

STIAMO MEGLIO O PEGGIO DI CINQUE ANNI FA?

Un bilancio di fine legislatura

a cura della Campagna Sbilanciamoci!

Nota redazionale

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

Marcello Mariuzzo, Martino Mazzonis, Bruno Montesano, Grazia Naletto, Sara Nunzi e Duccio Zola (Lunaria-Sbilanciamoci!); Andrea Baranes (Fondazione Finanza Etica-Sbilanciamoci!); Federica Colasanti, Lucrezia Fanti, Leopoldo Nascia e Mario Pianta (sbilanciamoci.info); Michele Raitano (Sapienza Università di Roma); Luigi Ferrajoli (Università degli Studi Roma Tre); Anna Villa; Elisabetta Segre; Tommaso Rondinella; Filippo Miraglia e Carlo Testini (Arci); Andrea Torti (Link Coordinamento Universitario); Mattia Sguazzini (Unione degli Universitari); Marco Blandini (Rete degli Studenti); Andrea Nicolini (Unione degli Studenti); Arianna Petrosino (Rete della Conoscenza); Giuseppe Montalbano (Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani); Stefano Lenzi e Mariagrazia Midulla (Wwf Italia); Stefano Ciafani e Giorgio Zampetti (Legambiente); Walter De Cesaris (Unione Inquilini); Gianfranco de Robertis (Anffas-Fish); Alessia Squillace (Cittadinanzattiva); Patrizio Gonnella (Antigone); Carlo De Angelis (Cnca); Damiano Sabuzi Giuliani (ActionAid); Licio Palazzini (Arci Servizio Civile); Francesco Vignarca (Rete Disarmo); Domenico Chirico, Alfio Nicotra, Martina Pignatti Morano (Un ponte per...); Monica Di Sisto (Fairwatch); Riccardo Troisi (Reorient); Gabriella D'Amico (Assobotteghe)

La stesura del Rapporto è stata conclusa in data 31 gennaio 2018

Le attività di redazione e di stampa di questo rapporto sono completamente autofinanziate

Per contribuire alle spese di stampa, diffusione e promozione è possibile 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 con bonifico sul conto corrente postale IT59S0760103200000033066002 o con bollettino postale sul C/C 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"

Per contatti e informazioni: Campagna Sbilanciamoci!, c/o Lunaria, via Buonarroto 39, 00185 Roma; tel. 06 8841880; info@sbilanciamoci.org; www.sbilanciamoci.org

Indice

Introduzione	4
di Luigi Ferrajoli	
Parte prima	
L'ANALISI DELLA XVII LEGISLATURA	
Il lavoro: poco, precario e malpagato	8
Il provvedimento. Il "Jobs Act"	10
Il dato. Le recenti trasformazioni del mercato del lavoro	12
La falsa partenza della politica industriale	14
Il provvedimento. "Industria 4.0"	15
Il dato. Gli investimenti fissi lordi	18
Ambiente e territorio: un Paese ancora in ritardo sulla riconversione ecologica	19
Il provvedimento. Lo "Sblocca Italia"	21
Il dato. Il consumo di suolo	24
Grandi annunci e poche risorse per istruzione e cultura	25
Il provvedimento. La "Buona Scuola"	28
Il dato. La spesa pubblica per l'istruzione	30
L'austero inverno del welfare	31
Il provvedimento. Il Reddito di Inclusione	33
Il dato. Rischio di povertà e misure di protezione sociale	36
Addio Mare Nostrum, benvenuto Niger: che restino a casa loro	37
Il provvedimento. I decreti Minniti-Orlando	39
Il dato. Immigrazioni ed emigrazioni negli ultimi 10 anni	41
Fisco: progressività vo cercando	42
Il provvedimento. Il "Bonus Irpef"	43
Il dato. La progressività dell'Irpef	46
Salvare le banche perché non cambi niente: riapre il casinò della finanza	48
Il provvedimento. Il "Salva Banche"	49
Il dato. Lo stato del credito bancario	51
Metteremo milioni nei vostri cannoni: la spesa militare non conosce austerità	53
Il provvedimento. La legge sulla cooperazione internazionale	54
Il dato. Composizione e spesa per il personale delle Forze Armate	59

Parte seconda**DIECI PROPOSTE PER LA PROSSIMA LEGISLATURA**

Lavorare bene, meno e tutti	61
Una politica pubblica su cosa e come produrre	63
Clima ed energie puliti, ossigeno per l'Italia	64
Scuola e università gratuite, l'istruzione è un diritto di tutti	65
Welfare: prima di tutto le persone	66
Lasciamoli entrare: la buona accoglienza antidoto contro il razzismo	68
Un fisco equo e progressivo contro le disuguaglianze, le rendite e i privilegi	69
Regolare la finanza per produrre e vivere meglio	70
Se vuoi la pace e la sicurezza, prepara il disarmo	71
Solidarietà, partecipazione e comunità alle radici di un'altra economia	73

