettrica e gas per l'ottenimento dei Certificati bianchi fino al 2020 e aumentarli a 15 milioni di Mtep/anno (dall'attuale previsione di 7,6 al 2016), rendendoli così convenienti per gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio.

### **Tutela della biodiversità e del paesaggio**

Si propone che il Governo individui, in accordo con le Regioni, adeguate risorse economiche per l'*attuazione della Strategia nazionale della biodiversità*, nel rispetto della Convenzione internazionale sulla biodiversità approvata il 7 ottobre 2010 dalla Conferenza unificata, dopo un'attesa di 16 anni.

Si propone uno stanziamento integrativo destinato agli *interventi nelle aree protette nazionali terrestri e marine* rispetto a quello previsto dalla Legge di Stabilità 2015 (poco più di 4 milioni di euro) per attuare interventi nelle aree protette nazionali terrestri e per garantire la gestione e gli interventi delle aree marine protette.

Costo: 30 milioni di euro.

Si propone l'*adeguamento dei canoni di concessione per le attività estrattive (cave)*. Con gli attuali irrisori oneri di concessione per l'attività estrattiva l'Italia continuerà a essere devastata dalle cave. Senza considerare che si rinuncia a promuovere un settore innovativo, che risparmia l'ambiente e interessante dal punto di vista occupazionale come quello del recupero degli inerti provenienti dalle demolizioni in edilizia: per una cava da 100 mila metri cubi l'anno gli addetti in media sono 9, mentre per un impianto di riciclaggio di inerti gli occupati sono più di 12. Per l'estrazione di sabbia e ghiaia nel 2012 gli introiti delle Regioni risultano di soli 34 milioni di euro contro gli oltre 239 milioni (se si applica il canone in vigore nel Regno Unito), con un incremento delle entrate pari a sette volte i livelli attuali.

Maggiori entrate: 205 milioni di euro.

### **Sostenibilità ambientale**

*Avviare un processo istituzionale che conduca all'adozione di nuovi indicatori oltre il Pil* per la valutazione del progresso e del benessere, partendo da una rapida approvazione delle norme contenute nel cosiddetto disegno di legge "collegato ambientale" alla Legge di Stabilità 2014 (AC 2093) nel quale si prevede l'istituzione del Comitato per il capitale naturale per la valutazione ex ante ed ex post degli effetti delle politiche pubbliche sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici nell'ambito del processo di programmazione economica nazionale (art. 30), del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli (art. 31) e la delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (art. 33).

*Disincentivare il conferimento in discarica dei rifiuti urbani*. Si propone di disincentivare pesantemente l'uso della discarica da parte dei Comuni inadempienti verso la riduzione dei rifiuti urbani e il riciclaggio da raccolta differenziata. In Italia nel 2013 si è smaltito in discarica ancora il 37% dei rifiuti urbani prodotti ed è stato avviato a raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio il 42% del totale prodotto, con forti disparità territoriali. In attesa dell'auspicato incremento dei costi (conseguente alla piena attuazione del decreto legislativo 36/2003), si chiede che le Regioni procedano a rimodulare il tributo speciale dell'ecotassa, penalizzando economicamente i Comuni che non raggiungono gli obiettivi di legge sulle raccolte differenziate e premiando invece i Comuni più virtuosi con uno sconto sull'imposta regionale. Agli attuali tassi di smaltimento (oltre 11 milioni di tonnellate di rifiuti urbani smaltiti in discarica), se si fissa la nuova ecotassa a 50 euro per tonnellata di

rifiuti smaltiti in discarica, nelle casse delle Regioni finirebbero complessivamente circa 550 milioni di euro che potrebbero essere reinvestiti in politiche di prevenzione e riciclaggio, a fronte degli attuali 40 milioni. Entrata annuale aggiuntiva: 510 milioni di euro.

*Istituire una tassa automobilistica sull'emissione di CO<sub>2</sub>.* Chiediamo che la tassazione dei veicoli, ora legata alla cilindrata e ai cavalli fiscali, sia cambiata progressivamente legandola all'emissione di CO<sub>2</sub>, in modo tale da colpire progressivamente i veicoli più potenti ed ecologicamente inefficienti (come i Suv o i veicoli di vecchia immatricolazione). Le entrate ammonterebbero a oltre 500 milioni di euro.

*Adeguare i canoni di concessione delle acque minerali.* Il giro d'affari delle aziende che imbottigliano acqua minerale nel 2011 ha toccato 2,25 miliardi per un totale di 12.300.000 metri cubi imbottigliati. La cifra che le Regioni incassano dai canoni di concessioni è irrisoria, pari a circa 10 milioni. Si chiede di istituire un canone di 20 euro a metro cubo imbottigliato per tutto il territorio nazionale: si ricaverebbero 250 milioni di euro, da destinare alle Regioni e da reinvestire nell'ammodernamento impiantistico del servizio idrico integrato.

## Welfare e diritti

### La spesa sociale

La spesa per la protezione sociale è il primo capitolo di spesa pubblica, ma la componente assistenziale ha un'incidenza minoritaria rispetto a quella sanitaria e previdenziale. I tagli ai fondi destinati a finanziare i servizi e gli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie a partire dal 2009 hanno portato peraltro, in un momento di crescente disagio sociale, a un ulteriore indebolimento dell'efficacia del nostro già fragile sistema di welfare.

**TAVOLA 3. RISORSE PRINCIPALI FONDI SOCIALI. ANNI 2008-2014.**  
**VALORI IN MILIONI DI EURO**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	1.464,20	1.420,50	435,2	218	42,9	343,7	297,4
di cui: Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	656,4	518,2	380,2	178,5	10,8	295	262,6
Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza	43,9	43,7	39,9	35,1	39,9	39,1	30,7
Fondo Non Autosufficienza	300	400	400	0	3,8	275	350
Fondo per la Famiglia	346,4	185,6	181,9	25	70	21	22,9

Il *Fondo Nazionale delle Politiche Sociali*, nel 2008 pari a 1,464 miliardi, è sceso nel 2014 a 297,4 milioni di euro (i 317 milioni previsti nella Legge di Stabilità 2014 sono stati infatti ridotti con provvedimenti successivi). La quota del fondo distribuita alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, pari nel 2008 a 656,4 milioni, è scesa a 258,2 milioni nel 2014. Nella Legge di Stabilità 2015 è previsto uno stanziamento di 300 milioni a decorrere dal 2015. Nell'ambito delle risorse del Fondo, è previsto che in sede di riparto tra le Regioni una quota fino a un massimo di 100 milioni di euro sia destinata al rilancio di un piano di sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Ciò sembra incompatibile con la sentenza 423/2004 della Corte Costituzionale che ha sottolineato come non siano consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale concorrente ovvero residuale.

Il *Fondo per la Non Autosufficienza*, azzerato nel 2011 e ridotto a pochi euro nel 2012, è l'unico che vede uno stanziamento di fondi superiore nel 2014 rispetto a quanto allocato nel 2008. Ai 275 milioni previsti per gli interventi ordinari di per-

tinenza del Fondo, la Legge di Stabilità 2014 a decorrere dal 2015 ha aggiunto 75 milioni per gli interventi di assistenza domiciliari per le persone affette da disabilità gravissime, incluse quelle affette da Sla. Nella Legge di Stabilità 2015 è previsto uno stanziamento di 250 milioni di euro, ma nel corso del dibattito parlamentare e su pressione delle associazioni, è stato annunciato l'aumento dello stanziamento a 400 milioni di euro.

La novità positiva relativa a questi due Fondi è che l'utilizzo della formula "è incrementato a decorrere dal" implica che gli stanziamenti previsti per il 2015 dovrebbero essere il punto di partenza per gli anni successivi.

Il *Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza*, sostanzialmente stabile fino al 2013, subisce, invece, una significativa riduzione nel 2014 attestandosi a 30,7 milioni di euro. Nella Tabella C della Legge di Stabilità 2015 è previsto uno stanziamento di 28.709.000 euro sul 2015 e di 28.794.000 euro sul 2016 e sul 2017.

Un taglio progressivo ha subito anche il *Fondo per le Pari Opportunità* che dai 64,4 milioni del 2008 è sceso a 14 milioni nel 2014. La Tabella C della Legge di Stabilità assegna al Fondo 9.971.390 euro sul 2015, 9.599.591 euro sul 2016 e 10.621.990 per il 2017. A queste risorse vanno aggiunte quelle destinate per l'assistenza alle donne vittime di violenza: 9.119.826 di euro per il 2015, 9.007.627 euro per il 2016 e 9.057.403 euro per il 2017.

Infine il *Fondo per la Famiglia*, pari a 346,4 milioni di euro nel 2008, è sceso nel 2014 a 20,9 milioni di euro. La Tabella C della Legge di Stabilità 2015 stanziava per questo fondo 18.261.738 euro. Ma la Legge di Stabilità 2015 (art.13, c. 6) prevede la costituzione presso il Mef di un nuovo Fondo per interventi da destinare alle famiglie, stanziando 298 milioni di euro per il 2015.

Due considerazioni sono opportune rispetto all'emanazione dei Decreti di riparto dei fondi destinati alle politiche sociali, ossia quegli atti attraverso i quali il Ministero competente provvede a suddividere gli stanziamenti approvati dal Parlamento nella Legge di Stabilità.

La prima riguarda i tempi di emanazione. Nel 2014 il Decreto di ripartizione delle risorse afferenti al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (Fnps) è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2014; quello relativo al Fondo per le Non Autosufficienze (Fna) risale addirittura al 15 settembre 2014. Ciò significa che le Regioni si trovano a programmare ed erogare le prestazioni sociali relative all'anno corrente in fortissimo ritardo, se non proprio in prossimità di fine annualità, con evidenti ripercussioni per i cittadini in termini di erogazione di interventi e servizi.



La seconda considerazione riguarda gli effetti retroattivi della spending review. Rispetto alla somma approvata dalla Legge di Stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), l'ammontare del Fnps risulta infatti ridotto di 19.595.287 euro (17.381.987 in forza del decreto legge 28 gennaio 2014, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2014 n. 50 e 2.213.300 euro in forza del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64). Indipendentemente dall'entità della riduzione, che insiste su un finanziamento già esiguo e fortemente calato rispetto ai valori del 2008, è bene sottolineare come ciò avvenga retroattivamente e incida sulle attività di programmazione delle politiche sociali territoriali, già ampiamente compromesse dalla mancanza di un finanziamento stabile e pluriennale del settore, con inevitabili ripercussioni sulla vita delle persone.

### **La spesa sociale dei Comuni**

Sono quindi sempre più i Comuni a farsi carico del funzionamento dei sistemi sociali territoriali, ma il progressivo taglio dei trasferimenti agli enti locali ne compromette la capacità di far fronte ai crescenti bisogni sociali delle famiglie. Nel 2011 i Comuni italiani, singoli o associati, hanno speso per interventi e servizi sociali sui territori poco più di 7 miliardi di euro (7.027.039.614 euro). Un dato che, per la prima volta dall'inizio della rilevazione dell'Istat, nel 2003, risulta in calo rispetto all'anno precedente (7.126.891.416 euro nel 2010).

Va ricordato che, nel passaggio dal 2009 al 2010, pur verificandosi un aumento della spesa sociale comunale dello 0,7%, si era comunque già registrata una discontinuità rispetto alla precedente dinamica di crescita. Nel periodo compreso fra il 2003 e il 2009 l'incremento medio annuo era stato, infatti, pari al 6%. Inoltre, va anche evidenziato che la variazione avvenuta tra il 2009 e il 2010 era risultata di segno negativo se calcolata a prezzi costanti (-1,5%), ossia tenendo conto dell'inflazione registrata nel periodo.

Nel passaggio dal 2010 al 2011 si conferma un andamento negativo, registrato da una contrazione della spesa sociale comunale dell'1,4%, calcolata senza considerare l'inflazione. Ai 7.027.039.614 euro della spesa sociale comunale, finanziata per il 62,5% dai Comuni stessi con risorse proprie, si deve poi aggiungere la compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni (pari a 965.170.740 di euro) e la compartecipazione del Servizio Sanitario Nazionale per le prestazioni sociosanitarie erogate dai Comuni o dagli enti associativi (pari a 1.179.962.175). Il divario (a prezzi correnti) fra il 2010 e il 2011 è sintetizzabile nella tavola seguente.

**TAVOLA 4. SPESA SOCIALE PER SERVIZI E INTERVENTI SOCIALI DEI COMUNI.  
ANNI 2010-2011**

	2010	2011
Spesa sociale comunale	7.126.891.416	7.027.039.614
Compartecipazione degli utenti	966.862.361	965.170.740
Compartecipazione del Ssn	1.220.840.949	1.179.962.175
<b>TOTALE</b>	<b>9.314.594.726</b>	<b>9.172.172.529</b>

Fonte: Istat, "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2011", maggio 2014

La spesa comunale media per abitante è passata da 90,2 euro nel 2003 a 117,8 euro nel 2010, per scendere a 115,7 euro nel 2011. Notevoli permangono le differenze territoriali: dai 282,5 euro per abitante della Provincia autonoma di Trento ai 25,6 euro della Calabria (nel 2010 erano rispettivamente 304,4 e 25,8 euro). Al di sopra della media nazionale si collocano gran parte delle Regioni del Centro-Nord e la Sardegna, mentre il Sud presenta i livelli più bassi di spesa media pro-capite (50,3 euro), meno di un terzo rispetto a quella del Nord-Est (159,4 euro).

La spesa sociale dei Comuni singoli e associati viene impiegata per il 38,9% in interventi e servizi, per il 34,4% in strutture e per il 26,7% in trasferimenti in denaro.

I servizi sociali e le politiche sociali rivolte al cittadino basano il loro funzionamento su specifiche risorse. Queste derivano, in buona misura, dai trasferimenti economici dello Stato agli enti locali. E provengono dalla redistribuzione dei proventi della fiscalità ordinaria o da Fondi specifici istituiti dal legislatore per supportare alcune esigenze sociali (anziani, famiglia, povertà, eccetera). Ambedue i trasferimenti negli ultimi anni sono stati oggetto di una profonda retrazione, mettendo in crisi l'erogazione di interventi, servizi, prestazioni, sostegni. Contestualmente strumenti di contenimento della spesa pubblica, come il Patto di Stabilità, hanno ridotto le complessive disponibilità finanziarie di Regioni ed enti locali, incidendo direttamente anche sui servizi resi finanziati con fondi propri.

Peraltro, nel Mezzogiorno, le risorse proprie dei Comuni arrivano a coprire meno della metà delle spese per il welfare locale. Nel Sud, infatti, è maggiore l'incidenza del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali sul totale delle spese per interventi e servizi sociali, a differenza del Nord e del Centro dove i Comuni integrano maggiormente con risorse proprie i fondi nazionali ripartiti a livello locale. Quindi nel Sud, dove il welfare locale risulta finanziato in misura maggiore dai trasferimenti statali, i tagli introdotti rischiano di causare un ulteriore contenimento delle risorse impiegate in questo settore, accentuando i già rilevanti differenziali territoriali.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Fondo Nazionale Politiche Sociali e Livelli Essenziali di Assistenza Sociale

Dotazione del Fnps almeno ai livelli del 2008 e comunque nella direzione di colmare il gap con la media dell'Unione Europea; finanziamento strutturale con previsione triennale; introduzione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale.

Costo: 1,164 miliardi.

### Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza

Si propone di riportare lo stanziamento del Fondo almeno ai livelli del 2008, pari a 43,9 milioni di euro.

Costo: 15,2 milioni.

### Sostituzione del bonus bebè con la riduzione delle rette per gli asili pubblici

L'articolo 13 della Legge di Stabilità resuscita una misura di berlusconiana memoria: il bonus bebè, riconosciuto ai genitori italiani e stranieri lungosoggiornanti con un reddito non superiore ai 90 mila euro che avranno un figlio tra l'1 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017. Il limite di reddito non vale a partire dal quinto figlio in poi. L'assegno ha un importo annuale pari a 960 euro, è corrisposto per tre anni ed erogato su richiesta dall'Inps. La previsione di spesa è stimata in 202 milioni di euro per l'anno 2015, 607 per il 2016, 1.012 per il 2017, 1.012 per il 2018, 607 per il 2019 e 202 per il 2020, per un importo complessivo nei sei anni di 3,6 miliardi. Nel caso in cui il fabbisogno risulti superiore alla spesa stimata il Governo si riserva però di rideterminare l'importo dell'assegno annuale (comma 3).

Si tratta di una misura che ancora una volta invece di puntare sul rafforzamento dei servizi pubblici per l'infanzia eroga qualche euro per l'acquisto di pannolini e biberon. Nell'anno 2012/13 hanno frequentato gli asili nido pubblici 198.705 bambini (fonte Istat), con un costo annuo a carico delle famiglie pari a 300 milioni di euro. Le risorse stanziate per il bonus bebè sarebbero più che sufficienti per ridurre le rette per gli asili nido pubblici e ampliare il sistema dei servizi per l'infanzia. Si potrebbe fare trasferendole ai Comuni con vincolo di spesa e facendo rientrare il sistema degli asili nido pubblici tra i Livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, di cui si attende a tutt'oggi la definizione.

## FAVORIRE L'INVECCHIAMENTO ATTIVO

L'educazione degli anziani non è mai stata considerata una priorità della politica. Si è pensato che maggiori attenzioni andassero dedicate ai giovani credendo, erroneamente, che investire in favore dell'invecchiamento attivo non avrebbe ripagato l'investimento.

L'esperienza ha invece dimostrato che incoraggiare gli anziani a impegnarsi nelle diverse forme di apprendimento formale e informale porta vantaggi enormi alla società: la cittadinanza sempre più attiva anche nelle età avanzate della vita, il volontariato socialmente utile, il rafforzamento dei legami intergenerazionali, il miglioramento della salute e del benessere con minori spese per la comunità. Per non parlare della trasmissione dei saperi accumulata dai cittadini senior nel corso della propria vita, cruciale nella nostra *società della conoscenza* per affrontare le sfide comuni.

Le statistiche demografiche ed educative di Eurostat indicano che solo 1 persona con più di 65 anni su 25 partecipa ad attività di apprendimento. Si tratta di dati riferiti alla sola educazione *formale*; ma anche considerando quelli disponibili per l'educazione *informale* non si arriva a più di 4 su 25: il che significa che tra l'84% e il 96% dei cittadini con più di 65 anni che vivono in Europa non partecipano ad alcuna iniziativa di apprendimento. L'Anno europeo 2012 ha avuto lo scopo di aumentare la consapevolezza sul contributo degli anziani alla società.

Gli Stati membri, insieme alla Commissione, hanno concordato i *Principi guida per l'invecchiamento attivo e la solidarietà fra le generazioni*, approvati dal Consiglio dei Ministri per gli Affari sociali del 6 dicembre 2012 e indirizzati alle autorità nazionali, regionali e comunali, all'economia privata e a tutti gli altri attori che possono contribuire a migliorare le condizioni dell'invecchiamento attivo.

Nel corso della conferenza conclusiva dell'Anno europeo è stato anche presentato, come strumento di monitoraggio nazionale dei risultati ottenuti, il nuovo *Indicatore dell'invecchiamento attivo* (Active Ageing Index - Aai), elaborato congiuntamente dalla Commissione e dall'Ufficio per l'Europa delle Nazioni Unite.

Ad oggi, con alcune interessanti eccezioni di alcune amministrazioni regionali, che stanno sostenendo pregevoli progetti sperimentali, il Governo italiano non ha brillato per consapevolezza e iniziativa in favore dell'invecchiamento attivo, la cui rilevanza è stata ampiamente dimostrata, negli ultimi dodici anni, dai progetti portati avanti da organizzazioni della società civile, enti locali, università e istituti di ricerca, sostenuti dal programma europeo Grundtvig.

Fra questi *ForAge* (<http://www.foragenetwork.eu/it/>), che anche in considerazione dei trend demografici, con porzioni ultracinquantenni sempre maggiori della popolazione, ha contribuito alla diffusione delle buone pratiche avviate e sviluppato proposte per un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche disponibili per la pianificazione di programmi e politiche a sostegno dei cittadini senior.

### LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

#### Misure in favore dell'invecchiamento attivo

Si propone, all'interno del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, l'istituzione di uno specifico capitolo di bilancio *Misure in favore dell'invecchiamento attivo*, con uno stanziamento annuale di 1 milione di euro.

Costo: 1 milione di euro.

## La sperimentazione del reddito minimo garantito

In presenza di una crisi economica così pesante, da un lato vi è l'urgenza di aumentare l'occupazione e alzare i salari, dall'altra è necessario riflettere su quali siano le forme istituzionali più adeguate a garantire ai lavoratori disoccupati, inoccupati, precari e inattivi una prospettiva di reddito e condizioni di esistenza dignitose, anche in presenza di una discontinuità del lavoro.

Il nostro sistema di welfare è, per frammentarietà e categorialità dell'intervento, del tutto insoddisfacente nell'offrire tutele adeguate ai soggetti più esposti ai rischi di esclusione sociale, espulsi dal mercato del lavoro o che non riescono a entrarvi.

Il reddito di cittadinanza e il reddito minimo garantito sono strumenti concepiti per essere coerenti con il mercato del lavoro attuale e per contrastare la pauperizzazione crescente nella società. Il reddito di cittadinanza consiste nel garantire un reddito incondizionato e universale a tutti i residenti. I suoi pregi consistono nella capacità di ridurre rapidamente le disuguaglianze redistribuendo la ricchezza (un salario di 500 euro mensili redistribuirebbe circa il 20% del Pil) e di scaturire dal concetto di condivisione da parte della società dei benefici della produttività del lavoro, oggi esclusivamente appropriata dal profitto, come dividendo sociale. Invece i limiti risiedono nei costi elevati, nella necessità di ridisegnare tutto il sistema di protezione sociale e nella ricerca di un sostegno politico oggi assai limitato.