Indice delle schede

Le politiche pensionistiche	9
Le politiche culturali	26
Sofferenza abitativa: la priorità dimenticata	32
La piaga del sovraffollamento delle carceri	33
Il Servizio civile universale e i Corpi civili di pace	55

Indice dei grafici

Attivazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro e lavoratori con rapporti di lavoro di breve durata	12
Investimenti fissi lordi per tipo di investimento a prezzi costanti	18
Km ² consumati tra 2012 e 2016 e % di suolo consumato al 2016 sulla superficie amministrativa	24
Quota di spesa pubblica in istruzione e quota di spesa in istruzione per livello di istruzione	30
Indicatore di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali pubblici	36
Numero di immigrati ed emigrati	41
Pressione fiscale dell'Irpef per fasce di reddito prima e dopo l'intervento delle detrazioni	46
Differenza di aliquota lorda e netta tra proposta fiscale di Sbilanciamoci! e attuale struttura Irpef	47
Quota di crediti in sofferenza sul totale dei crediti concessi e flussi di crediti alle famiglie	51
Struttura del personale e della spesa per il personale delle Forze Armate italiane	59

Indice delle tabelle

Perché all'Italia serve una strategia energetica basata sulle fonti rinnovabili	20
Finanziamenti a grandi opere e tutela dell'ambiente nelle Manovre 2014-2018	22
Il bilancio del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo nella XVII legislatura	27
Risorse principali per le politiche di assistenza sociale. Anni 2008-2015	34
La spesa pubblica su immigrazione e asilo nella XVII legislatura	40
Minor gettito dei principali provvedimenti fiscali della XVII legislatura	45
Spese militari italiane nella XVII legislatura	57

Introduzione

di Luigi Ferrajoli

Questo Rapporto offre un bilancio penoso delle politiche messe in atto nella passata legislatura dai tre Governi di “centro-sinistra” (Letta, Renzi e Gentiloni). Alla domanda alla quale è intitolato – “stiamo meglio o peggio di cinque anni fa?” – la risposta, purtroppo, è che sta meglio un’esigua minoranza di ricchi e assai peggio la grande maggioranza della nostra popolazione, quella formata dal ceto medio e da una massa crescente di poveri e di poverissimi. Sono infatti aumentate le disuguaglianze e la povertà, a causa di un gigantesco trasferimento di ricchezza dai poveri ai ricchi e dal lavoro al capitale.

La nostra Repubblica sembra dunque aver fatto esattamente il contrario del “compito” impostole dall’articolo 3 capoverso della sua Costituzione: non già la rimozione, ma la promozione delle disuguaglianze economiche e sociali. Secondo il Rapporto dell’Istat pubblicato nel luglio 2017, il numero dei poveri in Italia è negli ultimi dieci anni cresciuto progressivamente, fino a raddoppiarsi: oggi quasi l’8% della popolazione, pari a 4 milioni e 742mila persone (nel 2007 erano 2 milioni e 427mila), si trova in condizioni di “povertà assoluta”, e 8 milioni e 465mila persone si trovano in condizioni di “povertà relativa”. Quasi un terzo degli italiani – 18 milioni, pari al 30% della popolazione – è a rischio di povertà e la loro ricchezza complessiva, come ci dice un’indagine dell’Istituto Cattaneo, è pari a quella dei 7 miliardari più ricchi del nostro Paese. Il fenomeno, come è noto, è globale: le sue dimensioni sono massime negli Stati Uniti, in India, in Cina e in Russia e minime in Europa, dove però l’Italia è tra i Paesi nei quali maggiore è stata l’esplosione delle disuguaglianze.

Non solo. Questa crescita scandalosa della povertà è stata resa ancor più drammatica dai tagli alle spese sociali. Come ci informa il capitolo di questo libro dedicato al Welfare, tra il 2014 e il 2016 sono stati tagliati circa 30 miliardi di euro della spesa corrente complessiva. I tagli hanno colpito soprattutto la sanità e la scuola pubblica, provocando un abbassamento della qualità dell’una e dell’altra. Il dato più spaventoso è che, a causa dei ticket e super-ticket per farmaci e visite mediche – incostituzionali, a mio parere, perché in contrasto con il carattere universale e perciò uguale e gratuito del diritto alla salute, e al tempo stesso irragionevoli dato che coprono una parte irrilevante del totale della spesa sanitaria –, 11 milioni di persone hanno rinunciato alle cure.

Ai tagli all’istruzione, come dice il capitolo ad essa dedicato, si è poi aggiunto un sistema di distribuzione di premi e incentivi a studenti e a docenti che hanno avuto il solo effetto, dietro l’illusoria finalità meritocratica, di moltiplicare disuguaglianze, discriminazioni e privilegi, perdita di solidarietà e competizione tra i loro possibili destinatari. Si aggiunga l’involuzione autoritaria delle istituzioni scolastiche determinata dai poteri tanto arbitrari quanto insensati conferiti ai presidi dalla legge cosiddetta sulla “Buona Scuola” del 2015.

Non meno regressive sono state le politiche in materia di lavoro. Il cosiddetto Jobs Act, cioè gli otto decreti legislativi prodotti nel 2015 in attuazione della legge delega n. 183 del 2014, e i cosiddetti voucher hanno completato la demolizione del vecchio diritto del lavoro avviata negli anni Novanta. Con l’abrogazione dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori sul divieto di licenziamenti senza giusta causa è stata cancellata l’ultima garanzia della stabilità perfino nel

tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La precarietà si è così generalizzata, l'arbitrio padronale e lo sfruttamento sono diventati illimitati, le disuguaglianze e le discriminazioni si sono moltiplicate e i lavoratori, privati di fatto di ogni diritto, sono stati ridotti, come nell'Ottocento, a merci in concorrenza tra loro che possono essere espulsi al prezzo di poche mensilità.

Ancor più penose sono state, come ci dice un altro capitolo di questo bilancio di fine legislatura, le politiche in materia di immigrazione. Nell'ottobre 2013, dopo l'ennesima tragedia nel mar di Sicilia che costò la vita a 366 migranti, il Governo Letta aveva organizzato l'operazione militare e umanitaria Mare Nostrum che nel corso di un anno soccorse e salvò la vita di circa 100.000 migranti. Ma l'operazione è stata giudicata troppo costosa (9 milioni di euro al mese) e soprattutto troppo contraria al razzismo montante nel nostro Paese. È stata perciò sostituita, l'1 novembre 2014, dall'operazione a guida europea Triton-Frontex finalizzata essenzialmente al controllo delle frontiere (costo: 2 milioni e 900mila euro) e poi, nell'estate 2017, dai provvedimenti del Ministro Minniti, che sull'onda della campagna denigratoria contro le navi dei volontari colpevoli di aver salvato nel solo 2016 ben 46.796 persone, ha varato dapprima uno strano "codice" diretto a ostacolare le operazioni di salvataggio e poi una missione militare finalizzata, grazie agli accordi con le autorità libiche, a bloccare le partenze dei migranti e a consegnarli ai lager libici.

Una sostanziale indifferenza alla tutela dell'ambiente e della pace ha informato le nostre politiche industriali e militari. Il cosiddetto decreto "Sblocca Italia" del 2014 è stato in sostanza un provvedimento che ha sbloccato speculazioni edilizie e inquinamenti, con agevolazioni fiscali e riduzione dei controlli sull'impatto ambientale a favore delle imprese edilizie e delle concessioni autostradali. Quanto alla pace, l'Italia non ha avuto il coraggio di aderire al Trattato di non proliferazione nucleare, sottoscritto il 7 luglio 2017 da ben 122 Paesi, sulla messa al bando non solo della produzione ma anche del possesso e della dislocazione di armi nucleari sul proprio territorio. E si è giunti al paradosso, riferito nel capitolo sulla pace, che mentre gli eurodeputati italiani, inclusi quelli della maggioranza di governo, votavano al Parlamento europeo mozioni con cui chiedevano l'embargo delle forniture di armi all'Arabia Saudita nella guerra che colpiva la popolazione civile dello Yemen, mozioni identiche venivano respinte nel Parlamento italiano.

Infine, il capitolo desolante delle politiche finanziarie e fiscali. Dopo anni nei quali i nostri governanti hanno ripetuto che le nostre banche sono sane e non hanno bisogno di aiuti pubblici, con il decreto "Salva Banche" della fine del 2016 convertito in legge il 17 febbraio 2017 sono stati messi a disposizione delle banche in difficoltà ben 20 miliardi di euro, all'insegna ancora una volta della regola della socializzazione delle perdite dopo la privatizzazione dei profitti. Quanto alla politica fiscale, a parte lo sbandierato bonus degli 80 euro per i redditi medio-bassi, è stata da un lato varata, con la cancellazione per tutti della tassa sulla prima casa, una sostanziale de-tassazione sul patrimonio e, dall'altro, non è stato introdotto nessun aumento della progressività delle imposte, le quali dunque continuano a colpire quasi interamente i salari e le pensioni.

Il solo terreno sul quale va riconosciuto qualche progresso è stato quello dei diritti civili. Si ricordino la legge n. 55 del 6.5.2015 sul divorzio breve, che ha ridotto da tre a un anno la durata della separazione prima dello scioglimento del matrimonio; il riconoscimento con la legge n. 76 del 20.5.2016, dopo i tentativi falliti dei Dico e dei Pacs, delle convivenze di fatto e delle unioni civili tra coppie dello stesso sesso; la legge n. 40 del 14.7.2017 che sia pure con molti limiti ha introdotto, con art. 613-bis del codice penale, il delitto di tortura; le agevolazioni a favore degli

invalidi introdotte nella Legge di Bilancio per il 2018; la legge sul testamento biologico contro la morte senza dignità approvata in via definitiva al Senato il 14 dicembre 2017 ed entrata in vigore il 31 gennaio di quest'anno.