I costi del reddito di cittadinanza sono elevati, sia per la connessa diminuzione delle entrate fiscali sia per l'ampiezza della popolazione che ne beneficerebbe come contributo pubblico. Prendendo come riferimento i dati delle dichiarazioni fiscali dei redditi 2011, si stima che la platea potenziale dei beneficiari del salario di cittadinanza a carico dello Stato sarebbero, nell'ipotesi di 500 euro mensili, circa 25-27 milioni di persone (20 milioni che non hanno redditi, 2,2 milioni con redditi fra 0 e 1000 euro l'anno e la metà degli individui con un reddito fra 1000 e 6000 euro l'anno) per un costo lordo di circa 150 miliardi di euro oltre a circa 600 milioni di minori introiti fiscali. A questo ammontare andrebbero sottratti i minori oneri per il sussidio di disoccupazione, per la cassa integrazione e per le altre agevolazioni previste dal sistema di welfare, con un costo netto di 120-130 miliardi di euro.

L'introduzione del reddito minimo garantito sarebbe finalizzata a ridurre la povertà nei periodi di disoccupazione e ricadrebbe interamente nella sfera del welfare. Dovrebbe trattarsi di un beneficio per gli individui in cerca di occupazione, sia i disoccupati che gli "occupabili", per un periodo temporale definito e condizionato dall'effettiva attività di ricerca lavorativa.

Il reddito minimo garantito, nel caso di una prima sperimentazione, potrebbe essere erogato solo agli individui in famiglie che si ritrovano nella condizione di povertà assoluta, ovvero con una capacità di spesa mensile inferiore a un paniere di beni di “sussistenza” e che sono in cerca di occupazione; esso comporterebbe un intervento di circa 4 miliardi di euro a beneficio di circa 764 mila persone. Estendere il reddito minimo garantito alle persone in cerca di occupazione, con l’esclusione dei soggetti inattivi sul mercato del lavoro, ne porterebbe l’impegno a oltre 13,5 miliardi di euro. Nell’ipotesi più ampia, il reddito minimo garantito si rivolgerebbe a una popolazione di circa 6 milioni di individui (3 milioni di disoccupati e 3 milioni di inattivi in cerca di lavoro, non considerando i 3 milioni di scoraggiati) e richiederebbe, nell’ipotesi di un reddito minimo di 500 euro mensili, circa 36 miliardi lordi annuali. Nel caso di un’introduzione ampia di reddito minimo, sarebbe necessario allineare gli altri trattamenti al minimo (assegni al nucleo familiare, integrazioni al minimo, pensioni sociali e di invalidità).

Una prima sperimentazione del reddito minimo garantito potrebbe partire proprio dalla sua applicazione solo alle fasce della popolazione al di sotto della soglia della povertà assoluta e in cerca di occupazione, dati i costi più contenuti, ma facendo attenzione a non confondere il reddito minimo con gli altri strumenti di lotta alla povertà.

La sperimentazione, utilizzando gli stessi criteri adottati dall’Istat (individui in situazione di povertà assoluta e in cerca di occupazione) per selezionare i beneficiari, può erogare in tempi brevi il contributo per un anno. Al termine della sperimentazione, valutata l’efficacia di tale strumento, si potrà ampliare la sua estensione alle altre categorie delle forze lavoro e prevedere, su un arco temporale più lungo, l’introduzione di misure più universali e incondizionate come il salario di cittadinanza nel quadro di una riforma complessiva delle politiche sociali e del lavoro.

Le risorse necessarie alla sperimentazione possono giungere da un’imposta addizionale sulle oltre 3 milioni di imprese attive che non impiegano lavoro dipendente, così da distribuire anche sulle imprese il carico del finanziamento del sistema di welfare oggi concentrato solo su lavoratori e pensionati. L’istituzione di una tassa di circa 100-1000 euro, crescente in proporzione al volume d’affari, potrebbe reperire risorse per circa 1,5 miliardi di euro. Una tassazione supplementare una tantum dei capitali scudati invece garantirebbe gli altri 2,5 miliardi di euro necessari per la sperimentazione. A regime, si potrebbe pensare a una maggiore aliquota Irpef sui redditi più elevati e a imposte patrimoniali.

Infine, con la sperimentazione del reddito minimo si dovrebbe valutare il suo impatto sulle leggi sulla tutela del lavoro e sui servizi pubblici, come istruzione e sanità, per evitare che esso diventi un grimaldello per smantellare altri servizi pubblici.

## LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

### Introduzione del reddito minimo garantito

Il finanziamento del reddito di cittadinanza richiederebbe la rivisitazione dell'intero sistema delle politiche del lavoro, sociali e fiscali e un investimento ingente, improbabile nell'attuale contesto economico e politico. Si propone quindi la sperimentazione dell'introduzione di un reddito minimo garantito di 500 euro per restituire dignità e assicurare un livello minimo di sopravvivenza a circa 764 mila persone che si trovano in condizioni di povertà assoluta e che sono in cerca di un'occupazione.

Costo: 4 miliardi di euro.

## Salute

### Il contesto attuale

L'assistenza socio-sanitaria nel nostro paese ha vissuto negli ultimi anni un costante definanziamento<sup>45</sup> che ha determinato tagli ai servizi e ulteriori difficoltà di accesso ai cittadini.

Quest'anno nel XVII Rapporto Pit Salute – che fornisce una fotografia dello “stato di salute” del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) dal punto di vista dei cittadini – la prima voce segnalata e per di più in ascesa riguarda le difficoltà di accesso a servizi e prestazioni sanitarie (18,4% anno 2012, 23,7% anno 2013).

I dati del rapporto suggeriscono che le politiche economiche, sociali e sanitarie messe in atto in quest'ultimo periodo stanno davvero mettendo in pericolo il nostro sistema di welfare.

I cittadini sono chiamati a mettere mano al portafoglio, sborsando soldi di tasca propria e sempre in misura maggiore, soprattutto in quelle Regioni in piano di rientro e con servizi sanitari qualitativi e quantitativi inferiori.

Inoltre le difficoltà economiche, i costi crescenti dei servizi sanitari e le difficoltà di accesso spingono i cittadini a rinunciare alle cure e a sacrificare la propria salute.

Anche fonti istituzionali evidenziano queste difficoltà.

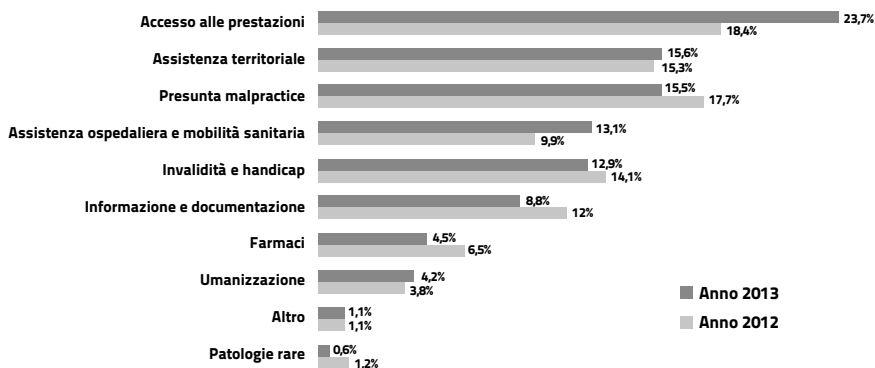
<sup>45</sup> Per approfondimenti, cfr. “Il finanziamento e la spesa del Servizio Sanitario Nazionale”, in *Sbilanciamoci!, Rapporto Sbilanciamoci! 2014. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, novembre 2013, pp. 88-89.

**TAVOLA 5. STANZIAMENTI PER IL FONDO SANITARIO NAZIONALE, ANNI 2011-2017**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finanziamento a carico del Bilancio dello Stato	107.923	110.512	112.393	116.234	120.422	124.604	129.042
In % del Pil nominale	6,83	7,06	7,14	7,25	7,25	7,25	7,25
Incremento % finanziamento a legislazione vigente rispetto all'anno precedente	2,23	2,40	1,70	3,42	3,60	3,47	3,56
Manovre di cui al D.L. 78/2010 e D.L. 98/2011	-1.018	-1.732	-3.100	-3.450	-3.450	-3.450	-3.450
Art. 15 D.L. 95/2012 (spending review)		-900	-1.800	-2.000	-2.100	-2.100	-2.100
Legge di Stabilità 2013			-600	-1.000	-1.000	-1.000	-1.000
Legge di Stabilità 2014				5	-535	-605	-605
Totale manovre	-1.018	-2.632	-5.500	-6.445	-7.085	-7.155	-7.155
Ulteriori risorse per OPG e regolarizzazione stranieri al netto visite fiscali		81	115	113	115	115	115
<b>TOTALE FINANZIAMENTO</b>	<b>106.905</b>	<b>107.961</b>	<b>107.008</b>	<b>109.902</b>	<b>113.452</b>	<b>117.563</b>	<b>122.001</b>
In % del Pil nominale	6,77	6,89	6,80	6,86	6,83	6,84	6,86
Incremento % finanziamento a legislazione vigente rispetto all'anno precedente	1,27	0,99	-0,88	2,71	3,23	3,62	3,77

Fonte: Ministero della Salute 2014, da SOS Sanità

**GRAFICO 1. PROBLEMI DI MALFUNZIONAMENTO DEL SISTEMA SANITARIO SEGNALATI DAI CITTADINI**



Fonte: Cittadinanzattiva - Tribunale dei diritti del malato, XVII Rapporto Pit Salute 2014



*Spesa sanitaria pro-capite*: il valore pro capite della spesa sanitaria privata si è ridotto da 491 a 458 euro all'anno e le famiglie italiane hanno dovuto rinunciare complessivamente a 6,9 milioni di prestazioni. Dopo il restringimento del welfare pubblico, anche il welfare familiare comincia a mostrare segni di cedimento.

*Spesa sanitaria pubblica e privata*: tra il 2007 e il 2013 la spesa sanitaria pubblica è rimasta praticamente invariata (+ 0,6% in termini reali) a causa della stretta sui conti pubblici. È aumentata, al contrario, la spesa di tasca propria delle famiglie (*out of pocket*): + 9,2% tra il 2007 ed il 2012, per poi ridursi del 5,7% nel 2013 a 26,9 miliardi di euro.<sup>46</sup>

*Spesa farmaceutica pubblica e privata*: dal 2009 al 2011 la spesa farmaceutica pro capite è stata caratterizzata da una contrazione media annuale del -4,1%, decisamente superiore alla media europea.<sup>47</sup> Già i dati del 2012 pubblicati da Meridiano Sanità<sup>48</sup> evidenziavano che l'incidenza della spesa farmaceutica pubblica è in costante diminuzione, mentre l'incidenza sulla spesa privata è in tendenziale aumento. Tra il 2010 e il 2011, inoltre, la spesa farmaceutica subisce un'ulteriore contrazione a fronte di un aumento della spesa privata e di una diminuzione della spesa pubblica.

*L'indagine Istat*<sup>49</sup> evidenzia che il 9% della popolazione ha dichiarato di aver rinunciato nel corso dell'anno ad almeno una prestazione tra accertamenti specifici, visite mediche specialistiche (escluse odontoiatriche) o interventi chirurgici, pur ritenendo di averne bisogno. Aggiungendo coloro che hanno dichiarato di aver rinunciato ad acquistare farmaci, la quota raggiunge l'11,1% della popolazione. Il 7,7% rinuncia alle visite specialistiche. Rispetto a tali rinunce, il 6,2% ha indicato motivi economici (e il dato sale a 9,2% per il Sud); il 4,0% problemi di offerta di tali servizi, ad esempio: liste d'attesa troppo lunghe, orari scomodi per l'appuntamento o difficoltà a raggiungere la struttura (il dato sale al 5,3% nel Centro e nelle Isole). Infine, gli ultrasessantacinquenni con risorse economiche scarse o insufficienti riducono il ricorso alla visite di prevenzione (-7%).

*La compartecipazione al costo*: la Corte dei Conti certifica che la spesa sostenuta dagli italiani per i ticket sanitari nel 2013 è di circa tre miliardi di euro. La "compartecipazione" per l'acquisto di medicinali e per il pagamento di prestazioni sanitarie ha subito

46 Cfr. Osservatorio Civico sul Federalismo in Sanità, *Rapporto 2014*.

47 Da *Health at a Glance 2013*, OECD Indicators, in Osservatorio Civico sul Federalismo in Sanità, *Rapporto 2013*.

48 Cfr. Rapporto Meridiano Sanità, *Le coordinate della salute 2012*.

49 Cfr. Istat, *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*.

un aumento di 700 milioni di euro rispetto al 2010 (+ 25%).<sup>50</sup> Questi dati indicano che il ticket versato dai cittadini rappresenta il 3% del Fondo sanitario. Il pagamento del ticket sta diventando un vero e proprio ostacolo da superare per accedere alle cure: induce a rinviare le prestazioni ritenute meno importanti, fino alla rinuncia per visite ed esami di carattere preventivo.

### **La programmazione sanitaria e le risorse stanziare: il Patto per la salute**

Dopo mesi di titubanze, oggi il quadro delle future risorse per il Ssn è più chiaro, per quanto suscettibile di variazioni per esigenze di finanza pubblica. Il 10 luglio 2014 è stato infatti sottoscritto il Patto per la salute, il triennale accordo finanziario e programmatico tra Governo e Regioni sulla spesa e la programmazione del Ssn, che sarà il riferimento per i prossimi anni.

È stato previsto un finanziamento per il Ssn di 109,928 miliardi di euro per il 2014, 112,062 per il 2015, e di 115,444 per il 2016. Livello di finanziamento confermato anche dalla proposta di Legge di Stabilità del 2015. Finanziamento che comunque non metterebbe al sicuro da possibili tagli all'assistenza sanitaria da parte delle Regioni se la Legge di Stabilità venisse approvata così com'è.

Il finanziamento risulta inoltre inferiore rispetto a quanto prospettato dal ministro della Salute prima dell'approvazione del Def 2014: si tratta di 1,39 miliardi in meno nel 2015 e 2,119 miliardi nel 2016.<sup>51</sup>

Il Patto per la salute, per circa 24 ambiti rimanda a futuri accordi, intese, decreti, e altri atti; sono 13 invece gli "organismi" previsti tra tavoli, gruppi di lavoro, commissioni e cabine di regia che lavoreranno ai restanti contenuti del Patto, nei quali non è mai prevista la partecipazione delle organizzazioni di cittadini e pazienti. Il Patto riconosce l'importanza dell'effettività dei Livelli Essenziali di Assistenza (Lea) anche ai fini del monitoraggio e dell'applicazione di un sistema premiante per le Regioni; dà un peso all'umanizzazione delle cure; prevede il tanto auspicato Piano nazionale delle cronicità e la definizione di percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali; stabilisce una regia e un ruolo chiave della valutazione dell'innovazione secondo la metodologia dell'Health Technology Assessment. Rinvia invece a tappe successive questioni storiche sulle quali i cittadini attendevano una risposta immediata come l'aggiornamento e revisione Lea e del Nomenclatore di protesi e ausili. Anche la direttiva sulle cure tran-

<sup>50</sup> Confronto tra i rapporti di coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti del 2012 e del 2014.

<sup>51</sup> Il calcolo è stato ottenuto comparando gli importi indicati nel Patto con quelli illustrati dal ministro della Salute nel gennaio 2014.

sfrontaliere e i diritti dei pazienti subisce un ritardo sulla tabella di marcia rispetto a quanto definito nel decreto di conversione, il Dlgs 38/2014, a causa di ulteriori rinvii.

Mancano riferimenti diretti per tempi di attesa e gestione del rischio clinico, ma il testo sugli standard ospedalieri prende in esame diversi aspetti legati agli standard di qualità e sicurezza delle cure, anche in risposta a quanto previsto dagli obblighi imposti dall'Unione Europea.

Corollario al Patto è il documento sugli standard qualitativi dell'assistenza ospedaliera, varato dalla Conferenza Stato-Regioni il 21 luglio 2014, che ha prodotto la riduzione dei posti letto ospedalieri da 4 per mille abitanti (di cui 0,7 per riabilitazione e lungodegenza) a 3,7 posti letto per mille abitanti. Il Patto parla anche di riorganizzare le cure primarie<sup>52</sup>, ma insieme alla definizione di “standard di assistenza ospedalieri” si sarebbe dovuto procedere con la definizione di “standard di assistenza sanitaria territoriale”, per evitare, per esempio, che si riduca l'offerta ospedaliera mentre l'offerta territoriale rimane inalterata. Da quanto previsto dal Patto, anche il sistema dei ticket entro novembre 2014 sarà profondamente riformato: sarà proporzionato alla condizione reddituale, alla composizione del nucleo familiare e successivamente alla “situazione economica” del nucleo familiare. Si paventa la possibilità di introdurre ticket per i ricoveri e di eliminare le esenzioni totali per i malati cronici e rari che verranno quindi ancorate al solo reddito.

A questo scenario si aggiungono le norme sanitarie previste dalla Legge di Stabilità 2015 attualmente in discussione, che riconosce quanto stabilito dal Patto per la salute; conferma che gli eventuali risparmi effettuati dalle Regioni rimarranno alla Regioni stesse per finalità sanitarie; determina una serie di importi; indica le misure per il trasferimento delle risorse da parte delle Regioni agli enti locali (dal 90% nel 2014 si passerà al 95% nel 2015); conferma il blocco della contrattazione economica per il pubblico impiego; introduce la possibilità di rimuovere i Direttori Generali che non raggiungono gli obiettivi prefissati di salute e assistenziali, oltre che economici; stabilisce la revisione straordinaria del Prontuario farmaceutico nazionale basata su criteri di costo/beneficio, entro il 31 dicembre 2014.

Secondo le Regioni la Legge di Stabilità è insostenibile: perché il Governo mette in atto manovre di politica economica usando risorse che sono di altri enti, rompendo quindi il patto sancito con le Regioni, e perché i tagli che le Regioni dovranno affronta-

52 Verranno costituite Unità di Cure Primarie Continuative e Aggregazioni Funzionali Territoriali; saranno definiti nuovi standard organizzativi per i Distretti oltre che i requisiti minimi degli Ospedali di Comunità; le Regioni si impegnano a promuovere la medicina di iniziativa, le farmacie dei servizi e a creare percorsi differenziati per le emergenze e i codici di minore gravità; sarà introdotto il numero unico europeo di emergenza, eccetera.

re nel 2015 ammonteranno a 5,7 miliardi di euro e non a 4 miliardi. Oltre ai 4 miliardi, infatti, si dovrà tener conto di 1,7 miliardi di euro inerenti i provvedimenti previsti negli anni precedenti (manovra 2010, manovra 2011; spending review, eccetera) che comunque si ripercuotono sul 2015 e sul 2016. Ciò inciderà inevitabilmente sui cittadini poiché – secondo le Regioni – non potrà non essere ritoccata la spesa sanitaria, se non attraverso un aumento di tasse e tagli ai servizi.

Le questioni per i cittadini sulle quali le istituzioni sono chiamate a intervenire riguardano cinque priorità: 1. partecipazione civica nelle scelte in sanità; 2. certezza e garanzia di risorse per il Ssn; 3. accessibilità ed effettività dei Lea (rilancio dell'azione di Governo sul tema delle liste d'attesa, riduzione del peso del ticket, aggiornamento e monitoraggio sostanziale dei Lea, revisione del sistema di valutazione delle performance delle Regioni, personalizzazione e integrazione dei percorsi assistenziali, contemporaneità dell'organizzazione della rete ospedaliera con quella dell'assistenza territoriale); 4. sicurezza delle cure e gestione del rischio; 5. tempestiva ed effettiva implementazione del Patto per la salute 2014-2016.

## **LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!**

### **Ridurre i ticket sanitari e potenziare la medicina territoriale**

Si propone di integrare le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale al fine di ridurre il peso dei ticket sanitari e di potenziare il sistema di medicina territoriale.

Costo: 1 miliardo.

### **Tagliare i fondi alla sanità privata**

Si propone l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta al fine di esaminare lo stato delle convenzioni con le strutture sanitarie private e di identificare gli sprechi e gli abusi, procedendo a un riordino del sistema.

Risparmio stimato: 1 miliardo.

## GIOCHI PERICOLOSI

A differenza di quanto avviene nella maggior parte dei paesi occidentali, in Italia la cura per il gioco d'azzardo patologico (Gap, riconosciuto a partire dagli anni '80 dall'Oms), non è ancora garantita ai cittadini. Per la prima volta un Governo, con il "decreto Balduzzi" del novembre 2012, ha proposto l'inserimento di questa patologia nei Livelli essenziali di assistenza (Lea).

Purtroppo la mancanza di risorse economiche ha spinto il Ministero delle Finanze a dare parere contrario: a oggi il Gap non è inserito nei Lea e i dipendenti da gioco non possono godere degli stessi diritti di cui fruiscono alcolisti e tossicodipendenti. L'intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014 concernente il Patto per la salute 2014-2016 si è impegnata a rivedere i Lea entro il 31 dicembre; siamo pertanto nella fase decisiva per riconoscere questo diritto.

Nonostante l'assenza del riconoscimento sanitario della patologia, il nostro paese non è certo esente dal gioco d'azzardo. Con gli 84,7 miliardi di euro giocati nel 2013 dai 47,5 milioni di italiani maggiorenni, la somma pro capite è pari a 1.783 euro. Se 67,6 miliardi sono tornati indietro ai giocatori in forma di *pay-out* (restituzione in vincite), i restanti 17,1 miliardi equivalgono a quanto essi hanno perso.

Secondo il rapporto dell'H2 Gambling Capital, l'Italia è il quarto paese al mondo per soldi persi al gioco d'azzardo (preceduta da Stati Uniti, Cina e Giappone), ma analizzando il rapporto sulla base della popolazione residente si scopre che l'unico Stato che perde più soldi di noi è l'Australia.

I soldi persi dagli italiani vanno ad arricchire gli altri due attori sulla scena: la filiera dell'industria del gioco e lo Stato. Può sembrare paradossale in un momento di ristrettezze economiche, ma lo Stato ha ridotto le tasse sul gioco e in termini percentuali guadagna sempre meno: se nel 2004 gli italiani hanno speso 24,8 miliardi e il 29% di questi andava all'erario, nel 2008 sono stati spesi 47,5 miliardi di cui solo il 16,3% incassato dallo Stato. Allo stesso modo, nel 2012 sono stati spesi 88,5 miliardi e all'erario è andato soltanto il 9%. Nel 2013 il prelievo erariale per la prima volta ha interrotto la caduta ed è salito al 9,5%, pari a 8,1 miliardi di euro.