Ma anche su questo terreno la legislatura si è chiusa ingloriosamente. Non è stata approvata la legge forse più importante in materia di diritti civili, quella sul cosiddetto *ius soli*, cioè sulla concessione della cittadinanza a persone nate in Italia da genitori stranieri regolari e che in Italia hanno compiuto gli studi scolastici. Ottocentomila bambini, figli di migranti regolarizzati, sono stati così relegati nel ghetto civile e sociale dei non-cittadini, con il rischio che il loro senso di appartenenza al nostro Paese si tramuti in rancore anti-italiano. L'argomento dei tempi ristretti e della non tenuta della maggioranza è ridicolo. Gran parte della legislatura è stata impegnata dal Governo in un'assurda controriforma della Costituzione, poi bocciata dal referendum, e nell'approvazione a colpi di voti di fiducia di ben due pessime leggi elettorali, la prima delle quali è stata annullata dalla Corte costituzionale. Si è trattato, in realtà, di un'autentica resa alla destra razzista, cui è stato consentito di far credere che lo *ius soli* avrebbe dato la cittadinanza agli immigrati e di occultare la sola ragione dell'opposizione, che è stata l'intolleranza per l'identità etnica di chi in Italia è nato e cresciuto.

Il Rapporto si chiude con una parte dedicata a una lunga serie di proposte di politiche alternative di Sbilanciamoci! in tutti i diversi settori sopra illustrati nei quali le politiche governative non hanno affrontato, bensì aggravato i problemi: dalle politiche fiscali, per le quali viene proposta, contro le ipotesi demagogiche di *flat tax* avanzate dalla destra, un'accentuazione della progressività con un'aliquota del 60% oltre i 300.000 euro di reddito, al rafforzamento dei sistemi di accoglienza e di inclusione degli immigrati; dalla gratuità dell'intero ciclo scolastico e della sanità, in forza del carattere universale ed uguale dei diritti fondamentali all'istruzione e alla salute, alle politiche industriali dirette a favorire gli investimenti in attività produttive eco-sostenibili, nello sviluppo delle energie rinnovabili, nella salute e nelle tecnologie dell'informazione; dalla riduzione delle spese militari fino all'introduzione di una vera tassa sulle transazioni finanziarie.

Si tratta di proposte realistiche, che valgono a provare la forte carica ideologica della tesi, ripetuta da oltre vent'anni da governanti di destra e di sinistra, in Italia e in Europa, che "non ci sono alternative" alle politiche liberiste finora praticate di smantellamento dello stato sociale e di subalternità ai dettami dei mercati. Le alternative ci sono. È la volontà politica di cambiare strada, purtroppo, che manca, nonostante i fallimenti finora sperimentati.

PARTE PRIMA

L'ANALISI DELLA XVII LEGISLATURA

Il lavoro: poco, precario e malpagato

Il contesto

Partiamo dal 2013, all'inizio della XVII legislatura: il Governo Letta appena insediato deve fronteggiare i danni della recessione, amplificati dall'austerità imposta dal precedente Esecutivo guidato da Monti. Il Pil, dopo il crollo del 2009, è nuovamente in caduta, gli occupati sono scesi di circa 600mila unità dal 2007, il numero dei disoccupati è raddoppiato da circa 1,5 milioni nel 2007 a circa 3 milioni.

Il modello di politica del lavoro del Governo Monti è racchiuso nella “legge Fornero”, un provvedimento varato con l'auspicio della Banca Centrale Europea (Bce) e della Commissione Europea e finalizzato a ridurre il costo dei licenziamenti, a scapito dei diritti dei lavoratori, secondo quella visione neoliberista che vede nella flessibilità la chiave per aumentare l'occupazione. La legge Fornero, a sua volta, era stata implementata nel solco delle precedenti riforme, tra cui il cosiddetto “pacchetto Treu” e la “legge Biagi”, che avevano introdotto la flessibilità in entrata nel mercato del lavoro, favorendo la moltiplicazione di contratti atipici con pochissime tutele per il lavoratore e con un peggioramento dei conti previdenziali dovuto ai minori contributi rispetto ai contratti tradizionali.

La realizzazione della flessibilità avviene insomma sempre in termini peggiorativi. In questo senso, la *flexicurity* prevista dalla legge Fornero rimane lettera morta. Dato l'insuccesso nel dare slancio alla crescita e alla ripresa dell'occupazione, dopo la breve parentesi del Governo Letta e con la nomina di Renzi come Presidente del Consiglio dei Ministri – siamo ora nel 2014 –, il modello della flessibilità viene ulteriormente rilanciato e rafforzato. Le riforme del lavoro scaturiscono ora innanzitutto da una concertazione del Governo con imprese e istituzioni europee, Commissione e Bce in testa.

In questo schema, il Governo garantisce maggiore libertà alle imprese per gestire il lavoro, rispettando i vincoli europei sul debito pubblico e il Patto di Stabilità. Ed è così che, in poco tempo, il nuovo Jobs Act (si veda il box più avanti per un approfondimento) e l'alternanza scuola-lavoro vanno ad affiancare i contratti d'apprendistato della legge Fornero, introducendo nell'ordinamento un sistema in cui il lavoro, dall'essere un diritto, diventa una merce a cui hanno libero accesso le imprese secondo le proprie particolari e contingenti necessità e modalità di gestione.

L'apprendistato favorisce così il lavoro gratuito e semi-obbligatorio, l'alternanza scuola-lavoro quello gratuito minorile e obbligatorio, e il Jobs Act elimina anche la “minaccia”, peraltro raramente utilizzata nella pratica, del reintegro del lavoratore. Inoltre, alle imprese vengono assegnati nuovi strumenti di subordinazione del lavoro, quali gli accordi di riservatezza e il controllo del lavoratore a distanza. Le forme contrattuali di lavoro flessibile e con minori tutele, peraltro, non vengono cancellate, ma solo parzialmente ridotte dal Jobs Act. Tra queste si ricordano i voucher, il lavoro pagato con i buoni in tabaccheria, utilizzati dalle imprese in maniera massiccia: ne sono stati venduti oltre 133 milioni solo nel 2016.

I voucher sono diventati una tutela per le imprese nei confronti delle ispezioni sul lavoro, di fatto uno strumento che ribalta tutele e garanzie a scapito dei lavoratori. Per timore di perdere il

referendum proposto in merito dalla Cgil, ad aprile 2017 i voucher sono stati aboliti. Ma con la “manovrina” di giugno dello stesso anno sono stati reintrodotti (con il nome di “PrestO”) per le imprese con meno di 5 lavoratori subordinati a tempo indeterminato e per le persone fisiche (con il nome di “Libretto Famiglia”). Nonostante alcuni vincoli in più, il datore di lavoro può così continuare a non farsi carico di rischi e responsabilità connesse alla prestazione lavorativa di cui si avvale, dagli infortuni al riconoscimento delle ferie pagate.

Le Leggi di Stabilità del 2016 e 2017 consegnano inoltre alle imprese la gestione del welfare aziendale con la detassazione dei costi dei premi aziendali, e negli ultimi mesi della legislatura il Governo Gentiloni non riesce a evitare l’allungamento dell’età pensionabile a 67 anni per gran parte dei lavoratori (si veda anche la scheda sulle pensioni qui di seguito).

La scheda

Le politiche pensionistiche

I principali interventi in materia pensionistica di questa legislatura sono basati, principalmente, sulle linee guida del protocollo firmato da Governo e sindacati il 28 settembre 2016:

1. il sostegno ai redditi pensionistici bassi, con innalzamento della no-tax area e rafforzamento della “quattordicesima mensilità”;
2. il riconoscimento di alcuni miglioramenti in termini di cumulo di periodi contributivi, lavori usuranti e precoci;
3. l’introduzione di un meccanismo che rende possibile l’anticipo fino ai 63 anni del pensionamento, Ape, attraverso un meccanismo di prestiti al pensionato che contempla un canale sussidiato per alcune categorie di lavoratori con storie lavorative svantaggiate o gravose (Ape social), un canale volontario (Ape volontaria), e un altro finanziato direttamente dalle imprese (Ape d’impresa) – oltre che la possibilità di usufruire delle risorse accumulate nei fondi complementari privati per accedere al pensionamento anticipato (Rita);
4. il mancato adeguamento dell’età pensionabile in base all’andamento (crescente) dell’aspettativa di vita per i lavoratori che possono accedere all’Ape social.

In tutto questo, sono stati colpevolmente trascurati alcuni interventi fondamentali:

- a. Non si è fatto un ragionamento organico – basato sull’evidenza scientifica, sulle esigenze del sistema produttivo e su criteri di equità ed efficienza – sui legami fra condizioni socio-economiche individuali e possibilità di prosecuzione dell’attività lavorativa, e fra tali condizioni e l’aspettativa di vita. I Governi che si sono succeduti si sono limitati a stabilire, volta per volta, trattamenti differenziati per alcune categorie di lavoratori (come nella salvaguardia degli esodati o nella definizione degli aventi diritto all’Ape social). È necessario invece definire, con una riflessione approfondita e coerente, sia i requisiti di accesso al pensionamento sia gli importi futuri della pensione, che saranno legati ad un’aspettativa di vita media che varia in modo consistente a seconda delle condizioni socio-economiche individuali, penalizzando i meno avvantaggiati.
- b. Non si è definita una forma di “pensione di garanzia” che tuteli chi avrà vite lavorative segnate da basse retribuzioni, frequenti periodi di non lavoro o part-time involontari e basse aliquote contributive. Queste persone rischieranno di ricevere una bassa pensione anche dopo una lunga carriera (ma svantaggiosa). Un intervento a loro tutela – ad esempio identificando una prestazione garantita di importo variabile a seconda della durata della vita attiva e dell’età di ritiro, in modo da non disincentivare l’attività – appare, dunque, assolutamente necessario.

c. Non si sono eliminate, seppure avessero costi molto limitati o nulli, alcune macroscopiche storture della riforma Fornero del 2011 relative alla possibilità di pensionamento all'interno dello schema contributivo. Al momento in questo schema – in cui un pensionamento anticipato si associa automaticamente a una pensione di minor importo – potrà anticipare di 3 anni l'uscita solo chi avrà una prestazione di importo abbastanza consistente, mentre le persone a maggior rischio di difficoltà occupazionale saranno costrette da anziane a prolungare l'attività.