Questa diminuzione è dovuta al fatto che i nuovi giochi introdotti prevedono forme di tassazione ridotte a vantaggio del *pay-out* e della filiera del gioco (che nel 2013 ha fatturato 8,9 miliardi).

Se da un lato lo Stato guadagna cifre inferiori rispetto al passato, non è comunque esente dalle spese dirette e indirette dovute ai costi sociali e sanitari legati alla patologia del gioco d'azzardo; utilizzando i parametri di una ricerca dell'Istituto economico dell'università di Neuchâtel, in Italia si possono stimare tra i 5,5 e i 6,6 miliardi di euro i costi relativi a questa patologia.

Per quanto riguarda i numeri dei giocatori patologici, secondo il Cnr nel nostro paese ci sono seicentomila persone con gioco d'azzardo ad alto rischio e altre duecentocinquanta che hanno contratto una vera e propria patologia (indagine Ispad 2013-2014). Purtroppo per loro non esiste il diritto alla cura.

Per finanziare questo diritto, oltre alle attività di prevenzione, formazione e ricerca, è necessaria la costituzione di un fondo a cui potrebbe essere destinato l'1% del fatturato complessivo del gioco d'azzardo. L'onere del finanziamento potrebbe essere suddiviso fra i tre attori che dal gioco d'azzardo traggono un vantaggio diretto: un terzo dalla filiera dell'industria del gioco, un terzo da risorse erariali, il restante terzo riducendo il *pay-out* per i giocatori.

## Politiche abitative

La condizione abitativa nel paese è segnata da un'acuta sofferenza strutturale. I dati parlano chiaro. Nel 2013, per la prima volta si supera la soglia delle 70 mila sentenze di sfratto emesse (per la precisione 73.385). Negli ultimi tre anni, tali sentenze sono state 205.021, nei tre anni precedenti (dal 2008 al 2010) furono circa 157.000: gli sfratti nel triennio sono cresciuti in totale di circa 50.000 sentenze.

Rispetto al 2003 abbiamo nel 2013 il doppio del totale degli sfratti emessi e il triplo per la causale della morosità. È cambiata molto anche la geografia degli sfratti. Non è più un fenomeno circoscritto alle grandi aree urbane o che interessa prevalentemente fasce emarginate. Un bollettino di guerra contro la fascia dei più poveri: per ogni giorno lavorativo, in Italia ci sono 333 sentenze di sfratto, 558 interventi di Ufficiali Giudiziari per esecuzione forzata, 144 sgomberi con la forza pubblica, di cui l'80% rimangono senza una risposta di una qualsiasi amministrazione pubblica che garantisca una soluzione alternativa.

Sono 700 mila i nuclei familiari, certificati dai Comuni come utilmente collocati nelle graduatorie comunali, che rimangono senza risposta.

Sono triplicati in Italia (fonte Istat) i senza dimora e le persone che si ricoverano in rifugi di fortuna e insani (baracche, ad esempio).

L'Italia è tra gli ultimi posti nell'Unione Europea per i livelli di coabitazione e di uscita dei giovani dal nucleo familiare di origine.

Gli appartamenti che risultano inutilizzati in Italia (fonte Istat) sono più di sette milioni. La Banca d'Italia segnala che ci sono oltre 540 mila alloggi invenduti di cui circa 150 mila di nuova costruzione. Si costruisce per un mercato che non ha i soldi per comprare e, invece di costringere all'affitto a prezzi accessibili, si preferisce lasciare gli immobili vuoti, avendo in più il regalo dell'azzeramento dell'Imu.

*Case senza persone e persone senza case:* questa è la contraddizione della condizione abitativa in Italia. Le politiche emergenziali di deregolazione del governo del territorio, di cementificazione, di dismissione e privatizzazione del patrimonio pubblico non risolvono la sofferenza abitativa strutturale, ma la aggravano ulteriormente. I provvedimenti assunti dal Governo nel corso del 2014 vanno complessivamente in una direzione sbagliata.

La legge n. 80 del 2014 prevede l'accelerazione della dismissione del patrimonio pubblico. In attuazione dell'articolo 3 di questa legge, è in via di pubblicazione un decreto firmato dal ministro Lupi che introduce il criterio della vendita all'asta delle case

popolari a prezzo di mercato, aprendo il baratro dello sfratto anche per gli assegnatari dell'Edilizia residenziale pubblica (Erp) e consente addirittura la dismissione in blocco degli immobili Erp definiti fatiscenti.

Nella Legge di Stabilità non vi sono risorse disponibili per la politica sociale sulla casa. Le proposte che avanziamo si compensano: ai maggiori investimenti per la politica sociale sulla casa corrispondono maggiori entrate dalla penalizzazione della rendita immobiliare e dal contrasto all'evasione.

## **LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!**

### **Recupero immobili di proprietà pubblica ai fini della residenza sociale**

Le nostre città sono piene di immobili di proprietà pubblica dismessi (circa 95 milioni di metri cubi tra demanio civile e militare). Il loro recupero e riuso, anche parziale, consentirebbe di creare nuove abitazioni sociali senza provocare ulteriore cementificazione e consumo di suolo. Interventi di auto-recupero potrebbero essere affidati a cooperative o consorzi composti da lavoratori precari, migranti, nuclei con redditi utili a stare nelle graduatorie delle case popolari. Questa scelta potrebbe contribuire anche al rilancio dell'occupazione. L'obiettivo strategico è un piano per incrementare in dieci anni di un milione di alloggi l'offerta di affitti sociali, attraverso il recupero e il riuso del patrimonio pubblico a partire dai 30 mila alloggi popolari oggi inagibili che non debbono essere messi all'asta alla speculazione privata, ma recuperati con i fondi già previsti dall'articolo 4 della legge 80 del 2014.

Costo: 1 miliardo di euro.

### **Fondo per la morosità incolpevole**

Il Fondo sulla morosità incolpevole, introdotto dalla legge 124 del 2013, prevede uno stanziamento per il 2015 pari a 32,73 milioni di euro. Suddividendo questa cifra per il numero di sfratti pendenti che rientrano in quella categoria, si arriva a una disponibilità di risorse pro capite irrisoria: circa 150 euro l'anno. Per renderlo funzionale come strumento per riconvertire la morosità in nuovi contratti compatibili, serve uno stanziamento molto superiore, da incrementare poi con risorse messe a disposizione da Regioni e Comuni. La proposta è di portarlo a 300 milioni annui a partire dal 2015.

Costo: 300 milioni di euro.

### **Fondo sociale per gli affitti**

Anche il Fondo sociale per gli affitti, le cui risorse disponibili oggi ammontano a 100 milioni di euro, deve essere elevato almeno a 300 milioni al fine di permettere le azioni idonee a evitare ai nuclei familiari “border line” di cadere nel baratro della morosità.

Costo: 200 milioni di euro.

### **Tassazione di proprietà degli immobili tenuti vuoti**

Le nostre città sono piene di immobili di proprietà a uso residenziale tenuti vuoti o affittati al nero. Proponiamo che gli immobili di proprietà dichiarati vuoti, a partire dal terzo, abbiano un prelievo di solidarietà pari a 100 euro l'anno da investire nella politica sociale della casa. La stima, escludendo le seconde case, è di circa 4 milioni di immobili (fermo restando che il totale degli alloggi inutilizzati viene quantificato in circa 7 milioni).

Maggiori entrate: 400 milioni di euro.

### **Contrasto al canone nero e irregolare attraverso vari strumenti coordinati**

La norma che prevedeva la possibilità di denunciare l'affitto in nero, avendone il beneficio di un contratto regolare a un canone ridotto, contenuta nel Dlgs 23/2011, è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale per un mero eccesso di delega. Fino a oggi, il Governo è stato disponibile esclusivamente a sanare, fino al dicembre del 2015, gli effetti prodotti dalle regolarizzazioni già fatte. Proponiamo di reintrodurre nella legge ordinaria le norme sulla denuncia degli affitti in nero, estendendo esplicitamente tale possibilità anche ai contratti verbali. A questo va aggiunto l'incrocio delle utenze e una task force della Guardia di Finanza al fine di recuperare almeno il 25% di quanto oggi evaso (stime Banca d'Italia: almeno 1 milione di contratti evasi).

Maggiori entrate: 250 milioni di euro, con possibilità di ulteriore incremento.

### **Eliminazione della cedolare secca per gli affitti liberi**

Non ha alcun senso che lo Stato fornisca un incentivo fiscale a chi affitta alloggi al libero mercato. L'opzione della cedolare secca, ovvero una imposta unica a prescindere dal reddito, va finalizzata ai contratti agevolati che prevedono canoni che non possono superare gli accordi territoriali. Oggi chi affitta a libero mercato gode



di una aliquota agevolata al 21% del canone ricevuto (meno di quanto paga il lavoro dipendente sul salario). I contratti di affitto privati sono circa 2 milioni e 800 mila. Di questi, almeno il 70% sono a libero mercato, equivalenti a circa 1 milione e 900 mila contratti. Con un calcolo di una media di aliquota Irpef pari al 30% e un'ipotesi cautelativa di canone annuo pari a 6 mila euro l'anno, con l'eliminazione della cedolare secca sul libero mercato si realizzerebbero maggiori entrate per almeno 881 milioni.

Maggiori entrate 881 milioni di euro.

### I BENI CONFISCATI ALLE MAFIE

*“Vogliamo che lo Stato sequestri e confischi tutti i beni di provenienza illecita, da quelli dei mafiosi a quelli dei corrotti. Vogliamo che i beni confiscati siano rapidamente conferiti, attraverso lo Stato e i Comuni, alla collettività per creare lavoro, scuole, servizi, sicurezza e lotta al disagio.”*

Con queste parole cominciava la petizione popolare promossa da “Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”.

Difficile fino a diciotto anni fa immaginare che le ricchezze delle mafie potessero trasformarsi in opportunità di lavoro, in luoghi di stimolo alla partecipazione civile, di accoglienza, di servizi alla persona, di costruzione di comunità solidali. Oggi occorre articolare una proposta all'altezza del cambiamento di cui abbiamo bisogno. È necessario partire dalle esperienze straordinarie e originali dei territori; da una identità ideale e da valori comuni che mettano in rete le buone pratiche di riutilizzo a fini sociali.

Si è assistito al moltiplicarsi di esperienze di rete sui beni confiscati, in tutto il paese.

L'uso sociale e produttivo dei beni confiscati, inoltre, pone al centro dell'attenzione il valore strategico della crescita dell'economia sociale, che produce beni e servizi d'utilità pubblica e beni relazionali, che tende alla ricchezza, intesa come beni comuni, della comunità intera – oltre che occasioni d'occupazione – e nella quale il portato valoriale ed etico del mondo del volontariato e del non profit ne diviene l'anima.

Dai dati dell'Agenzia nazionale beni sequestrati e confiscati rileviamo che i beni immobili confiscati in Italia sono 11.237 (di questi: circa 2875 sono terreni agricoli, spesso con dei fabbricati annessi, e 4754 sono le abitazioni private, divise a loro volta in appartamenti e ville). Le aziende confiscate, su tutto il territorio italiano, sono 1707, di cui solo una sessantina ad oggi in vita. Questi dati, che guardano a un patrimonio di valore inestimabile, sono aggiornati soltanto al 7 gennaio 2013: sono quindi vecchi di quasi due anni! Era il 16 novembre del 2006, quando sul manifesto di Contromafie chiedevamo di “istituire un'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sottratti alle mafie, in modo da assicurare rapidità e trasparenza nell'assegnazione delle ricchezze restituite alla collettività”.

Passarono quasi quattro anni e finalmente l'Agenzia nazionale beni sequestrati e confiscati fu istituita. Si pensò che finalmente si potesse dare una nuova spinta al valore simbolico e non solo del riutilizzo sociale dei beni confiscati. Le cose non sono andate in questo modo, l'Agenzia, allo stato attuale, è incardinata presso il Ministero degli Interni, conta una trentina di unità, ha sede centrale a Reggio Calabria e altre sedi distaccate.

La restituzione alla collettività dei beni sottratti alle mafie è uno strumento che non deve mirare ad accrescere il consenso attorno all'intervento repressivo in quanto tale, ma piuttosto rappresenta il mezzo di rieducazione e integrazione sociale delle comunità, capace di

invertire, nelle varie realtà territoriali in cui agisce, il corso politico ed economico deviato da interessi anticostituzionali, individualistici e criminogeni.

Basti pensare che in questo momento soltanto le cooperative che fanno capo al Consorzio Liberaterra Mediterraneo, tra cooperatori e indotto, danno lavoro a più di mille persone. Che per il primo Forum nazionale sui beni confiscati, organizzato a Roma, presso il Campidoglio, l'1 marzo, abbiamo censito e incontrato 448 buone pratiche di riutilizzo sui beni, di cui stiamo oggi verificando l'impatto occupazionale.

Ma, soprattutto, c'è un dato che non riusciamo a calcolare, e che forse, fortunatamente, non riusciremo mai a "rendicontare": quante persone più fragili, che fanno più fatica, quanti bambini, anziani, tossicodipendenti, immigrati, eccetera, animano questi immobili che soltanto qualche anno fa rappresentavano l'ostentazione della ricchezza mafiosa e adesso sono diventati luoghi per trovare risposte, luoghi di accoglienza, luoghi per "essere" cittadini.

Chiediamo alla politica di prendersi le dovute responsabilità. L'Agenzia deve avere almeno 120 unità, sede a Roma, diventare Ente pubblico economico ed essere incardinata, trasversalmente, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Fondo Unico Giustizia deve essere utilizzato anche per la valorizzazione dei beni confiscati.

I beni confiscati rientrano nella grande categoria dei beni comuni, con una particolarità rispetto agli altri: il portato di memoria. Questi immobili, ville, terreni, ci ricordano il sangue versato dalle vittime innocenti, ci ricordano cosa è accaduto e cosa vorremmo che non accadesse mai più, ci prospettano che paese vorremmo essere, sicuramente un paese migliore.

## Carceri

### **Cogliere l'occasione. Il sistema penitenziario italiano dopo la vicenda Torreggiani**

Oggi qualcosa è cambiato. Questa è la realtà evidente nei numeri del sistema penitenziario italiano. Le presenze si sono negli ultimi mesi stabilizzate intorno alle 54.000, mai così poche dal 2008, dopo avere superato nel novembre del 2010 addirittura la soglia record delle 69.000 presenze, mai così tanti dall'unità d'Italia, più che in pieno regime fascista.

Nel 2010 il Governo ha dichiarato lo stato d'emergenza nazionale per il sovraffollamento delle carceri, mettendo in campo timide misure deflative e un ambizioso piano di edilizia penitenziaria, che prevedeva nella sua prima versione la realizzazione di 9.150 nuovi posti detentivi con risorse pari a 675 milioni di euro, il tutto con tempi di realizzazione da record. Il piano è stato progressivamente prima ridimensionato, poi trasformato in un piano di manutenzione e ristrutturazione straordinaria del patrimonio esistente di edilizia penitenziaria, che per inciso cade a pezzi, e infine è caduto nell'oblio.

Questo anche perché, come era prevedibile, le risposte che l'edilizia penitenziaria poteva dare non erano in alcun modo compatibili con l'urgenza posta dalla condizione di illegalità e di violazione di massa dei diritti più elementari dei detenuti.

Il problema, noto a tutti, è stato a lungo preso sul serio solo da pochi, fino all'inizio del 2013, quando la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Cedu) ha condannato l'Italia, con la famosa sentenza Torreggiani, per la violazione del divieto di trattamento inumano e degradante (art. 3 Cedu) dovuto al sovraffollamento delle proprie carceri. Più di tutto ha spaventato l'uso fatto dalla Corte del meccanismo della sentenza pilota, per cui se entro un anno l'Italia non avesse risolto i problemi per cui veniva condannata, sarebbe arrivata una valanga di condanne "fotocopia", con ingenti danni finanziari e di immagine per il nostro paese.

Da quel momento in poi al Ministero della Giustizia hanno iniziato a prendere la questione sul serio, sfornando una serie di misure relative alla custodia cautelare, alla liberazione anticipata e alla detenzione domiciliare che, assieme alla sentenza della Corte Costituzionale che nel febbraio del 2014 ha dichiarato l'illegittimità della legge Fini-Giovanardi, hanno determinato una riduzione del sovraffollamento.

Oggi dunque, quanto meno nei numeri, la situazione è decisamente migliore di quella di ieri. I 54.195 detenuti presenti nelle nostre carceri al 30 settembre del 2014 sono circa 5.000 in più della capienza regolamentare, che alla stessa data era di 49.347 posti, ma lo scenario è certamente senza paragoni rispetto a qualche tempo fa.

Le condizioni materiali di chi sconta in carcere la propria pena (e di chi ci passa mesi, o anche anni, in attesa di una condanna o di una assoluzione), sono di conseguenza migliorate, ma le caratteristiche strutturali del nostro sistema penitenziario, con il suo oscuro fardello di violazioni della legge e sprechi, sono rimaste nei fatti immutate. Il sistema delle carceri resta ancora oggi, tra l'altro, un sistema inefficiente e costoso.

Quindici anni fa, nel 1998, il bilancio dell'amministrazione penitenziaria era di 2.136,3 milioni di euro e rappresentava il 39,8% del bilancio del Ministero della Giustizia. Nel 2013 tale bilancio era di 2.783,6 milioni di euro e rappresentava il 38,1% del bilancio del Ministero (fonte: Servizio Studi del Senato, 2013).

Dunque, a fronte di una significativa crescita della popolazione detenuta, nel 2013 c'erano più soldi che in passato. Ma il dato del 2013 è comunque il frutto di una stagione di tagli: il bilancio dell'amministrazione penitenziaria era infatti arrivato a 3.142,3 milioni di euro per il 2008, e a 3.044,5 milioni per il 2011. Non è però solo l'ammontare complessivo dei tagli che sorprende. Ciò che sorprende è come questi tagli siano stati distribuiti sulle varie voci di bilancio.

Mettiamo ad esempio a confronto il bilancio dell'amministrazione penitenziaria di due anni, il 2003 e il 2011, per i quali l'ammontare complessivo, intorno ai 2.700 milioni, era relativamente simile: i costi per il personale, la voce di gran lunga più im-

portante del bilancio, sono aumentati del 16%, mentre i costi per il mantenimento, l'assistenza, la rieducazione e il trasporto detenuti sono diminuiti del 57%, e questo sebbene i detenuti nel 2011 fossero molti di più che nel 2003.

Un notevole aggravio dei costi del personale ha *cannibalizzato* le altre voci e prosciugato le risorse del sistema penitenziario, e chi conosce da vicino le carceri sa che di fatto in carcere non ci sono più soldi per far nulla, dalla manutenzione delle strutture, che come detto cadono a pezzi, alle attività trattamentali, che sono ridotte al lumicino, rendendo di fatto il mandato rieducativo della pena, previsto dalla Costituzione, una foglia di fico che ormai non copre più nessuna vergogna.

Sul tema ha scritto la Corte dei Conti: “Al di là dei propositi, è rimasta lettera morta l’attuazione concreta e sostanziale del patto trattamentale che, nelle intenzioni iniziali, avrebbe dovuto impegnare, da un lato, l’amministrazione penitenziaria a realizzare percorsi individualizzati, condivisi nelle regole e negli obiettivi, all’interno del carcere (e, in detto ambito, a non trasferire il detenuto se non in casi eccezionali), e, dall’altro avrebbe dovuto garantire una completa adesione dei detenuti ai percorsi delineati. In un periodo di ristrettezze economiche, che si riflette negativamente sui progetti finanziati, e di sovraffollamento estremo delle carceri come quello attuale, è da chiedersi quali garanzie possa assicurare lo Stato rispetto agli impegni da assumere per favorire percorsi di trattamento individualizzati” (Corte dei Conti, deliberazione n. 6/2013/G).

È per queste ragioni che il tasso di recidiva delle nostre carceri non deve sorprendere. Dei 66.028 detenuti presenti al 30 giugno 2013 solo 28.341, il 42,9%, erano alla prima carcerazione. Il restante 57% tornava in carcere dopo esserci già stato, aggiungeremmo, senza costrutto per sé e per gli altri. È chiaro che un simile circolo vizioso va spezzato. Il carcere è una macchina costosa che alimenta se stessa, crea la propria domanda, indifferente al proprio fallimento.

Ma come uscire da questa impasse? La strada non è semplice. L’esperienza insegna che la sola riduzione dei numeri della detenzione non ha effetto sui costi strutturali del sistema, fatti come abbiamo visto per lo più dai costi fissi del personale. È necessario al contrario un ripensamento strutturale del sistema stesso, che sposti in via permanente il proprio baricentro da attività e servizi a più alta intensità di personale ad altre attività e servizi che di personale ne richiedano meno. E questo non significa auspicare carceri automatizzate e “intelligenti”, per le quali non ci sono risorse e delle quali nessuno sente davvero la mancanza.

### LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

Una soluzione strutturale sarebbe invece quella di spostare risorse dal sistema della detenzione, costoso e inefficace in termini di contrasto alla recidiva e quindi di produzione di sicurezza, al sistema delle misure alternative che, come è stato detto molte volte, costano meno e funzionano meglio. Sono 1.506 in tutto le persone (tra dirigenti, educatori, assistenti sociali e personale tecnico e amministrativo) che tenevano in piedi, dagli Uepe (Uffici per l'esecuzione penale esterna) sparsi per il paese, il sistema delle misure alternative, un sistema che, al 30 settembre 2014, aveva in carico circa trentamila persone. Trentamila persone che eseguono la propria condanna seguiti da un mero 3,4% del personale dell'amministrazione penitenziaria, scontando misure che determinano tassi di recidiva decisamente inferiori al carcere, che non hanno, a differenza del carcere, effetti criminogeni, e che *fanno meno male* alla salute e ai diritti di chi ha commesso un reato.