Infine, la maggior parte dei provvedimenti in materia di lavoro della legislatura, oltre a mettere nell'angolo i diritti dei lavoratori, prevede numerose agevolazioni fiscali per le imprese. Il solo Jobs Act ha stanziato circa 12 miliardi di euro in tre anni per ridurre il cuneo fiscale a favore delle imprese, le quali ricevono fino a 8mila euro l'anno di sgravi contributivi per ogni neoassunto, mentre per i lavoratori non cambia il salario netto, tra i più bassi d'Europa.

Il provvedimento

Il “Jobs Act”

Al termine del 2014, con la legge 183/2014, il Parlamento delega il Governo Renzi a predisporre una riforma del mercato del lavoro. Nel giro di meno di 10 mesi, il Governo emana otto decreti legislativi, dando così vita al Jobs Act, riforma chiave della legislatura.

Gli assi centrali della riforma sono la rimozione dell'articolo 18, che prevedeva il reintegro del lavoratore licenziato, e la parallela introduzione di un nuovo contratto “a tutele crescenti” che comprende una serie di indennizzi per i licenziamenti economici commisurati alla durata del rapporto di lavoro, fino a un massimo di 24 mensilità dopo 12 anni, eliminando la discrezionalità del Giudice. Il reintegro rimane solo per casi eccezionali e il datore di lavoro è esentato dal pagare i contributi previdenziali sul risarcimento. Con il Jobs Act i contratti a tempo determinato vengono riordinati, garantendo un'ampia flessibilità alle imprese grazie allo *staff leasing*, all'apprendistato e ai voucher. In tutto ciò il precariato rimane, e anzi prolifera.

Al contempo, a chi assume con il nuovo contratto a tutele crescenti viene assegnato un generoso contributo, rinnovato negli anni, anche se con diverse condizioni di accesso, fino alla Legge di Bilancio 2018, in cui sono stati previsti nuovi sgravi. Tutte le imprese possono beneficiare dei contributi senza distinzioni settoriali o dimensionali, e senza peraltro una logica e una regia di politica industriale che sarebbero invece necessarie e urgenti considerando il crollo degli investimenti nel nostro Paese, ancora oggi inferiori del 25% rispetto al 2007.

I decreti del Jobs Act riescono anche nell'intento di introdurre il controllo a distanza dei lavoratori, misura al limite della costituzionalità (controllo a distanza che ovviamente non viene previsto nei confronti delle imprese per gli accertamenti fiscali). Inoltre, viene garantita la legittimità degli accordi di riservatezza, limitando la capacità del lavoratore nell'utilizzo del *know how* acquisito per migliorare la propria condizione professionale presso altre imprese. Il provvedimento interviene anche sul sistema degli ammortizzatori sociali, prevedendo forme di sussidio di disoccupazione limitate nel tempo e nell'ammontare. Anche in questo caso, come per la *flexicurity* della legge Fornero, le politiche attive del lavoro rimangono lettera morta.

La riforma del Jobs Act diventa, proprio insieme alla precedente legge Fornero, uno tra i provvedimenti più impopolari degli ultimi anni. Con il Jobs Act la subalternità del lavoro al capitale trova un'ulteriore legittimazione, contribuendo ad allargare il solco delle disuguaglianze. Tra i soggetti che hanno salutato con maggior favore tale riforma vi sono le organizzazioni economiche internazionali, una parte del Governo, le associazioni imprenditoriali. Probabilmente il Jobs Act rappresenta un emblema del cambiamento dei principali riferimenti politici della “sinistra” di Governo, sempre più vicina a finanza e imprese.

Il bilancio

La maggiore flessibilità del mercato del lavoro introdotta nel corso della XVII legislatura, come si è appena detto, avrebbe dovuto restituire slancio all'economia e aumentare la base occupazionale del Paese.

Tuttavia, anche se la crescita in Italia è stata superiore alle previsioni iniziali, il nostro Pil fa registrare recuperi inferiori della metà della media europea, tanto nel 2015 quanto nel 2016: rispettivamente 1% e 0,9%, contro una media dell'Unione Europea pari a 2,3% e 1,9%. Lo stock di occupati tocca invece nel terzo trimestre del 2017 i 23 milioni, un dato superiore di 200mila unità rispetto al 2007, ma la disoccupazione rimane molto elevata: oltre 2,9 milioni di individui (pari all'11,2% della forza lavoro) contro gli appena 1,5 del 2007 (6,1% della forza lavoro). In questo contesto, l'incremento della base occupazionale risulta insufficiente e comprende una percentuale sempre più alta di contratti a tempo determinato.