A questo punto è ovvio come sia questo il sistema su cui investire, economico nella gestione ed efficace nei risultati. Una riforma strutturale del sistema, che preveda un potenziamento delle misure alternative a scapito della detenzione, è una manovra finanziariamente abbordabile nell'immediato, e capace di produrre significativi risparmi nel futuro. Una manovra politicamente e culturalmente coraggiosa, ma oggi necessaria e possibile, che consentirebbe di sfruttare a pieno le opportunità offerte dai numeri contenuti di oggi, anche per evitare che tornino drammaticamente a crescere domani.

## Migrazioni e asilo

Nel 2014 quella che la portavoce Unhcr per il Sud Europa ha giustamente definito "un'emergenza umanitaria senza precedenti" ha trovato, ancora una volta, a dir poco impreparate l'Italia e l'Europa.

Il moltiplicarsi delle crisi internazionali ha intensificato gli arrivi dei profughi dal Sud del Mediterraneo. Tra l'ottobre 2013 e l'ottobre 2014 sono state soccorse in mare circa 100 mila persone, 150 mila le persone sbarcate in Italia al 15 ottobre 2014, mentre si stima che siano 4 mila le persone che hanno perso la vita nel Mediterraneo.

Esiste un evidente legame tra il numero di persone costrette alla fuga da guerre e violenza e l'aumento degli arrivi via mare. Oltre il 50% delle persone in arrivo in Italia nel 2014 sono in fuga dall'Eritrea e dalla Siria. Ma i Governi italiani ed europei continuano

a non parlarne preferendo declinare le responsabilità dei viaggi rischiosi e delle migliaia di vittime in mare su coloro che hanno scelto di farne un business. Il business non esisterebbe se fosse possibile arrivare in Italia e in Europa in modo protetto e se politiche migratorie ipocrite non scegliessero di limitare la libera circolazione dei lavoratori.

Nel gioco delle tre carte tra Italia, Europa e singoli paesi comunitari, a rimetterci sono sempre gli stessi: i migranti, i profughi, i rifugiati e i rom. Siano essi in arrivo, appena arrivati o stabilmente residenti. Questi ultimi, secondo i più recenti dati Istat, sono ormai più di 4,9 milioni, 565.635 gli alunni e studenti iscritti nelle scuole di primo e secondo grado, di cui ben 274.443 nati in Italia.

### **Le politiche del Governo Renzi**

Il Governo si è barcamenato tra la necessità di evitare (senza purtroppo riuscirci) stragi come quella di Lampedusa del 3 ottobre 2013, l'esigenza di ampliare suo malgrado la ricettività del sistema di accoglienza e l'incapacità di dare seguito ai numerosi annunci relativi alla riforma della legge sulla cittadinanza. Che torna ogni tanto in Commissione e poi ne riesce senza nulla di fatto. Per i diritti, si sa, il tempo non è mai quello giusto.

Una novità positiva rilevante c'è: la riduzione dei tempi di permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione (Cie) dai 18 mesi voluti dall'ex ministro Maroni a un massimo di 90 giorni. Il merito non è certo del Governo, ma delle proteste promosse dai migranti detenuti, delle associazioni e campagne che ne hanno denunciato i costi umani, sociali ed economici e dei parlamentari che hanno avanzato la proposta in Parlamento. Siamo invece ancora in attesa della decisione del completo smantellamento del sistema di detenzione.

Sul piano della gestione dell'"emergenza", non avendo raggiunto un accordo a livello europeo sugli interventi da mettere in atto per assicurare la ricerca e il soccorso dei migranti in mare, il Governo Letta ha varato nell'ottobre 2013 l'operazione Mare Nostrum, gestita dalla Marina Militare.

È l'unico intervento concreto messo in atto in Italia e in Europa esplicitamente ed esclusivamente finalizzato a salvare la vita dei migranti e dei profughi in pericolo. Dato il rifiuto nazionale e comunitario di aprire canali di protezione umanitaria e modificare le norme che disciplinano l'ingresso dei migranti economici e dei potenziali richiedenti asilo, non si può non condannare la recente decisione della chiusura della missione, motivata dai suoi "costi eccessivi". Costi che in realtà nessuno, tranne forse i ministri della Difesa e dell'Interno, conosce davvero.

Le dichiarazioni ufficiali parlano di un costo medio di 9,5 milioni al mese. Ultima, quella rilasciata dal Ministro dell'Interno il 31 ottobre 2014, data ufficiale di chiusura dell'operazione. Durante la missione sono stati compiuti 558 interventi, soccorse 100.250 persone, arrestati 728 scafisti, sequestrate otto navi. Sono purtroppo anche morte 499 persone; 1499 i presunti dispersi e 192 le vittime da identificare. Il costo complessivo della missione durata 12 mesi è di 114 milioni di euro. Non è dato sapere cosa rientri nel calcolo dei "costi". Non sappiamo se vi sono inclusi anche quelli che sarebbero stati sostenuti *in ogni caso*.

In Mare Nostrum sono stati coinvolti 920 uomini dislocati su una nave anfibia, 2 fregate dotate di un elicottero, 2 pattugliatori, 2 elicotteri pesanti e 1 velivolo munito di dispositivi ottici e infrarossi, un velivolo Atlantic, un aereo senza pilota. Nessuno di questi mezzi resta a riposo a prescindere da Mare Nostrum: viene inutilizzato per addestramento, esercitazioni, missioni di sorveglianza e il personale viene comunque stipendiato. Il costo dichiarato è *aggiuntivo* per il Bilancio dello Stato o no? Perché se non lo fosse il dibattito pubblico artatamente scatenato sulla missione svanirebbe in una bolla di sapone.

Il 31 ottobre Mare Nostrum è stata ufficialmente sostituita dalla missione europea Triton. Con due piccoli dettagli: Triton, gestita da Frontex, non ha come obiettivo prioritario il primo soccorso in mare ma la sorveglianza dei mari e delle frontiere e la lotta all'immigrazione "irregolare"; è finanziata con 2,9 milioni di euro per due mesi, circa un terzo di quanto l'Italia dichiara di aver speso in un mese. A quante stragi dovremo assistere nei prossimi mesi?

## **La Legge di Stabilità e il Bilancio di previsione dello Stato del 2015**

La Legge di Stabilità prevede alcune novità significative:

- stanZIA (art. 17, c. 13) 187,9 milioni di euro annui a partire dal 2015 per l'ampliamento del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar) nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo;
- istituisce (art. 17, c. 14) un nuovo Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, presso il Ministero dell'Interno, per il quale stanZIA 12,5 milioni che si aggiungono alle risorse già stanziato per l'omologo fondo istituito nel 2012 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che viene soppresso;
- apre (art. 17, c. 15) il sistema Sprar ai minori stranieri non accompagnati.

L'analisi della Tabella 8 allegata al Bilancio di previsione del Ministero dell'Interno non consente di individuare però precisamente i capitoli di spesa relativi al primo

stanziamento. Sul cap. 2352 relativo al Fondo Nazionale per le politiche e i servizi sull'asilo ad oggi risultano stanziati solo 54.739.525 di euro annui dal 2015 al 2017.

191.944.652 euro per il 2015 e 190 milioni per il 2016 e per il 2017 risultano stanziati al cap. 2351 (2) per i “centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari” per i quali, per inciso, le previsioni assestate sul 2014 sono di ben 357.456.607 di euro. A questi si aggiungono 1.556.261 di euro stanziati sul cap. 7531 (2).

Una novità positiva consiste nell'aumento delle risorse destinate a garantire il funzionamento della Commissione nazionale e delle Commissioni territoriali preposte all'analisi delle domande di asilo: dai 1.666.589 euro delle previsioni assestate del 2014, si passa a uno stanziamento di 11.143.849 euro per il 2015, di 11.165.850 euro per il 2016 e di 11.162.027 euro per il 2017 (cap. 2255).

50 i milioni stanziati sul cap. 2358 per l'assistenza economica e sanitaria in favore di cittadini stranieri.

Per “la gestione e manutenzione del sistema di informazione visti finalizzato al contrasto della criminalità organizzata e dell'immigrazione illegale” (cap. 2735) sono previsti 2.525.169 di euro nel 2015, 3.886.235 nel 2016 e 3.874.877 nel 2017: più di 12 milioni di euro in 3 anni.

Sul cap. 2624, relativo alle spese di trasporto e rimpatrio dei cittadini colpiti da un provvedimento di respingimento o di espulsione, sono allocati 2.711.924 euro sul 2015, 2.816.493 euro sul 2016 e 2.808.319 euro sul 2017. Ma nel 2014 le previsioni assestate della spesa ammontano a 6.761.408 euro.

## **LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!**

### **Chiusura definitiva dei Cie**

Si propone di smantellare il sistema dei Cie. Con i 191,9 milioni previsti nella Legge di Stabilità per il 2015 si potrebbe finanziare un piano nazionale di inclusione sociale dei migranti.

Risparmio: 191,9 milioni.

### **Aumento delle risorse per gli interventi di inclusione sociale**

Si propone di aumentare le risorse stanziati per l'“Azione di sistema per l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti” (21.692.801 di euro) e per la lotta all'insuccesso scolastico dei ragazzi di origine di straniera.

Costo: 60,9 milioni.



### **Abolizione della tassa sul soggiorno**

Per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno i cittadini stranieri devono pagare un contributo che varia in base alla durata del permesso: 80 euro se è compresa tra tre mesi e un anno, 100 euro se è superiore a un anno e inferiore o pari a due anni, 200 euro per il “permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo”. L'esborso si aggiunge al contributo di 27,50 euro per il rilascio del permesso di soggiorno elettronico e ai 30 euro che Poste italiane richiede per il servizio. Si propone di abolire questa tassa ingiusta, tanto più nella attuale fase di crisi.

Minori entrate stimate: circa 26 milioni.

### **Un sistema nazionale di protezione contro le discriminazioni e il razzismo**

Dato il rigurgito preoccupante della xenofobia e del razzismo, si propone di rafforzare la struttura dell'Unar e di supportare le azioni di prevenzione, denuncia e tutela delle vittime di discriminazione e razzismo grazie alla creazione di una rete di sportelli legali anti-discriminazione diffusi in tutti i Comuni capoluogo di provincia.

Costo: 30 milioni.

### **Avvio di un piano nazionale di smantellamento dei “campi nomadi”**

75 milioni di euro potrebbero essere destinati alla predisposizione, anche grazie all'auto-recupero, di abitazioni dignitose che consentano ai rom di abbandonare i campi e di partecipare a progetti di inserimento scolastico e lavorativo. Solo una strategia di inclusione abitativa, sociale e lavorativa complessiva può consentire di porre fine allo vergogna delle politiche dei “campi nomadi”, veri e propri spazi di segregazione abitativa, sociale e culturale.

Costo: 75 milioni.

### **Recupero dei contributi versati per la pensione**

La legge Bossi-Fini ha eliminato la possibilità per i lavoratori non comunitari che tornano nel loro paese di chiedere la liquidazione dei contributi versati. I diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati possono essere goduti solo al compimento del sessantacinquesimo anno di età. Si propone di reintrodurre questa possibilità prevedendo che chi decide di rimpatriare possa chiedere al momento del ritorno la liquidazione dei contributi pensionistici versati.

## Disabilità

### **Programma d'azione sulla disabilità e Fondo per le Non Autosufficienze**

Il Dpr 4 ottobre 2013 ha adottato il Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità elaborato dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Il Programma prevede 7 linee di intervento e 140 azioni, alla cui applicazione sono chiamati attori istituzionali e non, su specifici ambiti: accertamento e presa in carico, salute, scuola, lavoro, vita indipendente, autonomia personale, accesso ai servizi, cooperazione internazionale. A un anno dalla sua adozione nessuna azione è stata ancora avviata, salvo una misura presente nel decreto di riparto del Fondo per le Non Autosufficienze (Fna) 2014. Esso stabilisce, infatti, che la quota destinata al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, pari a 10 milioni di euro, sia indirizzata ad azioni di natura sperimentale volte all'attuazione del Programma di azione biennale, per la linea di attività "Politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione nella società".

Il decreto stabilisce, inoltre, che la quota del Fondo destinata alle Regioni (340 milioni) venga usata in parte per l'attuazione "dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti" e in parte (40%) per "gli interventi di assistenza domiciliare diretta e indiretta a favore delle persone in condizione di disabilità gravissima". Rimangono nel decreto alcune criticità: tra le finalità troviamo voci che consentono l'uso delle risorse non per interventi diretti alla persone quanto per le "spese di struttura" come il funzionamento delle Unità di valutazione multidisciplinare (Umv) e il potenziamento dei Punti unici di accesso (Pua), oltre a contenere un'approssimativa definizione della gravissima non autosufficienza.

### **La spesa sociale sulla disabilità**

Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 2011 è stato destinato alla disabilità il 23,2% della spesa sociale comunale, pari a 1.630.043.404 euro, per un valore di 2.886 euro per abitante con disabilità. L'andamento della spesa per quest'area, nonostante una crescita del 2,2% rispetto al 2010, mostra un rallentamento se consideriamo che dal 2003 al 2010 l'incremento medio annuo è stato pari all'8%. Inoltre, se già dal 2011 si riscontrano variazioni di segno negativo in diverse Regioni, nel 2012 secondo alcune anticipazioni fornite dall'Istat si registra addirittura una prima diminuzione della spesa per l'area disabili a livello nazionale (-0,1%).

Il Centro e il Sud hanno la più bassa percentuale di spesa per disabilità (rispettivamente 19,5% e 19,2%) ed è al Sud che si registra la più bassa spesa procapite (777 euro contro i 5.370 del Nord-Est).

Concentrandoci sulle prestazioni, a livello nazionale la spesa comunale per l'assistenza domiciliare rivolta alle persone con disabilità (233.579.636 euro) continua a essere inferiore a quella destinata alle strutture residenziali (264.224.520 euro), a cui si deve aggiungere la compartecipazione degli utenti (51.629.262 euro, per una compartecipazione media per utente pari a 2.326 euro) e quella del Ssn (86.702.108 euro).

Anche la spesa media per utente varia notevolmente: si registrano per esempio 3.478 euro annui per utente in assistenza domiciliare socio-assistenziale contro gli 11.903 in struttura residenziale (a cui va aggiunta la compartecipazione di utenti e Ssn).

Differenze territoriali si riscontrano anche in termini di presa in carico. Fruiscono dell'assistenza domiciliare socio-assistenziale mediamente 7 persone con disabilità su 100. Mentre gli utenti delle strutture residenziali variano dallo 0,3% del Sud al 9,6% del Nord-Est.

(Fonte: Istat, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2011*, maggio 2014)

## Confronto europeo

Considerando la spesa in protezione sociale (sanità, previdenza e assistenza), nel 2011 la spesa rivolta alle persone con disabilità è stata pari in Italia al 5,8% del totale a fronte del 7,7% della media europea, collocandoci tra i paesi con le quote più basse di spesa destinata alla disabilità: prestazioni che pesano solo per l'1,7% sul nostro Pil.

Secondo i dati Eurostat, tra il 2003 e il 2011 la spesa per disabilità ha registrato in Italia un incremento in termini reali superiore al 20%: la spesa complessiva pubblica è passata da 21,2 miliardi di euro a quasi 26 miliardi di euro. Eppure la spesa pro capite italiana (413,90 euro), se messa a confronto con i principali paesi europei, si attesta su livelli piuttosto contenuti. In Francia (551 euro), in Germania (700,5), in Svezia (1.163,6), ma anche in Spagna (417,28) si spende di più.

(Fonti: Istat, *Rapporto annuale 2014*, maggio 2014; Censis, Unipol, *Integrare il welfare, sviluppare la white economy*, luglio 2014)

## Lavoro di cura

Alcune stime calcolano che il lavoro di cura privato pesi annualmente sulle famiglie per 9,8 miliardi di euro (cfr. il sito di *Qualificare*, all'indirizzo [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info)).

A fronte di una spesa media di 667 euro al mese, solo il 31,4% delle famiglie riesce a ricevere una qualche forma di contributo pubblico, per lo più l'indennità di accompagnamento (19,9%) e, a seguire, le detrazioni fiscali (9,4%). Complessivamente la spesa incide per il 29,5% sul reddito familiare. Non stupisce, quindi, che in piena recessione la maggioranza (56,4%) non riesca più a farvi fronte. Il 48,2% delle famiglie ha ridotto i consumi, pur di mantenere il collaboratore; il 20,2% ha intaccato i propri risparmi; il 2,8% si è dovuto indebitare.

L'irrinunciabilità del servizio (ben l'84,4% dichiara di non poterne fare a meno) sta inoltre spingendo alcune famiglie a considerare l'ipotesi che un loro membro possa "prendere il posto" del collaboratore. In questi casi, se l'assistenza non comporta esborsi economici diretti, le famiglie subiscono costi indiretti in termini di rinuncia al lavoro da parte del *caregiver* familiare, generalmente donna (nel 90,4% dei casi) e giovane (il 66% ha meno di 44 anni). Si stima che nel 25% delle famiglie in cui è presente una persona da assistere e non si possa ricorrere ai servizi privati, vi è una donna giovane che ha rinunciato al lavoro.

(Fonte: Censis, Fondazione Ismu, *Elaborazione di un modello previsionale del fabbisogno di servizi assistenziali alla persona nel mercato del lavoro italiano con particolare riferimento al contributo della popolazione straniera*, maggio 2013)

## Diritto al lavoro

La VII Relazione al Parlamento sulla legge 68/99 evidenzia come, sotto gli effetti della crisi congiunturale, gli strumenti per garantire il diritto al lavoro delle persone con disabilità abbiano dimostrato una debolezza ancora maggiore. Nel 2013 gli avviamenti registrati arrivano al minimo storico (18.295) e si consolida la tendenza alla progressiva precarizzazione dei rapporti di lavoro: le posizioni a tempo indeterminato scendono al 35,1% del totale e quelle a tempo determinato salgono al 57,7%. Nel biennio 2012-2013 si verifica una contrazione delle quote di riserva (ossia dei posti riservati alle assunzioni di persone con disabilità) tanto nel settore privato (da 158.295 posti a 117.136) quanto in quello pubblico (da 76.770 a 69.083). Tuttavia, mentre nel settore privato registriamo anche un decremento dei posti disponibili – dai 41.304 del 2012 ai 26.739 del 2013 –, nelle imprese pubbliche si evidenzia invece un significativo incremento dei posti scoperti (pari a 14.499).

(Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili. Anni 2012 e 2013*, agosto 2014)

## Falsi invalidi

Dal 2009 al 2013 il Parlamento ha predisposto, con specifiche norme, un imponente Piano di controlli straordinari a opera dell'Inps che ha interessato circa un terzo delle persone titolari di pensione o indennità di accompagnamento. Tali controlli sono stati accompagnati da una poderosa campagna di comunicazione sui cosiddetti "falsi invalidi" che ha contribuito ad alimentare lo stigma e il pregiudizio nei confronti delle persone con disabilità.

In realtà gli effetti delle verifiche sono stati modestissimi. Secondo i dati forniti dall'Inps, su 854.192 verifiche straordinarie sono state revocate, per mancata conferma dei requisiti sanitari o assenza a visita medico legale, 67.225 provvidenze, pari al 7,9% delle verifiche.

Tale dato tuttavia non corrisponde effettivamente al fenomeno definito dei "falsi invalidi". Nel 2011 (Messaggio 6763/2011) l'Inps ha stabilito di includere nel Piano straordinario di verifica tutte le persone per le quali era già stata prevista una revisione dell'invalidità. Per esempio, a molti malati oncologici viene riconosciuta l'indennità di accompagnamento per il periodo in cui seguono cicli di chemioterapia o nella fase di maggiore acuzie, riservando la possibilità di rivedere successivamente l'invalidità e di revocare, per via ordinaria, l'indennità di accompagnamento. Insomma, non sono "falsi invalidi" e ricevono normalmente un sussidio nella fase di maggiore necessità. Quel 7,9% di revoche dichiarato dall'Inps è pertanto al lordo di quanto sarebbe comunque avvenuto per via ordinaria.

Il recupero lordo generato dal Piano straordinario è stato pari (ufficialmente) a 352,7 milioni di euro. Tuttavia, per affrontare la mole di lavoro straordinaria l'Inps è dovuto ricorrere anche a medici esterni: 101,2 milioni di euro spesi dal 2009 al 2012. A cui si devono aggiungere le spese per il personale interno, quelle di struttura e quelle di spedizione di oltre 850.000 comunicazioni. Inoltre, il risparmio è al lordo del contenzioso, ossia degli esiti del ricorso in giudizio da parte di chi si è visto revocare la pensione o l'indennità. Nel 45% dei casi l'Inps soccombe in giudizio ed è obbligato a restituire, con gli interessi, le provvidenze, pagando anche le spese legali. Si stima quindi che il risparmio per il bilancio dello Stato sia stato pari a 111,4 milioni: lo 0,67% della spesa annuale per pensioni e indennità.

A fronte di questi numeri, ci sono invece i disagi patiti dalle persone, spesso convocate a visita nonostante condizioni di salute gravissime, nonché la conseguente dilatazione dei tempi medi necessari per il riconoscimento delle prestazioni. La Corte dei Conti (deliberazione 101/2013) segnala che gli invalidi attendono mediamente 299 giorni dalla data della domanda, i ciechi 338, i sordi 399. Rimane, al contrario, an-

cora lettera morta la riforma dei criteri di valutazione della disabilità quale strumento di accesso ai diritti, all'inclusione oltre che all'attivazione di servizi efficaci.

(Fonte: Inps, *Seduta Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati*, 29 maggio 2014)

## **LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!**

### **Programma di azione**

Attuazione del Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. Da un lato, rilancio dell'attività dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, dall'altro effettiva applicazione delle diverse linee di intervento.

Costo: non si tratta tanto di impiego delle risorse quanto di reale coinvolgimento dei vari attori, istituzionali e non; ma alcuni interventi finanziari devono comunque essere garantiti e adeguati (cfr. sotto).

### **Fondo per le Non Autosufficienze**

Intervento in tre direzioni: adeguato finanziamento del Fondo (portandolo dai 250 milioni previsti per il 2015 a 600 milioni), anche in direzione di colmare il gap con la media europea; definizione di un *Piano per la non autosufficienza*, anche in una logica di integrazione sociosanitaria; monitoraggio rispetto agli indicatori di spesa relativi al Fondo 2014 per rilevare quanto rivolto direttamente alle famiglie e quanto speso in struttura (Uvm, Pua, eccetera). L'investimento deve diventare pluriennale per giungere nel triennio a consolidarsi definitivamente e a diventare strumento di promozione dell'inclusione.

Costo: 350 milioni di euro nel 2015, 800 milioni nel 2016, 1.000 milioni nel 2017.

### **Inclusione lavorativa**

Introduzione di ulteriori norme che favoriscano il diritto al lavoro delle persone con disabilità in tre direzioni: monitoraggio qualitativo dei tassi di scopertura, in particolare nella pubblica amministrazione; innalzamento delle sanzioni per le inadempienze; incentivazione dei servizi di mediazione e di tutoraggio anche in forme non strettamente pubbliche.

Costo: 50 milioni. Maggiori entrate: 100 milioni (sanzioni, oblazioni).

## Falsi invalidi e revisione dei criteri di valutazione

Sospensione della campagna dei controlli straordinari rivelatasi del tutto inefficace e causa di stigma e disagi. Al contempo applicazione della linea 1 del Programma di azione sulla revisione dei criteri di valutazione della disabilità e delle relative procedure che comporta una riduzione delle sovrapposizioni e del contenzioso.

Risparmi: 250 milioni annui (prudenziale). Costo: 0.

## Pari opportunità

Un tentativo di promuovere politiche alternative a quelle d'austerità, a cui i nostri Governi – passati e recenti – sono stati educati, non può prescindere da una lettura di genere.

Siamo nel bel mezzo di un processo di *mid-term review* della strategia Europa 2020. Come recita il documento di presentazione della strategia<sup>53</sup>, è “opinione diffusa che l’Unione Europea debba concordare un numero limitato di obiettivi principali”, che “devono rispecchiare il tema di una crescita *intelligente, sostenibile e inclusiva*. Devono essere misurabili, riflettere la diversità delle situazioni degli Stati membri e basarsi su dati sufficientemente attendibili da consentire un confronto” (p. 10).

Su queste basi, il primo traguardo fissato dalla strategia riguarda il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, “che dovrebbe passare dall’attuale 69% ad almeno il 75%, anche mediante una maggior partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva” (p. 10).

Donne, anziani e migranti: sono dunque questi i soggetti indicati come principali destinatari delle politiche attive sul mercato del lavoro, in particolare guardando al tema della crescita inclusiva, ossia capace di “rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa” (p. 17).

Una lettura di genere della strategia è pertanto utile a identificare la direzione cui dovrebbero tendere le politiche e a valutarne l’efficacia nel tempo. Com’è noto, i più

53 Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles 2010.

recenti flussi migratori hanno registrato un vero e proprio processo di femminilizzazione – studiato dalle principali istituzioni sovranazionali – mentre nella popolazione anziana la percentuale di donne risulta storicamente maggioritaria.

Le statistiche europee hanno registrato nell'ultimo decennio un notevole aumento dell'occupazione femminile basato su un crescente bisogno d'indipendenza economica e di auto-realizzazione sociale, testimoniati dall'attuale impegno delle ragazze nell'istruzione. I vantaggi di questa crescente partecipazione femminile per l'efficienza dell'economia nel suo complesso sono stati più volte analizzati.<sup>54</sup> Allo stesso tempo va ricordato che, a fronte di un'aumentata disuguaglianza dei redditi, un solo reddito per famiglia non è più sufficiente a garantire un accettabile tenore di vita. Uno studio condotto negli Stati Uniti<sup>55</sup> mostra come nelle famiglie a basso reddito il 60% delle madri siano casalinghe (la quota è in aumento rispetto alla fine degli anni Settanta), contro solo il 20% nelle classi di reddito più elevato. La stessa associazione fra famiglie monoreddito e basso reddito familiare è rilevabile in Italia, dove per presenza di famiglie a doppio reddito occupiamo l'ultimo posto nei confronti europei.

Il contributo femminile al reddito familiare diventa pertanto un elemento essenziale per il benessere relativo della famiglia e, in tempi di crisi, costituisce un indispensabile ammortizzatore, anche se solo parziale, contro la perdita di reddito causata dalla disoccupazione maschile. In questi casi appare ancora più evidente il costo non solo per le donne, ma per l'intera società, del persistere di differenziali salariali di genere nonché del preponderante peso delle donne nelle forme di lavoro discontinuo e/o sommerso.

È fondamentale tenere conto di questi aspetti nell'orientare le politiche sociali e del lavoro, i tempi di crisi costituiscono infatti un'occasione per maturare importanti trasformazioni. I paesi dell'Unione Europea hanno di fronte, in questa fase, due grandi sfide: riconoscere esplicitamente che è necessario monitorare e valutare il differente impatto su donne e uomini di ciascuna scelta politica che venga adottata; scegliere misure, nello specifico, che incentivino e sostengano la ripresa tenendo conto della nuova realtà del mercato del lavoro, e del modo in cui vi si pongono donne, uomini, coppie e famiglie.

---

54 L'incremento del Pil – legato alla maggiore partecipazione femminile – è stato calcolato più volte per l'Europa a partire da J. Elmeskov e S. Scarpetta (2000), *New sources of economic growth in Europe?*, lavoro presentato alla conferenza "The New Millennium. Time for a new economic paradigm?", Vienna, 15-16 giugno 2000, [http://www.mcrit.com/espon\\_scenarios/files/documents/oecd\\_econonict\\_trend.pdf](http://www.mcrit.com/espon_scenarios/files/documents/oecd_econonict_trend.pdf).

55 Cfr. J. C. Williams e H. Boushey, "The three faces of work-family conflict: the poor, the professionals, and the missing middle", *American progress*, 25 gennaio 2010.



Per porre le basi di tali politiche, vari interventi sono necessari, dalla revisione dei sistemi di sostegno al reddito individuale e/o familiare, del sistema dei congedi, parentali o altro, agli investimenti in infrastrutture sociali.<sup>56</sup>

La recessione ha reso evidente e ancora più impellente la necessità di riformare gli ammortizzatori sociali per la disoccupazione, con misure che non comportino necessariamente un incremento di spesa. Le opzioni spaziano dall'introduzione di un assegno fisso *universale*, per ridurre le disparità di trattamento tra uomini e donne, fino a misure specifiche di riequilibrio tra il lavoro retribuito e quello di cura.<sup>57</sup>

Sono tuttavia gli investimenti l'area cruciale di intervento: nell'ambito di un auspicio *buon governo* l'insieme delle infrastrutture sociali dovrebbe acquisire priorità rispetto a quelle fisiche. Oltre a rafforzare il modello sociale europeo, questo tipo di investimenti si potrebbe dimostrare particolarmente efficace nel creare posti di lavoro. Di ciò esistono già alcuni esempi: in paesi assai diversi come Sudafrica e Giappone l'impatto su occupazione e povertà di investimenti infrastrutturali di tipo tradizionale si è rivelato inferiore a quello di progetti di sostegno alla prima infanzia o al lavoro di cura. Finora in Europa si sono mossi in questa direzione alcuni singoli programmi (ad esempio in Gran Bretagna e Finlandia), ma indubbiamente si può e si deve fare di più.

## Che cosa deve fare la politica

1. Riformulare gli indicatori dell'uguaglianza di genere. L'apparente miglioramento di molte disparità di genere nonostante il peggioramento dell'occupazione, dei salari, delle condizioni di lavoro e di reddito per uomini e donne solleva domande sulla capacità di questi *gender gap* di cogliere adeguatamente le tendenze della parità di genere in tempi di recessione.
2. L'Europa dovrebbe spingere gli Stati membri ad adottare sistemi efficaci di bilancio di genere (*gender budgeting*) per le loro principali iniziative politiche, compresi i progetti di stimolo alla ripresa e la revisione delle spese.<sup>58</sup> Come mostra l'esperienza di

56 Cfr. "Opinion on the gender perspective on the response to the economic and financial crisis", 10 giugno 2009, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2878&langId=en>.

57 L'evidenza comune a tutti i paesi europei è che sono le donne a svolgere il lavoro domestico in misura assai superiore agli uomini, ma con notevoli differenze secondo la tipologia della famiglia, delle altre attività svolte e del paese in cui vivono. Cfr. in proposito, G. C. Giannelli, "I veri fannulloni si vedono dentro casa", in *Genere*, 29 gennaio 2010, <http://www.ingenere.it/articoli/i-veri-fannulloni-si-vedono-dentro-casa>.

58 L'inserimento della prospettiva di genere nel processo di bilancio, il cosiddetto *gender budgeting*, è una sfida al modo tradizionale di fare politica di bilancio, formulata a livello internazionale a metà anni '90. Si veda la scheda redatta da Luisa Giurato per *inGenere* il 5 maggio 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.ingenere.it/articoli/bilancio-di-genere>.

Austria e Gran Bretagna, la prescrizione legale che impone che le politiche siano valutate ex ante da una prospettiva di genere potrebbe non bastare.

3. Monitorare attentamente il rischio che il consolidamento fiscale eroda in modo significativo le misure di welfare e le strutture dedite alle pari opportunità.

4. Estendere integralmente anche alle donne le misure di sostegno al reddito. La spesa sociale e gli oneri deducibili dovrebbero avere come obiettivo centrale l'indipendenza finanziaria delle donne, soprattutto se sono mirati a far uscire uomini e donne dalla povertà.

5. Incanalare la spesa sociale in modo da privilegiare i servizi di qualità rispetto ai sussidi economici per assicurare un impatto distributivo equo dei programmi di austerità e alleviare il carico del lavoro di cura delle donne; convogliare i fondi finalizzati alla ripresa verso le infrastrutture sociali e di cura e non solamente verso quelle fisiche.

6. Accrescere la vigilanza e sensibilizzare il pubblico sui casi di violazione dei diritti di maternità e congedo. Le violazioni dei diritti di maternità/parentali rischiano di essere più frequenti nelle piccole e medie imprese a causa dei maggiori costi organizzativi.

Queste ricette sono importanti, e del tutto condivisibili, ma andrebbero inserite in un più generale piano d'investimenti in infrastrutture sociali, su cui basare la crescita economica di questo paese.

Scuole, asili, università, assistenza agli anziani sono un investimento che genera occupazione qualificata e favorisce l'occupazione delle donne.<sup>59</sup>

Tutta la politica economica ha finora ignorato le disuguaglianze di genere e potrebbe tendere ancora di più oggi a ignorarle, considerando l'occuparsene come un lusso da tempi prosperi e non di crisi. Non è così, e misurare in ottica di genere sia le misure di rilancio che quelle di austerità ci aiuterebbe molto a uscire prima e meglio dalla situazione attuale.

---

59 L'offerta di nidi pubblici in Italia oggi è tra le più basse d'Europa e solo il 12% dei bambini sotto i tre anni ha un posto al nido pubblico, contro il 35-40% della Francia e il 55-70% dei paesi nordici. Il legame tra offerta di nidi, lavoro delle madri e risultati scolastici dei bambini è fondamentale. Non solo avere la madre che lavora non pregiudica lo sviluppo della capacità cognitive e comportamentali, come invece erroneamente spesso ritenuto, specialmente se il minor tempo che la madre trascorre con il figlio è compensato dal tempo di personale qualificato in strutture di elevata qualità, i nidi pubblici appunto. Cfr. D. Del Boca, S. Pasqua e C. Pronzato, "I nidi fanno bene a genitori e figli", in *Genere*, 15 dicembre 2011, <http://www.ingenere.it/articoli/i-nidi-fanno-bene-genitori-e-figli>.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Incentivi alla formazione tecnico-scientifica

Un primo intervento importante è quello di fornire alle donne incentivi nei settori della formazione tecnico-scientifica (obiettivo strategico già dell'Unione Europea). In Italia questi strumenti sono praticamente assenti. Per le donne che lavorano è poi necessario un maggior sviluppo e monitoraggio delle politiche di conciliazione sul posto di lavoro, anche in applicazione dell'articolo 9 della legge 53/2000, che promuove e finanzia la messa in atto di buone prassi di conciliazione da parte delle imprese.<sup>60</sup>

Costo: 267 milioni.

### Equa ripartizione del lavoro di cura

Occorre introdurre incentivi a una più equa divisione del lavoro domestico tra uomini e donne. Interventi cruciali in questa direzione riguardano i congedi parentali. Si tratta, di fatto, di redistribuire su ambedue i genitori i costi dei congedi parentali. Questo tipo d'iniziativa dovrebbe essere sostenuta da campagne di sensibilizzazione per i padri e le imprese. Il congedo ai padri aiuterebbe inoltre a promuovere la cultura della condivisione della cura dei figli, delle responsabilità e anche dei diritti tra madri e padri.<sup>61</sup>

Costo: zero.

### Dalle donne per le donne

Destinare alle donne i risparmi derivanti dall'aumento dell'età pensionabile delle donne nel pubblico impiego (come era prescritto dalla legge di riforma, articolo 22-ter, comma 3, dl 78/2009). Dal 2010 a oggi, tali risparmi sono andati a coprire altre spese o posti a riduzione del deficit. Si tratta di 3,3 miliardi dal 2012 al 2019, di 392 milioni per il 2013. È possibile utilizzare queste risorse per rifinanziare i vari fondi sociali defianziati; assumere 8.000 docenti per la scuola dell'infanzia o elementare; assicurare prestazioni domiciliari per 45.000 anziani; oppure per finanziare il congedo obbligatorio per i padri per 15 giorni dopo il parto, al 100% della retribuzione<sup>62</sup>.

Costo: zero.

60 Cfr. A. Visentini, "Parità: non bastano i buoni propositi", *inGenere*, 26 gennaio 2012, <http://www.ingenere.it/articoli/parit-non-bastano-i-buoni-propositi>.

61 Cfr. il dossier di *inGenere* su *I congedi di paternità*, disponibile all'indirizzo <http://www.ingenere.it/dossier/i-congedi-di-paternita>.

62 Cfr. il redazionale sul sito di *inGenere* intitolato "Ecco cosa potevamo fare col tesoretto delle donne" e disponibile all'indirizzo <http://ingenere.it/articoli/ecco-cosa-potevamo-fare-col-tesoretto-delle-donne>.

### **Introdurre l'assegno di maternità universale**

Il 55% delle donne italiane sotto i 30 anni e il 40% delle donne sotto i 40 anni non accede all'indennità in caso di gravidanza. Proponiamo di assicurare un assegno di maternità universale per cinque mesi, pari al 150% della pensione sociale, indipendente dalla condizione lavorativa, a carico della fiscalità generale.

Costo: 900 milioni.

### **Dimissioni in bianco**

Ripristinare la legge 188/2007 (entrata in vigore solo il 5 marzo del 2008 e abrogata dal Governo Berlusconi nell'agosto dello stesso anno). La successiva disciplina, della legge Fornero (articolo 4, commi 10-23), è facilmente aggirabile e non garantisce le donne lavoratrici da una continuazione della stessa pratica.

Costo: zero.

### **Nuovi centri antiviolenza**

Si propone di portare lo stanziamento previsto da 9,1 a 50 milioni di euro per la costruzione di 100 nuovi centri antiviolenza in tutte le Regioni, avviando, con l'Associazione nazionale dei centri antiviolenza, una pianificazione della formazione degli operatori e delle operatrici che entrano in contatto con episodi di violenza di genere e una campagna di sensibilizzazione e prevenzione nel mondo della scuola.

Costo: 39,9 milioni.

## Cooperazione, pace e disarmo

### Venti di guerra

Agli inizi di ottobre la ministra Pinotti è tornata a pronunciarsi sul programma di acquisto degli F-35, annunciando l'acquisto entro fine anno di altri due velivoli e definendolo "indispensabile". Ciò è accaduto a pochi giorni di distanza dal voto alla Camera di una mozione che impegna il Governo a dimezzare il budget destinato al finanziamento del programma.

Le inefficienze tecniche, le pressioni della società civile, le migliaia di firme raccolte dalla campagna *Taglia le ali alle armi*, le innumerevoli dichiarazioni di personaggi del mondo della cultura e dello spettacolo, persino le affannose ipotesi governative di spending review, non sembrano sufficienti a indurre il Governo a revocare una scelta che non rispetta la nostra Costituzione e distoglie risorse preziose che potrebbero essere usate in modo diverso.

Proprio negli ultimi mesi i venti di guerra hanno ripreso a soffiare violentemente, fornendo ancora una volta una risposta sbagliata alla proliferazione delle crisi e dei conflitti internazionali.

Guerre e conflitti civili non si possono fermare con le armi. Non sarà l'invio di fucili e di cacciabombardieri in Iraq a fermare l'Isis; né il commercio e le esportazioni di armi in Israele aiutano certo a fermare le ingiustizie, le sopraffazioni e le stragi ai danni della popolazione palestinese che vive a Gaza e nei territori occupati.

La storia recente parla da sola. La guerra "infinita" e quella "umanitaria" non hanno portato pace ma alimentato i conflitti interni in Afghanistan, in Iraq come in Libia e, semmai, hanno dato ossigeno a quei fondamentalismi che, cavalcando e alimentando lo scontro con l'occidente, sperano di estendere il proprio controllo su quei territori.

Non è di aerei di attacco, né di sommergibili o portaerei che il mondo ha bisogno. Semmai di azioni nonviolente di interposizione, interventi umanitari a supporto delle popolazioni civili, attività di monitoraggio della garanzia dei diritti umani, iniziative di mediazione che favoriscano il dialogo tra le diverse parti in conflitto.

Senza armi, in modo pacifico e nonviolento, come propone la campagna appena lanciata *Un'altra difesa è possibile*.

## Spese militari

L'ottica da sempre scelta da parte di Sbilanciamoci! per guardare ai fondi a disposizione delle Forze Armate è quella di andare oltre il semplice bilancio della Difesa, analizzando le spese militari complessive. Un'ottica che è opportuno continuare ad applicare per valutare al meglio il bilancio dello Stato per il 2015. Il Governo Renzi ha scelto di operare circa 1 miliardo di tagli sui Ministeri, almeno secondo la proposta di Legge di Stabilità presentata al Parlamento.

Circa la metà del miliardo di tagli appena ricordato è attribuito proprio al Ministero della Difesa, decisione che ha subito causato le lamentele dei supporter militari di casa nostra. Un colpo non facile da digerire e che effettivamente fa proseguire il trend di riduzione delle risorse "armate" dell'Italia. Ma non lo fa con l'impatto che una prima lettura superficiale sembrerebbe suggerire; per capire appieno la situazione occorre approfondire.

La Legge di Stabilità mette in fila quegli interventi che fanno variare, con operazioni di somma o sottrazione, le spese sui vari capitoli del bilancio dello Stato a partire da quanto già finanziato e previsto dalla legislazione. Nel lungo e complesso testo presentato per il 2015, alla Difesa sono dedicati vari interventi, per lo più compresi negli articoli 21 e 31.

Si tratta di provvedimenti correttivi minori comportanti un risparmio complessivo di poche decine di milioni, comprendenti da un lato eliminazioni di piccoli sprechi ma dall'altro la mancanza di coraggio rispetto all'eliminazione di uno dei privilegi e sprechi maggiori: il trattamento di "ausiliaria". Solo per chi vi transiterà a partire dal 2015 ci sarà infatti un abbassamento dal 70% al 50% dell'indennità riconosciuta a chi comunque già percepisce una pensione. Con un risparmio quantificabile in meno di 10 milioni di euro sugli oltre 440 milioni di questo capitolo esistente solo per il personale militare (di alto grado).

Più interessante invece il meccanismo che andrà a obbligare la Difesa a mettere a reddito, vendendo o affittando, i propri immobili per circa 220 milioni di euro: se non dovesse riuscire a far arrivare tale somma nelle casse del Ministero dell'Economia è infatti già previsto il blocco di una cifra corrispondente nel bilancio proprio previsionale. Un meccanismo di reale forzatura per la messa a reddito dell'immenso patrimonio del Dicastero. La decurtazione più rilevante arriva invece dall'articolo 24 che prevede, in maniera secca, un taglio di 502 milioni di euro che per il 99% va a incidere sugli investimenti, secondo i dettagli forniti dalla stessa Legge di Stabilità.

L'effetto combinato di tutte queste decisioni è il budget previsionale per la Difesa del 2015, che viene esposto nella Tabella 11 della Legge di Bilancio. Cosa ne esce? Una somma totale che scende sotto i 20 miliardi attestandosi a 19.776,8 milioni complessivi, con una flessione di 535,5 milioni (-2,64%). In relazione al Pil si tratta di una quota pari all'1,2% corrispondente anche al 3,3% delle spese dello Stato. Come sempre, nella più nuova classificazione, è la Missione "difesa e sicurezza del territorio" a prendersi la fetta maggiore, con 19,2 miliardi di euro a disposizione, lasciando le briciole a ricerca e innovazione e ai servizi istituzionali e generali. La suddivisione interna prevede 5,6 miliardi per i Carabinieri, 4,6 miliardi per le forze terrestri, poco meno di 2 miliardi per le forze navali, circa 2,4 miliardi per le forze aeree e inoltre 4 miliardi per la pianificazione generale delle Forze Armate. Secondo noi è fuorviante considerare come spesa militare italiana (come fanno in molti, forse per abbassare il rapporto sul Pil a meno dell'1%?) la sola "Funzione Difesa" che esclude i fondi per i Carabinieri e che per il 2015 si prende la maggioranza della decurtazione.

La ripartizione più interessante è invece ancora quella basata, a partire dai fondi realmente operativi, sulle destinazioni funzionali. Si vede così che al personale viene dedicato un iperbolico e in crescita 76,5% delle risorse proprie del Ministero (circa il 72% se ci fermiamo alla sola "Funzione Difesa"), contro un mero 7% per l'esercizio (cioè l'addestramento e l'operatività) e circa il 13,5% per gli investimenti (cioè l'acquisizione di materiali e sistemi d'arma). La percentuale restante è ascritta al già citato trattamento di ausiliaria.