L'analisi dei flussi evidenzia poi come il Jobs Act abbia temporaneamente incrementato le assunzioni a tempo indeterminato nel 2015, circa 1,87 milioni (+46% rispetto al 2014), mentre le assunzioni a tempo determinato sono rimaste stabili a quota 3,35 milioni. Ma in seguito alla fine delle generose agevolazioni fiscali, questa leva incentivante svanisce. Nei primi 11 mesi del 2017, infatti, si riscontrano appena 1,1 milioni di assunzioni a tempo indeterminato (ben 575mila in meno rispetto al 2015), mentre i lavoratori precari continuano a crescere: 4,4 milioni nei primi 11 mesi del 2017, contro i 3,2 milioni nello stesso arco di tempo del 2015.

Riassumendo, gli incentivi fiscali hanno determinato una crescita momentanea dei contratti stabili, ma al loro venir meno è scomparso anche l'“effetto Jobs Act” e si sono impennati i contratti precari (probabilmente per l'attesa, poi effettivamente soddisfatta con l'ultima Legge di Bilancio 2018, di nuove agevolazioni per le assunzioni). La flessibilità sembra funzionare, insomma, solo se pagata dalle casse pubbliche. Gli incentivi del Jobs Act, che sono già costati circa 12 miliardi di euro, vanno così a beneficio delle imprese e sono pagati essenzialmente da lavoratori e pensionati, i quali invece ottengono spesso in cambio servizi pubblici meno efficienti e una maggiore imposizione fiscale.

In altri termini, alla fine della XVII legislatura il bilancio per i lavoratori appare in rosso: i salari non crescono, le poche tutele del lavoro rimaste in piedi vengono ulteriormente ridotte, il fenomeno del precariato continua ad ampliarsi, fino a rendere quasi normale l'anticamera del lavoro gratuito per poter accedere al mercato del lavoro. Al contempo, le pensioni sono sempre più povere, per chi ne beneficia, e lontane nel tempo, per chi lavora, mentre le molte agevolazioni fiscali varate nell'ultimo quinquennio assegnano alle imprese nuove possibilità di gestire il lavoro in base ai propri bisogni e alle proprie disponibilità.

In questo quadro a tinte fosche, i rinnovi contrattuali non riescono a recuperare l'inflazione passata, allargando il divario fra l'Italia e i principali Paesi europei per quanto riguarda il livello dei salari netti; nel caso delle pensioni e del lavoro pubblico, solo grazie alle recenti sentenze della Cassazione si sono limitati i danni e si è tornato a parlare di rinnovi contrattuali, dopo dieci anni di congelamento.

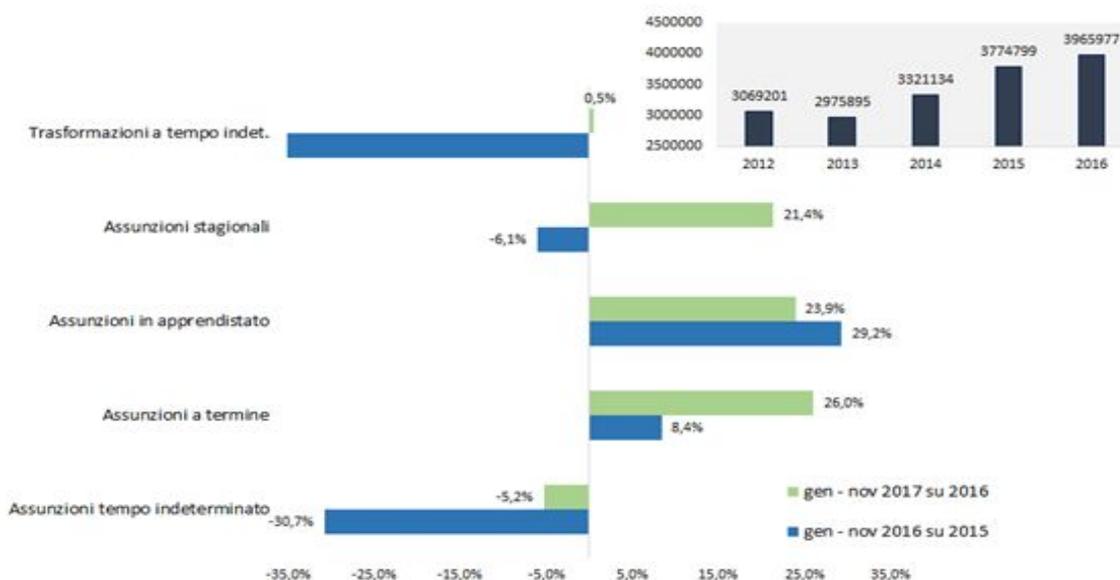
Le imprese e il capitale incassano al contrario un ricco dividendo dalla legislatura, fatto di maggiori agevolazioni fiscali, rimozione di vincoli e tutele su assunzioni e licenziamenti, riduzione del peso e dell'incisività dei sindacati nelle contrattazioni salariali.