Si desume quindi che il problema ormai endemico, e forse inarrestabile, dello squilibrio verso gli stipendi non si inizia nemmeno a risolvere, nonostante le decisioni recenti di ristrutturazione dello strumento militare. Con un'origine ben chiara: dalle tabelle si desume come il costo per gli ufficiali sia praticamente uguale a quello della truppa (e quello per il livello dei marescialli quattro volte superiore ai sergenti).

Ma quindi davvero il Governo Renzi è andato a operare un taglio consistente ai fondi per la Difesa? E come riescono le nostre Forze Armate a operare se i soldi dedicati alle attività sono così scarsi? Le risposte si possono avere solo ampliando lo sguardo in un quadro più ampio di spesa militare, come suggerito all'inizio. Perché quello che la Legge di Stabilità toglie da una parte può regalare dall'altra. Come dice la relazione introduttiva al Bilancio della Difesa, "negli ultimi anni l'output operativo è stato garantito (...) grazie all'afflusso dei finanziamenti aggiuntivi pervenuti dai decreti di proroga delle missioni internazionali", con una problematicità derivante dall'incertezza di tali fondi e dallo sfasamento temporale nel loro arrivo. Ed è forse per questo motivo che arriva in soccorso il comma 12 dell'articolo 17 della Legge di Stabilità, che

incrementa il “Fondo per le missioni internazionali di pace” di 850 milioni (su 2015 e 2016) in aggiunta ai 49,9 milioni di cui il capitolo risulta già dotato. E stavolta, diversamente dallo scorso anno, i soldi arrivano subito e senza bisogno di un ulteriore passaggio e voto in Parlamento.

Il meccanismo che attutisce il sensibile taglio sugli investimenti passa invece, ancora una volta, dal Ministero per lo Sviluppo Economico: da anni e per effetto di varie leggi (di norma quelle di Stabilità) un numero crescente di fondi è iscritto nel bilancio di quel dicastero ma a vantaggio di scelte (industriali e di acquisizione) favorevoli alla Difesa. Anche per il 2015, nel macro-gruppo di fondi “Partecipazione al Patto Atlantico e ai programmi europei aeronautici, navali, aerospaziali e di elettronica professionale”, inserito nella Missione “Competitività e sviluppo delle imprese”, trovano spazio 2.819 milioni di euro, con un incremento di oltre 200 milioni rispetto allo scorso anno. In questo grande capitolo troviamo come al solito finanziamenti per Eurofighter e investimenti aeronautici (1,4 miliardi), per le fregate Fremm (778 milioni più 60 per spese di mutui!), per il programma di blindati Vbm e da quest’anno l’irrobustimento (140 milioni) del programma pluriennale per le nuove navi della Marina da oltre 6 miliardi complessivi.

Il totale di fondi dedicati all’investimento (cioè nella pratica a nuovi sistemi d’arma) è quindi di 5.528,2 milioni, in calo di 335 milioni rispetto al 2014. Purtroppo rispetto a fondi Mise (che derivano da precise leggi di finanziamento pluriennale) non si hanno ancora, ed è grave, tutti i dettagli rispetto alle spese per i singoli programmi d’armamento. Per alcuni vengono forniti gli stati di avanzamento a fine 2013 (ma come possono i parlamentari decidere su queste basi?) mentre per altri anche tale dato inadeguato è mancante: addirittura per il programma F-35 mancano tutte le tabelle!

In sintesi possiamo quindi dire che, previa conferma parlamentare, la spesa militare italiana ammonterà a 23.496 milioni di euro, con riduzione lieve di 131 milioni (o lo 0,6% se preferite) rispetto allo scorso anno. Il decremento rispetto al 2013 è del 2,65%. Ma tra il 2012 e il 2015 il segno è positivo per il 2,34 (vedi tavola a fianco). Stiamo parlando di una spesa militare che equivale all’1,42% del Pil e al 3,9% della spesa finale dello Stato.

Non si preoccupino dunque tutti coloro che vogliono sempre più soldi per eserciti e armi: anche perché oltre ai fondi di partenza alla fine qualcosa in più si trova sempre. Nelle previsioni assestate per il 2014 sono stati infatti ben 600 i milioni ulteriori rispetto alla bozza andata al voto parlamentare, e su cui anche noi avevamo fatto le nostre considerazioni. C’è sempre la “speranza” (sicurezza?) che ciò avvenga anche per il 2015, annullando del tutto i tagli tanto sbandierati...



**TAVOLA 6. LE SPESE MILITARI ITALIANE NEL 2015: CONFRONTO CON GLI ANNI PRECEDENTI (DATI DA BILANCI PREVISIONALI)**

	2012	2013	2014	2015
	valori in miliardi di euro			
Bilancio Difesa	19,89	20,7	20,23	19,78
Fondi Sviluppo Economico	1,67	2,28	2,61	2,82
Fondi Mef per Missioni militari	1,40**	1,08*	0,80**	0,90*
<b>TOTALE</b>	<b>22,96</b>	<b>24,06</b>	<b>23,64</b>	<b>23,5</b>
Variazione annua	=	4,70%	-1,76%	-0,60%

(\*) fondi certi da decreti

(\*\*) fondi stimati con provvedimenti di fine anno

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Riduzione della spesa militare (voci di risparmio)

Ancora una volta l'obiettivo intermedio complessivo di Sbilanciamoci!, che si potrebbe realizzare fin da subito, è di attestare la spesa militare totale a circa 20 miliardi di euro (-3,6 miliardi rispetto al livello registrato nel 2014 e -3,5 rispetto alle previsioni attuali sul 2015). Il tutto con interventi immediatamente realizzabili, anche se richiamiamo di nuovo la necessità ormai ineludibile di procedere anche a una revisione completa della spesa per la Difesa, impostando un Modello che privilegi sempre meno la natura militare della stessa.

#### Personale

- Portare entro il 2017 (e non il 2026) il livello degli effettivi delle Forze Armate a 150.000 (riconvertendo tale forza lavoro su altri ambiti deboli come la gestione del territorio) significherebbe avere già a fine 2014 un risparmio a regime di oltre 1,5 miliardi (risparmio annuo di circa 400 milioni);
- eliminare l'istituto dell'ausiliaria (revisione legge promozionale Angelini) per sradicare un vero e proprio privilegio ormai incompatibile con la normativa vigente in tema di previdenza. Ricordiamo che a usufruire dell'ausiliaria sono in larga misura le gerarchie maggiori e che una sua cancellazione non inciderebbe su pensioni relative ai servizi svolti prima del periodo di ausiliaria. Risparmio di 440 milioni già sul 2014;

c) riteniamo importante riproporre fin da subito un'integrazione europea delle Forze Armate, che non sia solamente a scorporo degli eserciti nazionali e che sia basata sul modello delle forze di interposizione e peacekeeping, con primo piano alla prevenzione e gestione contenitiva dei conflitti.

### **Programmi d'armamento**

- a) Cancellare la parte di fondi iscritti al bilancio del Ministero per lo Sviluppo Economico attualmente a disposizione del Ministero della Difesa, che ha inopinata facoltà di indirizzarli (peraltro con oneri finanziari a carico dello Stato) verso industrie a produzione militare per specifici programmi d'armamento. Tale fondo è in forma variabile per singolo anno, e per il 2015 si potrebbe praticamente ridurre drasticamente portando a un risparmio immediato di circa 2,2 miliardi di euro;
- b) cancellazione della partecipazione italiana al programma del cacciabombardiere F-35 Joint Strike Fighter sia per quanto riguarda gli oneri diretti di acquisto, sia per quanto riguarda i lavori di sistemazione/gestione delle infrastrutture militari che li dovrebbero ospitare. Risparmio ipotizzato (non avendo dati di dettaglio su tale programma) di circa 500 milioni;
- c) cancellazione dell'acquisto della seconda serie di sommergibili U-212 di produzione tedesca e del programma di sistema missilistico superficie-aria terrestre e navale Fsaf. Risparmio: circa 210 milioni.

### **Missioni militari all'estero**

a) Ritiro da tutte quelle missioni a chiara valenza aggressiva e di guerra che non si iscrivono in una condizione – coordinata dalla comunità internazionale e dall'Onu – di reale appoggio “di polizia” a situazioni in via di soluzione politica. In tale senso va realmente concretizzato il ritiro dal teatro dell'Afghanistan; risparmio previsto 600 milioni.

### **Attività di pace (voci di spesa)**

#### **Corpi Civili di Pace**

Incremento ad almeno 20 milioni di euro (quindi +17 milioni in Stabilità) dei fondi a disposizione della sperimentazione di un primo contingente di Corpi Civili di Pace, già previsto dall'emendamento Marcon alla Legge di Stabilità 2014. Questi contingenti dovranno essere impegnati in azioni di pace non governative nelle aree

di conflitto o a rischio di conflitto. Si tratta di dare forza a forme di interposizione e di peacekeeping civile che abbiano una cornice e un riconoscimento istituzionale.

Costo: 17 milioni.

#### **Riconversione dell'industria a produzione militare**

Chiediamo una legge nazionale per la riconversione dell'industria militare e la costituzione di un fondo annuale di 200 milioni di euro per sostenere le imprese impegnate nella riconversione da produzioni di armamenti a produzioni civili. Il fondo dovrebbe intervenire soprattutto in quelle realtà produttive che non possono realizzare un fatturato "civile" con il solo cambio della domanda indotta da spesa pubblica.

Costo: 200 milioni.

#### **Valorizzazione territoriale liberata da servitù militare**

Selezione di 10 servitù militari da riconvertire per progetti di sviluppo locale in territori in cui la crisi ha dispiegato i suoi effetti in maniera profonda e che non siano più strategici per la difesa del paese. L'obiettivo dei progetti consiste nel creare reddito, occupazione e sviluppo in settori strategici. Il tutto in collaborazione fra Governo centrale e le comunità locali secondo un metodo partecipativo.

Costo: 25 milioni.

#### **Istituto per la pace e il disarmo**

Al pari di altri paesi (come Svezia e Norvegia) che dispongono di prestigiosi istituti di ricerca sui temi della pace e del controllo delle dinamiche di produzione/commercio di armamenti, si propone il finanziamento con 5 milioni di euro di un istituto indipendente di studi e di formazione che possa realizzare ricerche e programmi utili a concretizzare politiche a sostegno della pace e del disarmo.

Costo: 5 milioni.

## **Cooperazione internazionale**

### **Cooperazione: una riforma con poca innovazione**

La si aspettava da molti anni ma appena è entrata in vigore, il 29 agosto scorso, la "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (legge 11 agosto 2014 n. 125), cioè la disciplina di riforma del settore, è stato chiaro che avrebbe

lasciato aperti troppi spiragli a un recente passato che si voleva dimenticare: quello del sottofinanziamento e della burocrazia debordante. Mentre è ancora in corso la definizione dei decreti attuativi, che si spera correggano almeno alcuni degli aspetti dubbi, la riforma nel complesso costituisce un'innovazione importante, soprattutto nello sguardo comprensivo che rivolge riconoscendo il ruolo fattivo della società civile e della pluralità dei soggetti al lavoro nel "sistema" della cooperazione italiana. Il riconoscimento di una platea molto più ampia di associazioni non profit come soggetti di cooperazione dà ragione di molto del solidarismo che ancora anima tanti gruppi in Italia e composti, altra novità, ad esempio da migranti.

Inoltre è notevole il riconoscimento dei Corpi Civili di Pace, in linea con la sperimentazione in fase di avvio anche da parte del Servizio Civile Nazionale. Un elemento qualificante della legge che potrebbe permettere nel medio periodo di meglio definire l'invio di volontari italiani in aree di conflitto e post-conflitto, sul modello già in uso da parte di altre cooperazioni europee come quella tedesca. Il che valorizzerebbe anche l'enorme capitale relazionale costruito dalle Ong italiane in decenni di lavoro in tutto il mondo. Un capitale che dovrebbe essere valorizzato anche in termini di politiche internazionali, rinunciando a interventi armati di basso profilo come quello recente in Iraq per investire sulla capacità di molte Ong italiane di costruire relazioni, dialogo e pace. Si registra, in questo versante, uno sforzo per integrare positivamente le politiche di cooperazione allo sviluppo e la politica estera italiana e per dare all'insieme degli interventi pubblici una maggiore coerenza, anche se l'eccessiva enfasi sul ruolo del settore privato profit, da un lato, e l'inadeguatezza delle risorse, dall'altro, non consentono una piena fiducia nella legge e nelle concrete politiche di questo Governo sull'effettivo dispiegamento di obiettivi condivisibili, pur enunciati, come pure rilevato.

L'ultimo Rapporto Aidwatch elaborato dalla piattaforma europea di Ong Concord (disponibile su <http://aidwatch.concordeurope.org>), infatti, calcolava che nell'anno precedente mancavano ben 36 miliardi di dollari di aiuti europei perché l'Unione raggiungesse col suo Aiuto Pubblico allo Sviluppo quello 0,7% del Pil indicato come livello da raggiungere entro il 2015 negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Le proiezioni vogliono che anche nel 2013-2014 esso stagnerà intorno allo 0,43%. Un altro dato preoccupante, sempre segnalato da Aidwatch, vuole che 5,6 miliardi di aiuti europei non abbiano mai raggiunto i paesi beneficiari. Si parla, dunque, di "aiuti gonfiati" dal debito, piuttosto che dall'aiuto legato e dall'assistenza dei rifugiati presso i paesi donatori, che porterebbero i veri aiuti allo 0,35% del Pil europeo. Senza considerare che solo 7 paesi membri hanno una strategia in piedi per la valutazione dell'efficacia dei propri

aiuti, secondo gli impegni assunti nel Forum sull'efficacia degli aiuti di Busan, e l'Italia anche in questo ha messo in campo alcune misure – compresa la creazione di una task force specifica – che sono però, al momento, prive di strumenti di implementazione concreta, monitoraggio e verifica delle misure adottate.

La governance della Cooperazione presenta alcune delle principali innovazioni contenute nella riforma. Essa si basa su tre soggetti principali: il Mae/Dgcs, con ruolo politico/strategico; l'Agenzia, con compiti operativi; il Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo, quale “Board” per l'approvazione della Programmazione e dei finanziamenti, simile all'attuale Comitato Direzionale. A questi si è aggiunto, nella fase finale, alla Camera, il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti come “Banca di Sviluppo”.

L'Agenzia italiana per la cooperazione internazionale, sin dal disegno di legge, lungamente attesa come strumento di autonomizzazione del sistema della cooperazione dalla burocrazia della Farnesina, viene strutturata dal testo ancora come organismo sottoposto alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri. Ovvero l'Agenzia, così come concepita, sembra essere una esternalizzazione piuttosto che una minima cessione di sovranità. Ferma restando la definizione con il Mae delle linee strategiche, ci sono diversi ambiti in cui sembra che l'Agenzia non sia assolutamente libera di gestire la cooperazione internazionale. Il regolamento dell'Agenzia sarà in realtà il documento che meglio definirà gli ambiti di autonomia. Nonché sarà dirimente la volontà dei ministri designati di rendere l'Agenzia uno strumento efficace e indipendente.

Altre novità sono l'inclusione dei privati tra i soggetti beneficiari di cooperazione e la possibilità per l'Agenzia stessa di attuare progetti su finanziamento di soggetti privati. Si tratta di una scelta largamente appoggiata dalle istituzioni e da una parte della società civile, una scelta politica ancor prima che pratica, in linea con altre riforme in campo sociale che prevedono una sempre più massiccia presenza dei privati nella sfera pubblica d'azione di promozione e tutela dei diritti fondamentali. Un rischio che s'intravede – e che andrebbe accuratamente escluso lavorando con attenzione sui decreti attuativi – è il cortocircuito tra l'interesse del pubblico istituito, che vede nell'intervento privato un modo per rimpinguare le scarse risorse pubbliche dedicate alla cooperazione, e una parte, almeno, dei soggetti privati, che – anche di fronte al ridursi delle risorse più direttamente rivolte al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese – vedono nel canale della cooperazione e nella Cassa Depositi e Prestiti nuove fonti di incentivo.

Naturalmente appare in questo caso debole il livello di standard etici richiesti ai privati in seno alla legge, almeno rispetto a quelli normalmente richiesti a tutte

le organizzazioni non profit. Andrebbe introdotto con rigore nel sistema di Cooperazione italiana il *Right based approach* proposto dalle Nazioni Unite come pilastro dell'Agenda post-2015, con l'integrazione delle norme, gli standard e i principi del sistema internazionale dei diritti umani nelle politiche e nei processi della cooperazione, e in tutte le politiche e i processi che ne possano inverare o minare l'efficacia, nel rispetto del principio più volte richiamato della Coerenza delle politiche per la giustizia sociale, economica e ambientale. Un requisito importante se si pensa che anche quest'anno il Ministero degli Esteri italiano è stato qualificato come uno dei donatori meno trasparenti al mondo in materia di aiuti internazionali dall'autorevole Rapporto 2014 sulla trasparenza degli aiuti, realizzato dall'organizzazione "Publish What You Fund", che l'ha piazzato al 54esimo posto su 68, poco sopra la Polonia.

Un ulteriore elemento di novità è stato anche l'inserimento tra i potenziali beneficiari delle Ong locali dei paesi dove la cooperazione opera. Purtroppo tale rapporto diretto è limitato dal filtro del necessario partenariato con soggetti italiani. Rendendo debole una misura largamente adottata dall'Unione Europea e dagli Stati occidentali che permette di avere rapporti diretti con la società civile dei paesi in cui si opera. L'Italia invece continua ad avere un forte ritardo sul rapporto con la società civile locale, delegando queste relazioni alle Ong o altri soggetti. Spesso rendendo molto poco coordinata l'azione italiana.

Questo aspetto è rimasto in ombra nella nuova legge, troppo soggiogata a un efficientismo d'impresa che mal si concilia con la scarsità di risorse presenti. Il vicesegretario competente avrà l'onere di decidere da che parte far pendere la bilancia. E soprattutto di trovare le risorse adeguate affinché la riforma abbia senso.

## **Le risorse per la Cooperazione nella Legge di Stabilità 2015**

Secondo quanto riportato nel Documento di Economia e Finanza dell'aprile 2014, il primo del Governo Renzi, per quanto riguarda l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (Aps) l'Italia ribadisce i suoi impegni, con "la conferma di un progressivo incremento, su base annuale, pari almeno al 10% degli stanziamenti previsti dalla legge n. 49 del 1987, sulla base delle leggi di bilancio 2014".

In teoria, se prendiamo come base di riferimento la Legge di Stabilità 2014, che allocava risorse per la Cooperazione allo Sviluppo in due diverse voci di spesa, dovremmo avere un rifinanziamento di 181 milioni di euro per la tradizionale legge 49/87 e 60 milioni a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 16 aprile 1987, per un totale di risorse di 241 milioni di euro. In pratica,

però, nel disegno di legge (Legge di Stabilità 2015) presentato dal ministro Padoan alla Camera dei Deputati lo scorso 23 ottobre, le risorse per il 2015 sono quasi le stesse del 2014: 180 milioni sulla 49/87, più 60 milioni per il 2015 del fondo rotativo allocati con la precedente Legge di Bilancio.

Si riscontra quindi un'evidente incoerenza tra il documento di programmazione economica dello scorso aprile e l'attuale disegno di legge in discussione in Parlamento. Se il Governo Renzi avesse voluto rispettare gli impegni presi – non solo per una questione di coerenza “nazionale”, ma anche per proseguire nell'impegno al riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali dei paesi donatori Ocse/Dac nel rapporto tra Aps e Prodotto Nazionale Lordo (Pnl) – avrebbe dovuto allocare nella Legge di Stabilità almeno 265,1 milioni di euro.

### **LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!**

Si propone di destinare all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo 25,1 milioni di euro di fondi aggiuntivi per raggiungere l'obiettivo riportato nel Def dell'aprile 2014.

Costo: 25,1 milioni.

C'è da ricordare inoltre che nel 2013 l'Italia si è assestata sullo 0,16 % del rapporto Aps/Pnl, risultato relativamente buono rispetto alle precedenti performance, considerando che nel 2012 aveva registrato il rapporto più basso degli ultimi 10 anni (0,14%). Tuttavia, la distanza dell'Italia dalla media dei paesi Dac e dell'Unione Europea rimane ampia: nel 2013 la media dei paesi Dac si è assestata sullo 0,3% del rapporto Aps/Pnl, mentre la media dei paesi dell'Unione Europea a 28 Stati è arrivata allo 0,41%.

In generale i dati Dac relativi agli aiuti esborsati dai paesi dell'Ocse mostrano un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti: 17 dei 28 paesi Dac hanno infatti aumentato il loro impegno nel settore della cooperazione internazionale con un esborso totale di 134,8 miliardi di dollari, pari a una crescita globale del 6,1% in termini reali rispetto al 2012, toccando così il livello massimo mai raggiunto. Si tratta però di una ri-allocazione degli aiuti: analizzando in dettaglio i dati ci si accorge infatti di come il vero incremento abbia interessato prestiti e altri strumenti finanziari a carattere concessionale, mentre la percentuale degli aiuti a dono è aumentata solo del 3,5%, con esclusione della remissione del debito.

Se le risorse rimarranno le stesse durante tutta la discussione della Legge di Stabilità 2015, il Governo italiano farebbe un passo indietro in termini quantitativi.

Infine, si segnala come nella Tabella C della Legge di Stabilità si siano dimenticati della nuova disciplina sulla Cooperazione allo Sviluppo, ovvero la legge 11 agosto 2014 n. 125, che ne riforma integralmente il precedente assetto istituzionale e adegua la normativa italiana ai nuovi principi e orientamenti emersi nella Comunità internazionale sulle grandi problematiche dell'aiuto allo sviluppo negli ultimi vent'anni: nella Tabella si parla ancora di legge 49/87.

## Servizio Civile Nazionale

Il Servizio Civile Nazionale (Scn) arriva all'appuntamento con la Legge di Stabilità 2015 con rilevanti novità politiche rispetto al passato. Dopo la politica del mantenimento minimo dei Governi Monti e Letta, con il governo Renzi si dovrebbe passare allo sviluppo. Infatti, dopo l'annuncio fatto a Lucca il 12 aprile 2014, il Governo Renzi ha depositato alla Camera dei Deputati il disegno di legge delega del Governo per la riforma del Terzo settore e per l'istituzione del Servizio Civile Universale (AC2617).

Nel 2014 è venuta a maturazione anche una seconda novità che aveva avuto inizio con l'autunno del 2013. Nel Programma europeo Garanzia Giovani è stata prevista anche un'azione Servizio Civile. Infine, doveva avviarsi anche la sperimentazione dei Corpi Civili di Pace con una dotazione annua di 3 milioni di euro ma, nonostante gli impegni, nel 2014 non accadrà nulla.

### Il Servizio Civile Nazionale

Il disegno di legge delega del Governo Renzi (AC2617) di istituzione del Servizio Civile Universale (Scu) è una rottura, positiva, rispetto ai precedenti Governi, passando dalla sopravvivenza dell'istituto al suo pieno sviluppo. Un'esperienza che viene prevista aperta a tutti coloro che chiedono di svolgerla, su base volontaria, che cambierebbe i contenuti del dibattito e farebbe compiere un salto al Servizio Civile Nazionale. La complessità della sfida ha fatto dire allo stesso Governo che il Scu partirebbe dal 2017 e che serve quindi una transizione. E che transizione visto che nel 2013 sono stati avviati al servizio 896 giovani (7.096 le domande) e nel 2014 sono stati avviati 15.461 giovani (90.030 le domande)!

La programmazione del Dipartimento della Gioventù e del Scn deliberata a giugno 2014, con i successivi adeguamenti, prevede un contingente Italia di 23.361 posti,



Estero di 650 posti e bando speciale grandi invalidi di 432 posti: un totale quindi di 24.443 posti, resi possibili dall'impiego delle risorse previste dalla Legge di Stabilità per l'anno 2014 e 2015, oltre ai residui dell'anno 2013.

In accordo con la Consulta Nazionale del Servizio Civile sono state compiute due scelte politiche: (a) l'impiego dei fondi previsti dalla Legge di Stabilità per l'anno 2015 per il contingente 2014-2015; (b) la mancata previsione del pagamento Irap sull'importo dell'assegno mensile percepito dai giovani in Scn, in quanto il Servizio Civile non è da considerarsi per disposizione di legge attività lavorativa.

Sommando quindi le risorse 2013, 2014 e 2015 il totale delle risorse stanziato per questo contingente è di 133.941.050 euro (costo procapite annuo totale per giovane 5.630 euro) per i progetti in Italia, a cui vanno sommati 10,3 milioni per i 650 posti dei progetti all'estero (costo procapite annuo totale per giovane 15.845 euro).

La ricostruzione di questa programmazione è necessaria per comprendere che per avere meno di 25.000 posti di Servizio Civile Nazionale a bando nel 2014-2015 si sono rese necessarie tre annualità di stanziamenti. Essa serve anche per tarare l'investimento pubblico necessario per il Scu. Per 100.000 giovani l'anno che svolgessero un servizio della durata di 12 mesi servirebbero circa 560 milioni, ai quali andrebbero sommati altri 16 milioni per avere 1.000 giovani che lo svolgono all'estero. Un totale di 576 milioni pubblici per l'assegno mensile ai giovani, ai quali sommare altri 500 di cofinanziamento degli enti.

Un costo ben superiore all'esistente, ma ricordiamo che nel 2008 al Scn venivano destinati quasi 300 milioni di euro. Non a caso è nel progetto del Partito Democratico che fra le righe del disegno di legge delega si ipotizzano 8 mesi di Servizio invece di 12, con un risparmio di un terzo di risorse pubbliche. È però un mistero come con una riduzione di quattro mesi di esperienza si possano incrementare gli standard qualitativi attuali, sui quali giustamente si intende fare una certificazione di competenze e inserire un periodo di qualche mese di servizio in un altro paese europeo. Comunque, per effetto della valutazione dei progetti depositati entro il 30 luglio 2014 (con una richiesta totale di circa 43.000 posti), gli avvisi al servizio saranno tutti nel 2015.

## **Servizio Civile Nazionale e Garanzia Giovani**

Il Governo Letta aveva deciso di inserire fra le azioni da proporre all'interno del Piano nazionale di attuazione del Programma europeo Garanzia Giovani anche il Servizio Civile, motivando questa scelta con l'obiettivo di realizzare l'*empowerment* del capitale

umano oltre che sociale dei giovani Neet. Il Governo Renzi ha agito per dare attuazione a questa scelta, approvata a livello comunitario.

È indubbio che questo è un primo risultato potenzialmente positivo, perché valorizza uno dei prodotti del Servizio Civile Nazionale: l'acquisizione di capacità concrete con la realizzazione delle attività previste dai progetti che operano su 6 settori e 62 campi di intervento e di formazione all'impegno civico attraverso la formazione generale al Scn. Questa valorizzazione, anche attraverso la certificazione delle competenze acquisite, aveva trovato nella legge 28 giugno 2012 n. 92, "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", una specifica norma di riconoscimento al comma 53 dell'articolo 4.<sup>63</sup>

A questa disposizione aveva fatto seguito un provvedimento teso a dotare l'Italia di un sistema nazionale di certificazione delle competenze che, sebbene annunciato l'11 gennaio 2013, non ha ancora completato l'iter e quindi non è attivo.

Il Programma Garanzia Giovani è di competenza del Ministero del Lavoro e degli assessorati regionali al lavoro e alla formazione professionale. L'incontro fra due mondi strutturati (Garanzia Giovani e Scn) non sta funzionando e finora ha rappresentato per l'azione Servizio Civile più un problema che un'opportunità. Le Regioni, titolari della realizzazione del Programma, si sono suddivise, per quanto riguarda il Servizio Civile, in tre blocchi. Alcune non hanno previsto il Servizio Civile in Garanzia Giovani, altre usano proprie leggi di Servizio Civile Regionale, altre hanno fatto ricorso al Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale.

I risultati di questo *patchwork* sono: (1) per il Servizio Civile, le Regioni hanno destinato il 6,5% del totale delle risorse<sup>64</sup>; (2) sommando tutti i posti previsti al momento non si arriva alle 10.000 unità; (3) nonostante i progetti per i territori delle 11 Regioni in capo al Dipartimento siano stati depositati entro il 30 luglio 2014 con procedura di valutazione molto semplificata, difficilmente i giovani entreranno in Servizio entro il 2014.

Pertanto, le incognite che pesano sia su Garanzia Giovani (quanti giovani parteciperanno tramite il Servizio Civile e quali risultati verranno raggiunti) che sul Scn (come mantenere l'identità educativa alla pace e alla cittadinanza attiva senza essere piegato invece a strumento di tirocinio o di prestazione sottopagata) sono tutte ancora senza risposta.

63 Per apprendimento non formale si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegue scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese.

64 Cfr. Isfol, *L'attuazione della garanzia giovani: una prima mappatura finanziaria*, Nota del 23 luglio 2014, [http://www.garanzia Giovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/IA\\_garanzia Giovani\\_def.pdf](http://www.garanzia Giovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/IA_garanzia Giovani_def.pdf).

## LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

Nella legge di bilancio 2015 (AC 2679bis) i fondi per il cap. 2185 (Fondo Nazionale per il Servizio Civile) ammontano a 65 milioni e 730 mila euro, con un taglio del 38% sulle risorse del 2014. Adesso il testo è all'esame della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati. Per dare seguito e attuazione alla proposta governativa, Sbilanciamoci! chiede che il 2015 si configuri come il primo anno della transizione al Scu e quindi veda l'avvio di tutti i 42.600 posti Italia richiesti dagli enti e di tutti gli 800 posti Estero. Per raggiungere questo risultato occorre:

- integrare le risorse previste ad oggi per il Fondo Nazionale per il Servizio Civile, portandole a 200 milioni di euro nel 2015 e a 500 entro il 2017: con 200 milioni nel 2015 sarebbero coperti i costi per 42.500 avvii in Italia e 800 all'estero;
- dare avvio alla sperimentazione dei Corpi Civili di Pace, utilizzando 6 dei 9 milioni di stanziamento già previsti;
- verificare gli esiti dell'avvio dei 10.000 posti di Azione Servizio Civile di Garanzia Giovani previsti con la programmazione 2014 e raddoppiare la dotazione per avviare altri 10.000 giovani.

In tal modo avremmo un totale di avvii nel 2015 di quasi 65.000 giovani.

### **"UN'ALTRA DIFESA È POSSIBILE": LA CAMPAGNA PER UNA DIFESA CIVILE, NON ARMATA E NONVIOLENTA**

Con la campagna *Un'altra difesa è possibile* – avviata ufficialmente il 2 ottobre 2014 in occasione della Giornata internazionale della nonviolenza e promossa da Sbilanciamoci!, Rete italiana per il disarmo, Rete della pace, Conferenza nazionale enti per il servizio civile, Tavolo interventi civili di pace, Forum nazionale servizio civile – si è lanciata una proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione e il finanziamento del Dipartimento per la difesa civile, non armata e nonviolenta, cioè di una specifica struttura che possa garantire alla difesa civile piena autonomia economica, dignità istituzionale e continuità programmatica, progettuale e d'azione.

Di fronte alla drammatica crisi economica e sociale del paese, che sostanzialmente non ha sfiorato lo strumento militare, l'obiettivo dei promotori della campagna è quello di dare finalmente concretezza a ciò che prefiguravano i Costituenti con il ripudio della guerra, e che già oggi è previsto dalla legge e confermato dalla Corte Costituzionale: la realizzazione di una difesa alternativa a quella militare, finanziata direttamente dai cittadini attraverso l'opzione fiscale in sede di dichiarazione dei redditi.

Allo Stato dovrebbe appunto spettare il compito precipuo di organizzare e promuovere la difesa civile, non armata e nonviolenta – ovvero la difesa della Costituzione e dei diritti civili e sociali che in essa sono affermati; la preparazione di mezzi e strumenti non armati di intervento nelle controversie internazionali; la difesa dell'integrità della vita, dei beni e dell'ambiente dai danni che derivano dalle calamità naturali, dal

consumo di territorio e dalla cattiva gestione dei beni comuni – anziché quello di finanziare cacciabombardieri, sommergibili, portaerei e missioni di guerra, che lasciano il paese indifeso dalle vere minacce che lo colpiscono e lo rendono invece minaccioso agli occhi del mondo.

Lo strumento politico della legge di iniziativa popolare vuole appunto aprire un confronto pubblico per ridefinire i concetti di difesa, sicurezza, minaccia, dando centralità alla Costituzione che “ripudia la guerra” (art. 11), afferma la difesa dei diritti di cittadinanza ed affida ad ogni cittadino il “sacro dovere della difesa della patria” (art. 52).

Si tratta di un principio che non è mai stato attuato davvero, perché per Difesa si è sempre e solo intesa quella armata, affidata ai militari.

Le grandi battaglie per il riconoscimento dell’obiezione di coscienza e del servizio civile iniziate fin dal dopoguerra hanno portato a riconoscere nel nostro ordinamento giuridico che la difesa della patria è molto più articolata ed estesa di quella militare: difesa della patria significa innanzitutto difesa della vita, dell’ambiente, del territorio, dei diritti, della dignità, della pace, del lavoro.

Tutte le informazioni, i dettagli e gli appuntamenti della campagna sono disponibili su <http://www.difesacivilenonviolenta.org>.

## Altraeconomia

Era il 1994 quando un gruppo di famiglie di Fidenza si è organizzato per la prima volta per acquistare insieme prodotti alimentari biologici direttamente dal produttore, scelto in base a criteri di qualità sociale e ambientale. A venti anni dalla nascita del primo Gas, o Gruppo di acquisto solidale, e dopo anni in cui l'economia solidale largamente intesa continua a mantenere comunità e territorio generando buona occupazione, il Governo continua a non scommettere su un'economia di qualità, preferendo andare avanti *dirty business as usual*. Nella Legge di Stabilità, infatti, i tagli ai trasferimenti agli enti locali non perdonano gli investimenti nelle progettazioni eco-solidali, che non trovano spazio altrove.

Ecoincentivi a parte, nell'articolo 7 del Ddl Stabilità, ad esempio, dove si prevedono crediti d'imposta per quelle imprese che investissero in attività di ricerca e sviluppo, nulla di esplicito è dato al miglioramento ecologico o sociale del ciclo produttivo o dell'indotto. Quale miglior ambito della ricerca per provare a uscire dalla crisi puntando sull'innovazione? Tuttavia l'ambizione – più volte invocata anche da quegli spazi di concreta riconversione produttiva a partire dalla libera iniziativa dei lavoratori, pensiamo all'esperienza delle fabbriche occupate come la lombarda RiMaflow<sup>65</sup> – non trovano nell'istituzione una sponda di sostegno né di visione a fronte della dimostrata non percorribilità e non efficacia di tutte le vecchie strade di mantenimento della sostenibilità economica, sociale e ambientale del sistema produttivo italiano.

La gran parte delle esperienze, pur tentate sul territorio, di rilettura degli spazi di produzione a partire da una nuova socialità, si scontrano con l'asfissia di visione di molte istituzioni sul territorio. Caso emblematico quello dell'Ex-Colorificio di Pisa: uno spazio di quattordicimila metri quadrati – sgomberato il 13 ottobre del 2013 – nato dall'esperienza del Municipio dei beni comuni, un esercizio di cogestione sociale lanciato da un centinaio di associazioni e movimenti cittadini per sottrarre lo spazio all'abbandono e all'incuria. Per tutta la seconda metà del secolo scorso il Colorificio è stato il fiore all'occhiello di una filiera locale della produzione di vernici e luogo di lavoro per centinaia di famiglie. Fu poi comprato dalla J Colors che, acquisito lo storico marchio "Colorificio Toscano", ha licenziato i lavoratori, e infine ha chiuso lo stabilimento per delocalizzare la produzione: un modello predatorio esem-

65 Cfr. <http://www.rimaflow.it/>.

plare della crisi economica in corso e un comportamento tipico di una multinazionale votata al profitto.

Riaperto a uso sociale perché concepito come bene comune da tutta la comunità, per un anno è stato una città dentro la città, un vero e proprio mondo pronto a riconvertire e riutilizzare la carcassa postmoderna di una fabbrica. Ma a un anno dallo sgombero l'immobile è ancora vuoto e abbandonato e per di più militarizzato da recinzioni di filo spinato. "L'amministrazione – lamentano dalla rete di associazioni – aveva un'occasione, quella di riprendere il controllo sugli scempi che i privati compiono sui nostri territori, aveva l'occasione di far partecipare le parti sociali a una trattativa che avrebbe fatto conquistare alla città non solo occupazione ma anche spazi di socialità e attività utili e riconosciute in città". Ma l'occasione è caduta nel vuoto<sup>66</sup>.

Nel periodo più recente sono state completate alcune indagini piuttosto accurate volte a individuare gli immobili posseduti da Stato e da enti locali, spesso non utilizzati o da restaurare. Ad esempio a Roma il patrimonio del Comune comprende 619 immobili di diversa consistenza, in gran parte a destinazione non stabilita. Il demanio ha iniziato a mettere a disposizione degli enti locali alcuni immobili (anche di grandi dimensioni, come le caserme), ma in alcuni casi i Comuni non sono stati in grado di accettare l'offerta per l'impossibilità di sostenere i costi di recupero e di manutenzione. Dovrebbero essere studiate forme di finanziamento agevolato dirette agli enti locali, che comprendano anche gli oneri relativi alla pre-progettazione e alla valutazione dettagliata delle spese da affrontare a seconda dei possibili usi.

## **LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!**

### **Spazi per l'economia solidale**

Chiediamo la messa a disposizione di spazi o aree dismesse di proprietà pubblica o abbandonate dal privato, per realtà, reti e servizi legati all'economia solidale, oltre che per imprese che svolgono un'attività a tutela dei beni comuni o affrontano una transizione verso un modello ecologico e sociale qualitativo nelle proprie attività. Si potrebbe destinare un milione di euro a una prima fase di ricognizione delle aree dismesse adatte a questa destinazione in almeno 50 città italiane e la definizione del loro fabbisogno in opere per l'adattamento al cambio di destinazione d'uso.

Costo: 1 milione di euro.

---

66 Cfr. in proposito, <http://www.inventati.org/rebelia/la-nostra-storia.html>.

## Comprare insieme, vivere solidale

L'incontro tra economia solidale e legislazione italiana risale alla Legge Finanziaria del 2008.<sup>67</sup> È qui che i Gas trovano definizione legislativa e, salvaguardando ampi margini all'autorganizzazione dei gruppi, superano l'incertezza normativa e il rischio di possibili infrazioni e sanzioni amministrative.

Tuttavia il riconoscimento legislativo nazionale genera, nelle assemblee legislative regionali, frenetiche attività che, sull'esempio dell'Umbria, portano anche altre Regioni, come Lombardia, Emilia-Romagna e Marche, ad avviare iter legislativi regionali finalizzati a definire la disciplina normativa dei Gas.

È nel giugno 2011, a L'Aquila, durante l'incontro nazionale dei Gas e dei Distretti di economia solidale (Des), che i Gruppi di acquisto solidale esprimono un giudizio negativo su quanto sino ad allora delineato sul piano legislativo, registrando nelle molteplici formulazioni legislative regionali l'assenza diffusa di metodo e di contenuto.<sup>68</sup>

Con i tagli generalizzati alla spesa pubblica locale, ormai è difficile che anche quel po' di finanziamento che – a macchia di leopardo – veniva distribuito essenzialmente per formazione, informazione e sperimentazioni di filiera corta, venga ancora investito dalle autonomie locali nell'innovazione economica socio-ambientale che nasce nel territorio.

Eppure due anni fa un'analisi Coldiretti/Censis evidenziava come i Gruppi solidali di acquisto intesi nel senso più ampio “siano diventati un fenomeno di rilievo che ha contagiato il 18,6% degli italiani. Quasi 2,7 milioni di persone fanno la spesa con questo sistema in modo regolare”<sup>69</sup>. Rete Gas, la principale rete dei gruppi esistenti, ne conta da sola 979 (circa 200.000 persone), ma ritiene che ce ne siano il doppio, non solo perché molti non si mettono in rete, ma anche perché, a volte, partecipa ai coordinamenti solo un raggruppamento locale di più realtà contigue.

I gruppi si concentrano soprattutto al Centro-Nord, anche se in Sicilia se ne contano ben 15 e in Sardegna 8. Il fatturato annuo mobilitato, stimato sempre da Rete Gas, è di oltre 90 milioni di euro, per un acquisto medio a famiglia di circa duemila euro l'anno.

67 Cfr. Legge Finanziaria 2008, art. 1, comma 266, disponibile su <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/072441.pdf>.

68 Cfr. il documento finale dell'incontro nazionale, disponibile su [http://www.altreconomia.it/site/fr\\_contenuto\\_detail.php?intId=2836](http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=2836).

69 Cfr., sul sito della Coldiretti, “Spesa di gruppo per sette milioni, da carpooling a Gas”, 27 ottobre 2012, <http://www.coldiretti.it/News/Pagine/837-%E2%80%9327-Ottobre-2012.aspx>.

## Soffre l'equo, se soffre il territorio

Dopo tre anni di crescita in controtendenza, anche il Commercio Equo e Solidale subisce il contraccolpo della crisi dei consumi generalizzati nel paese. Secondo quanto riportato nel Rapporto annuale 2014 pubblicato da Agices – l'Assemblea generale italiana del commercio equo e solidale – i ricavi delle organizzazioni iscritte al registro nazionale Agices-Equogarantito hanno visto nel 2012 un calo del 6%, pari a -4.864.076 euro.

Su questo calo contano in modo significativo (il 25%) le mancate entrate da progetti finanziati e contributi (non da vendita di prodotti) che sono diminuite del 23% rispetto all'anno precedente. La vendita dei prodotti diminuisce quindi del 4%, pari a 3.602.348 euro. Le vendite nei canali tradizionali, in realtà, crescono: supermercati, negozi bio, grande distribuzione, da soli rappresentano il 21% delle vendite e risultano essere l'unico canale con un segno positivo (+8%).

Perdono il 5%, invece, le Botteghe del Mondo e gli altri soggetti di economia solidali, ben di più, l'81% la regalistica aziendale e il *vending*, anch'essi per riflesso della crisi d'utili delle imprese. Cala anche il numero dei lavoratori e quindi del costo del lavoro sostenuto dalle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale, passando rispettivamente da 1.202 a 1.039 e da 14.357.176 euro a 13.261.035 euro.

Nonostante la riduzione drastica di entrate da progetti e contributi che vanno tipicamente a sostegno delle attività info-educative sul territorio, l'impiego di risorse dedicate a questo settore è aumentato nel 2012 in modo significativo, passando da 1.569.345 euro a 1.810.697 euro.

Diminuisce però il numero di ore che si realizzano (da 9.840 a 8.074,5) in relazione al calo di volontari (da 4.971 a 4.863) e a una tendenza a utilizzare le risorse disponibili per sviluppare strumenti che consentano di raggiungere un pubblico diverso o più vasto (mostre, video, concorsi...) piuttosto che impiegandole in attività di formazione frontale nelle classi.

Il Commercio Equo e Solidale, insomma, non rinuncia, nonostante la stretta, alla sua dimensione solidaristica: i soci Agices-Equogarantito hanno acquistato nel 2012 prodotti per un totale di 13.859.462 euro, con un calo pari al 12% rispetto all'anno precedente, segnato da una considerevole crescita (+18%). Tuttavia il numero di organizzazioni di produttori – spesso molto strutturate poiché racchiudono a loro volta numerose organizzazioni di base – è cresciuto da 186 a 199 nel 2012.

Assobotteghe, l'associazione che riunisce oltre 150 punti vendita dell'equo italiano, ha lanciato un lavoro interno di formazione e verifica qualitativa del modello "bottega del mondo" per tutelare il vincolo di valorizzazione reciproca tra attività culturali



e attività di vendita e innescare un ciclo virtuoso di gestione dei processi e miglioramento delle aree critiche.

L'obiettivo, però, è anche quello di non arretrare politicamente: la stessa Agices, nel documento *L'Equo e Solidale in Movimento*, forte di un'identità più riconoscibile e innovativa, propone al movimento del commercio equo di tornare al centro del dibattito sulle prospettive e sui modelli economici.

Questo vuol dire per tutte le organizzazioni essere presenti a livello locale nei dibattiti sui distretti di economia solidale, nell'attività dei vari comitati, gruppi e organizzazioni che si battono per la difesa dell'ambiente e della dignità del lavoro. È recente, peraltro, il lancio di Agices-Equogarantito, un logo che, associato a quello dell'Organizzazione Mondiale del Fair Trade (Wfto), identifica e riconosce le organizzazioni italiane di Commercio Equo e Solidale, garantite attraverso un sistema di monitoraggio certificato a tutela dei consumatori e delle istituzioni.

“Fondamentale – scrive Agices – è anche in questo senso il mantenimento di un dialogo continuo con le istituzioni dalle amministrazioni locali fino al Parlamento che in molti casi rivelano un interesse verso le nostre istanze maggiore della nostra capacità di proporre campagne, progetti e nuove idee”.

Se oltre dieci Regioni italiane, infatti, si sono dotate di regole specifiche per sostenere e valorizzare il movimento del commercio equo sul territorio, i tagli indiscriminati dei trasferimenti agli enti locali in clima di austerità rischiano, infatti, di tradursi in un arretramento drastico di questa esperienza sul territorio, travolto dalla spirale della sopravvivenza.

Senza pensare che, a livello nazionale, ancora non è stata approvata la proposta di legge di settore sul Commercio Equo e Solidale, anche se finalmente per la prima volta è stata presa in carico dalla Commissione competente.<sup>70</sup>

## LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

### Approvazione della legge sul Commercio Equo e Solidale

Chiediamo l'approvazione della legge di settore sul Commercio Equo e Solidale. Se approvata, sarebbe il primo esempio al mondo di una legislazione a sostegno di un movimento che ha più di trenta anni e coinvolge decine di migliaia di italiani.

<sup>70</sup> Cfr. in proposito la sezione “Mozioni e leggi sul Commercio Equo e Solidale”, ospitata sul sito di Agices all'indirizzo <http://equogarantito.org/mozioni-e-leggi-sul-commercio-equo-e-solidale/>.

## Abitare è più che un tetto

In tutta Italia, ma in particolare a Roma, si sono diffuse ormai da alcuni anni le occupazioni a scopo abitativo come risposta concreta a un problema, quello della casa, che rimane paradossalmente rilevante in città come le nostre, che oscillano tra un boom edilizio (speculativo) – che ne ha cambiato fisicamente la fisionomia negli ultimi quindici anni – e una presenza costante di immobili invenduti. Oltre alla risposta a una necessità, le occupazioni – come hanno avuto modo di segnalare nei loro studi anche urbanisti riconosciuti come Carlo Cellamare ed Enzo Scandurra – costituiscono un'importante esperienza di convivenza delle diversità e un luogo di elaborazione politica.<sup>71</sup> Roma, d'altronde, è attraversata da una molteplicità di iniziative che, bypassando spesso un rapporto di negoziazione o di rivendicazione con l'amministrazione, attivano forme di autorganizzazione e si appropriano di spazi e luoghi della città. Ne sono un esempio gli orti urbani, i giardini condivisi (aree verdi autogestite come quella di via dei Galli nel quartiere di San Lorenzo), ma anche gli spazi pubblici, le aree sportive, le attrezzate autocostruite (Saxa Rubra), gli impianti di produzione dell'energia (Cerquette Grandi), i sistemi di difesa spondale (Idroscalo di Ostia).

Nate con diverse motivazioni (compresa, per gli orti urbani, quella produttiva e di produzione di reddito), queste esperienze rispondono a una carenza, se non a un'assenza, dell'amministrazione (e in questo svolgono funzioni di supplenza che potrebbero essere criticabili) e al contempo esprimono il desiderio forte di ri-appropriarsi della città anche al di fuori della sfera istituzionale, formale e legale. Più recentemente, le occupazioni si sono rivolte ai luoghi di produzione culturale, cinema e teatri abbandonati o in via di dismissione (ed eventualmente da sottoporre a speculazione edilizia).

Iniziate con il Cinema Palazzo a San Lorenzo, la maggior risonanza si è avuta con l'occupazione del Teatro Valle che – forte del respiro nazionale e del sostegno autorevole di tantissimi personaggi – ha dato il via a una catena di occupazioni di luoghi di questo tipo in tutta Italia e anche all'estero. In questo caso, i processi di riappropriazione hanno un senso profondo e si configurano come processi di produzione di significato. Essi, spesso “illegali”, ma che al contempo rappresentano una forma di responsabilizzazione verso il proprio contesto di vita rispetto al quale attivano processi di cura (re-immettendo tali luoghi nel circuito di vita della città, costituendoli come beni comuni), mettono in discussione proprio la logica “legale/illegale”, affermando invece quella “lecito/illecito” che rimanda appunto alle forme condivise di convivenza.

71 Cfr. in proposito, Carlo Cellamare, “Una città pubblica diversa”, *Comune-info*, 12 marzo 2013, <http://comune-info.net/2013/03/criticasociolog/>.

za. È proprio in questi processi che abbiamo una forte produzione di “pubblico”, che ancora non trova però alcuna lettura né respiro nella progettazione – e dunque nel finanziamento – di un pensiero del territorio ambizioso e costruttivo.

## L'oltre-mercato

L'abitudine a usare i mercati e gli ambulanti itineranti come canale d'acquisto per molti generi, alimentari e non, ha origini lontane nel tempo e resta diffuso in molte zone e città. Le informazioni disponibili sono limitate ad alcuni Comuni, grazie ai dati raccolti per le elaborazioni dei piani del commercio, ma sono significative: il mercato per il settore della frutta e verdura ha quote di acquisti intorno al 20-25%, con punte, in alcuni Comuni, di oltre il 30%. Anche per il vestiario la quota di acquisti che si dirige ai mercati risulta importante posizionandosi intorno al 10%, con valori superiori in alcune realtà e se si tiene conto della maglieria intima e dei tessuti. Questi spazi, a rischio desertificazione a seguito della capillarizzazione dei grandi centri commerciali, rappresentano tuttora l'unico mercato di sbocco per quasi 151 mila aziende locali. L'offerta di molti di questi spazi, di recente, è stata qualificata dalla crescente presenza di giovani artigiani, agricoltori biologici, operatori del riuso e del riciclo: un'opportunità unica per rafforzare le produzioni locali e sostenibili.

Genuino Clandestino<sup>72</sup>, ad esempio, è una rete leggera che coordina contadini e artigiani di tutta Italia. Utilizzano risorse abbondanti come il tempo e il lavoro umano e risparmiano quelle preziose come l'acqua e la terra. Cercano di vendere i propri prodotti nei territori che li circondano, aggiungendo così il valore del prodotto locale. A Roma ha già un anno di vita il mercato mensile Ecosolpop, che ospita produttori e artigiani che si ispirano all'economia solidale e popolare. Organizzato all'interno di uno spazio occupato, lo Scup, dove si svolgono ogni giorno attività sportive e culturali, mette a disposizione prodotti realizzati da piccoli produttori agricoli della provincia e opere artigianali. I visitatori possono anche partecipare a seminari sugli aspetti più critici, economici e sociali della città, mentre per i più piccoli si succedono lavori di gruppo e laboratori di grande interesse e divertimento, gestiti da gruppi specializzati nelle diverse forme di intrattenimento dei bambini. Di recente, Ecosolpop<sup>73</sup> ha presentato in una delle grandi piazze del quartiere esibizioni e attività formative legate a numerosi sport che si svolgono con continuità nelle palestre del centro.

<sup>72</sup> Cfr. <http://genuinoclandestino.noblogs.org>.

<sup>73</sup> Cfr. <http://ecosolpop.wordpress.com/>.

## LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!

### Sostegno a una rete nazionale di mercati e fiere eco&equ

Si propone il sostegno a una rete nazionale di mercati e fiere eco&equ, a partire dalle esperienze già esistenti, con un fondo di 10 milioni di euro complessivi per almeno 200 eventi l'anno.

Costo: 10 milioni di euro.

### Il vuoto, il piano, l'amministrazione

Se molte delle esperienze di gestione territoriale dei beni comuni non trovano nelle istituzioni e nelle amministrazioni una sponda in ascolto, capace di tradurre in politiche pubbliche le pratiche comunitarie, c'è pure chi, in quell'ambito, ritiene che sia proprio questo il momento giusto per aprire un dibattito sulle questioni e le scelte che riguardano le comunità locali.

L'Associazione Comuni Virtuosi, ormai tre anni fa, ha lanciato, anche in questo caso in completa autogestione, la Scuola di Altra Amministrazione. La Scuola risponde alla necessità di costruire uno spazio capace di accogliere la riflessione e il ragionamento sui problemi della società attuale, partendo dalle buone pratiche controcorrente promosse e sperimentate in decine di enti locali in tutto il paese. Storie concrete, partecipate, dove la cifra del cambiamento è la capacità di produrre benessere nei cittadini e tutela dei territori aggrediti da cemento e interessi di parte.

La Scuola è un viaggio che tocca varie tappe e luoghi, ospite di Comuni, associazioni, cooperative e comitati. Volta per volta costruisce giornate formative tenendo conto delle specificità del territorio ospitante, le battaglie locali di chi lotta contro l'ennesima grande opera inutile... La popolazione che partecipa è equamente distribuita tra "semplici cittadini" e amministratori locali: sindaci, assessori, consiglieri comunali (talvolta funzionari e dirigenti dei vari livelli della pubblica amministrazione). Il taglio della formazione è decisamente pragmatico: l'obiettivo è trasferire conoscenza, non far cadere dall'alto una lezione stile convegno. In cattedra salgono le pratiche: il piano regolatore a crescita zero di Cassinetta di Lugagnano (Milano), ma anche il bilancio partecipativo di Capannori (Lucca), la centrale invisibile di Montechiarugolo (Parma), il Comune più riciclone d'Italia, Ponte nelle Alpi (Belluno). Imparare facendo, proponeva qualcuno. E cambiare amministrando: è possibile, anche in Italia.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Il programma completo dei corsi e le modalità per iscriversi, così come tutti gli atti e le relazioni dei corsi passati, sono sul portale istituzionale della scuola: [www.altrammministrazione.it](http://www.altrammministrazione.it).

## Il Gas oltre il Gas

Il Gas, però, non è solo uno spazio dove si compra meglio, ma, molto più spesso, è il luogo in cui si pensa e si pratica consapevolmente un'economia diversa per cambiare l'economia. L'Osservatorio Cores su consumi, reti e pratiche di economie sostenibili dell'Università degli Studi di Bergamo ([www.unibg.it/cores](http://www.unibg.it/cores)) ha rilevato che, su un campione di famiglie gasiste lombarde, la percentuale del budget familiare alimentare impegnato su acquisti gasisti arriverebbe a circa il 13%. I gasisti non sono dunque "consumatori critici" solo per una presa di posizione radical-chic – spiega il Cores –, ma fanno scelte di spesa che possono anche essere onerose per la famiglia, perché lo ritengono politicamente necessario. Non si tratta insomma di comprare "quote" individualmente da uno o più produttori, e vedersele recapitare settimanalmente a casa, né di frequentare mercati alternativi, ma sostanzialmente si tratta di organizzare collettivamente la distribuzione e la logistica di un ventaglio di prodotti procurati da una rete di produttori per una rete di consumatori. E qui entrano in gioco i Distretti di economia solidale (Des), fenomeno significativo soprattutto in Lombardia, dove si collocano dieci degli attuali progetti riconosciuti da Tavolo Res, spesso in collaborazione con reti di Gas provinciali.

I Des si strutturano attorno a tavoli di coordinamento e di studio con la finalità di organizzare "filiera corte" che riguardano progetti di approvvigionamento collettivo che in alcuni casi vanno "oltre al cibo" e comprendono anche energie alternative, distretti rurali e altro ancora. All'art. 18 della Legge di Stabilità si prevede l'investimento di 10 milioni di euro per sostenere le aziende agricole dei giovani, e altri 10 milioni per l'integrazione di filiera dei distretti agricoli. Però alcuni Des lombardi, principalmente quelli di più vecchia formazione, hanno al proprio interno anche una cooperativa di servizi di "Piccola distribuzione organizzata" (Pdo), come è il caso del DesVarese e di Aequos e di Cortocircuito a Como. L'espressione "Piccola distribuzione organizzata" identifica una ricerca, che prende nei diversi luoghi forme differenti, ma sempre seguendo i principi guida dell'economia solidale e del ben vivere per tutti i soggetti coinvolti. La distribuzione diventa così un'ulteriore occasione di incontro, e non di separazione, tra chi produce, chi distribuisce e chi consuma.

Esistono, infatti, forme di distribuzione – talvolta anche di livello superiore al Gas, talvolta addirittura strutturate con modalità diverse dal Gas – in cui si sostanziano forme di collaborazione diretta tra consumatori e produttori, sempre nel rispetto dei principi dell'economia solidale (brevemente sintetizzabili in: responsabilizzazione individuale, relazione, resistenza/reazione collettiva). Queste forme organizzative possono avere la natura di accordi tra un gruppo di Gas e uno o più fornitori, oppure

essere strutturate in associazione o in cooperativa, oppure ancora essere organizzate e gestite da un ente “super partes”. Le iniziative di Piccola distribuzione organizzata, unitamente ad altri percorsi collettivi (Gas, reti di Gas, sistemi di garanzia partecipativa, ricostruzione di filiere produttive...), costituiscono passi importanti per il rafforzamento dei circuiti di economia solidale, verso la strutturazione di Des e di comunità capaci di futuro. Questo dimostra come l’auto-organizzazione dei Gas non debba necessariamente sfociare in meri modelli cooperativisti di consumo, ma favorisca piuttosto la costruzione di progetti territoriali significativi per i singoli contesti.

## **LA PROPOSTA DI SBILANCIAMOCI!**

### **Piano strategico nazionale per la Piccola distribuzione organizzata**

Su iniziative di buona economia per il territorio come quelle sopra presentate si propone il lancio di un *Piano strategico nazionale*, con un investimento simbolico di almeno 10 milioni di euro dedicati, per avviare almeno 10 progetti pilota che mettano alla prova le esperienze alternative di Piccola distribuzione organizzata come volano per un’uscita dalla crisi strutturale nei territori, fungendo da laboratorio e da test per il moltiplicarsi di iniziative analoghe in tutto il paese. Al momento, al di là della buona volontà di singoli amministratori, alla prova della scure dei tagli annunciati il Governo non ha manifestato alcun interesse per queste esperienze, nonostante il loro indiscutibile successo.

Costo: 10 milioni di euro.

# LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI! PER IL 2015

PROPOSTE	Entrate in milioni di euro	Uscite in milioni di euro
<b>FISCO E FINANZA</b>		
<b>A) TASSARE DI PIÙ I RICCHI E LA RENDITA</b>		
Manovra Irpef (aliquote e scaglioni)	1600,0	
Abolizione cedolare secca	881,0	
Tassazione progressiva sui patrimoni immobiliari e mobiliari	4000,0	
Tassa di successione	900,0	
Aumento in sede Irpef di 100 euro delle detrazioni sui redditi da lavoro dipendente e da pensioni		2500,0
Tassa sulle transazioni finanziarie	800,0	
Tassa sui capitali scudati e sui capitali che rientrano dall'estero	5000,0	
Lotta all'evasione e accesso ai servizi pubblici	50,0	
<b>B) TASSARE SETTORI DI LUSO E NOCIVI</b>		
No al condono per i concessionari di videogiochi	2100,0	
Tassazione dei diritti televisivi per lo sport-spettacolo	40,0	
Tassazione dei profitti del settore del lusso	200,0	
Misure fiscali penalizzanti per il rilascio del porto d'armi	170,0	
<b>C) IVA</b>		
Riduzione di 1 punto dell'aliquota massima Iva dal 22% al 21%		4000,0
<b>LAVORO E REDDITO</b>		
Piano pubblico del lavoro per il benessere		4000,0
Istituzione del Fondo venture capital "Industrial Compact 2020: industrializzazione della R&S"		900,0
Destinazione risorse per ricerca e sviluppo agli enti di ricerca pubblici nazionali		0,0
Contributi aggiuntivi per i pensionati che lavorano	50,0	
Reddito minimo garantito		4000,0

PROPOSTE	Entrate in milioni di euro	Uscite in milioni di euro
<b>CULTURA E CONOSCENZA</b>		
<b>A) CULTURA</b>		
Fondo rotativo a sostegno della ristrutturazione di spazi pubblici		20,0
Facilitazioni accesso alle attività culturali per studenti e studentesse		20,0
Tax credit per le produzioni musicali di artisti emergenti		10,0
Risorse integrative per il Fondo Unico per lo Spettacolo 2015		95,0
Integrazione del fondo per le associazioni di promozione cinematografica		0,3
<b>B) SCUOLA</b>		
Cancellazione dei fondi alle scuole private e del buono scuola	471,9	
Sostituzione ora di religione	1500,0	
Finanziamento della legge 440/97		300,0
Diritto allo studio, funzionamento didattico		300,0
Integrazione del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (Mof)		600,0
Edilizia scolastica		1000,0
Stage, alternanza scuola-lavoro e miglioramento della didattica		200,0
Fondo per l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 18 anni e per l'integrazione		200,0
Finanziamento del Dpr 567 per la promozione di progetti studenteschi		10,0
Formazione docenti curricolari per l'inclusione degli alunni con disabilità		20,0
<b>C) UNIVERSITÀ</b>		
Aumento del Fondo di Finanziamento Ordinario		800,0
Copertura totale delle borse di studio		400,0
<b>AMBIENTE E SVILUPPO SOSTENIBILE</b>		
Riduzione stanziamenti grandi infrastrutture strategiche (grandi opere)	1500,0	
Strategia adattamento cambiamenti climatici e manutenzione territorio		500,0
Aumento del bilancio del Ministero dell'Ambiente		100,0
Fondo di rotazione per le demolizioni delle opere abusive		150,0
Piano nazionale della mobilità: piccole opere per il paese		1000,0
Promozione e installazione di impianti fotovoltaici con accumulo		200,0
Aree protette		30,0
Adeguamento dei canoni di concessione per le attività estrattive	205,0	
Disincentivi al conferimento in discarica dei rifiuti urbani	510,0	
Tassa automobilistica sull'emissione di CO <sub>2</sub>	500,0	
Adeguamento dei canoni di concessione delle acque minerali	250,0	



PROPOSTE	Entrate in milioni di euro	Uscite in milioni di euro
<b>WELFARE E DIRITTI</b>		
<b>A) SERVIZI E POLITICHE SOCIALI</b>		
Risorse aggiuntive per Leas e Fondo Nazionale Politiche Sociali		1164,0
Risorse aggiuntive per il Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza		15,2
Diminuire le rette per gli asili pubblici anziché finanziare il bonus bebè		0,0
Misure in favore dell'invecchiamento attivo		1,0
<b>B) SANITÀ</b>		
Abbassamento ticket e potenziamento medicina territoriale		1000,0
Convenzioni con le strutture private	1000,0	
<b>C) CASA</b>		
Recupero immobili di proprietà pubblica ai fini della residenza sociale		1000,0
Fondo per la morosità incolpevole		300,0
Integrazione fondo sociale per gli affitti		200,0
Tassazione di proprietà degli immobili tenuti vuoti	400,0	
Contrasto al canone nero e irregolare	250,0	
<b>D) CARCERI</b>		
Investire sull'inserimento sociale degli ex detenuti	0,0	0,0
<b>E) DISABILITÀ</b>		
Risorse aggiuntive per il Fondo per le Non Autosufficienze		350,0
Inclusione lavorativa persone con disabilità	100,0	50,0
Falsi invalidi e revisione dei criteri di valutazione	250,0	
<b>F) MIGRAZIONI E ASILO</b>		
Chiusura dei Cie	191,9	
Ampliamento degli interventi di inclusione sociale e lavorativa		60,9
Abolizione della tassa sul soggiorno		26,0
Un sistema nazionale di protezione contro le discriminazioni e il razzismo		30,0
Avvio di un piano nazionale di smantellamento dei "campi nomadi"		75,0
<b>G) PARI OPPORTUNITÀ</b>		
Incentivi nei settori della formazione tecnico-scientifica		275,1
Assegno di maternità universale		900,0
Nuovi centri antiviolenza		39,9

PROPOSTE	Entrate in milioni di euro	Uscite in milioni di euro
<b>COOPERAZIONE, PACE E DISARMO</b>		
<b>A) RIDUZIONE DELLA SPESA MILITARE</b>		
<b>Personale</b>		
a) portare entro il 2016 il livello degli effettivi delle Forze armate a 150.000	400,0	
b) eliminare l'istituto dell'ausiliaria, privilegio pensionistico per una fascia di ufficiali superiori	440,0	
<b>Programmi d'armamento</b>		
a) cancellazione della parte di fondi iscritti al bilancio del Ministero per lo Sviluppo Economico	2200,0	
b) cancellazione della partecipazione italiana al programma di acquisto F-35	500,0	
c) cancellazione acquisto seconda serie di sommergibili U-212 e del programma di sistema missilistico superficie-aria terrestre e navale FSAF	210,0	
<b>Ritiro da tutte le missioni a chiara valenza aggressiva</b>	<b>600,0</b>	
<b>B) ATTIVITÀ DI PACE</b>		
Corpi Civili di Pace		17,0
Riconversione dell'industria a produzione militare		200,0
Valorizzazione territoriale liberata da servitù militare		25,0
Istituto per la pace e il disarmo		5,0
Fondi aggiuntivi per Servizio Civile Universale		134,3
Fondi aggiuntivi per Aiuto Pubblico allo Sviluppo		25,1
<b>ALTRAECONOMIA</b>		
Ricognizione delle aree dismesse per futuro utilizzo a fini sociali		1,0
Sostegno a una rete nazionale di mercati e fiere eco&equ		10,0
Dieci progetti pilota di "Piccola distribuzione organizzata"		10,0
<b>TOTALE</b>	<b>27269,8</b>	<b>27269,8</b>



Finito di stampare  
nel mese di novembre 2014  
Revelox - Ostia Antica (RM)