Più in generale, i risparmi della spesa pubblica realizzati nel quinquennio sono stati utilizzati prevalentemente per moltiplicare i tagli alle imposte sui profitti, Irap e Ire in testa, proprio quando l'alto numero di disoccupati ha consentito di tenere contratti e remunerazioni su livelli tra i più bassi dell'Unione Europea. Questo spostamento dell'asse a favore delle imprese ha fatto anche sì che le prestazioni assistenziali siano state sempre più condizionate all'assunzione di nuovi obblighi da parte dei disoccupati. Non a caso, alcune proposte discusse in Parlamento nel corso della legislatura hanno legato la garanzia della concessione di benefici, ad esempio il reddito minimo, a prestazioni lavorative obbligatorie semi-gratuite, sempre a spese della collettività e raramente anche di chi ne trae effettivamente profitto.

Il dato

Le recenti trasformazioni del mercato del lavoro

Grafico 1. Attivazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro (mesi di gennaio-novembre 2017) e lavoratori con rapporti di lavoro di breve durata (anni 2012-2016, figura in alto a destra)



Fonte: Inps per attivazioni e trasformazioni dei rapporti di lavoro; Rapporto 2017 Il mercato del lavoro: verso una lettura integrata (a cura di Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal) per i rapporti di lavoro di breve durata.

Nel nostro Paese è in costante crescita il numero di lavoratori interessati da rapporti di lavoro di breve durata. Istat, Inps, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Anpal (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) definiscono questa tipologia di rapporti di lavoro sulla base di tre criteri di identificazione operativa. Ad essa afferiscono i contratti a tempo determinato e in somministrazione con una durata inferiore a tre mesi, tutti i rapporti di lavoro intermittente e accessorio e tutti i rapporti di lavoro caratterizzati da un discrimine di natura economica (sotto la soglia dei 5mila euro per ciascun rapporto collaboratore-committente o dei 5mila euro complessivi nel corso dell'anno per il professionista assicurato alla Gestione separata Inps).

Come illustra la figura in alto a destra nel grafico, il numero dei rapporti di lavoro di breve durata è passato da poco più di 3 milioni nel 2012 a quasi 4 milioni nel 2016. E questa dinamica non ha accennato a cambiare nemmeno nei mesi più recenti, per i quali sono disponibili i dati raccolti dall'Inps per alcune categorie di rapporti brevi.

Inoltre, come si evince dalla figura centrale e più grande del grafico, nel periodo gennaio-novembre 2017 sono aumentate del 26% rispetto al 2016 le attivazioni di rapporto di lavoro a termine, del 24% circa le assunzioni in apprendistato e di circa il 21% le assunzioni stagionali. Nello stesso arco di tempo, al contrario, sono diminuite del 5% le assunzioni a tempo indeterminato, che a loro volta avevano fatto registrare una caduta ancora più intensa nel periodo gennaio-novembre 2016 rispetto al 2015 (periodo durante il quale, peraltro, erano fortemente diminuite anche le trasformazioni a tempo indeterminato dei rapporti a termine).

Questi numeri portano con grande chiarezza alla luce i limiti e l'incapacità delle scelte politiche dell'ultima legislatura – prima tra tutte il Jobs Act del Governo Renzi – di affrontare con successo il fenomeno del lavoro precario e di incentivare una domanda di lavoro di lavoro stabile da parte delle imprese.

La falsa partenza della politica industriale

Il contesto

In materia di politiche industriali, la XVII legislatura si è aperta nel segno negativo della grave recessione che dal 2008 ha ridotto del 25% la nostra produzione industriale. Negli ultimi cinque anni si sono susseguite crisi molto gravi – Alitalia, Ilva – e un centinaio di vertenze su aziende in fallimento, con i tre Governi del quinquennio disponibili a realizzare soltanto interventi frammentari, senza una strategia d’insieme. C’è stata anche la trasformazione della Fca (l’ex Fiat) in azienda olandese e la vendita di diverse imprese importanti – ad esempio Italcementi – a multinazionali straniere: anche su questo i tre Governi della legislatura non sono intervenuti.

La gravità della crisi ha però condotto a un ampio riconoscimento della necessità di nuove politiche industriali. In Europa, ci sono stati il “Piano Juncker” di investimenti in infrastrutture garantiti dalla Ue e il Rapporto della Commissione Prodi sulle infrastrutture sociali promosso dalle banche pubbliche d’investimento europee. In Italia, si sono estesi gli incentivi alle imprese che investono in macchinari, ricerca, brevetti, ed è stata lanciata “Industria 4.0” (ora “Impresa 4.0”) con grandi finanziamenti per l’automazione (si veda in proposito il box più avanti). Cassa Depositi e Prestiti è poi intervenuta con nuovi capitali in alcune situazioni di crisi e ha creato un fondo per investimenti strategici (ma non svolge ancora un ruolo adeguato nella politica industriale). Le direttrici e le misure principali adottate nella legislatura in materia di politica industriale sono state le seguenti.

Fondo di garanzia per le Pmi. Il Fondo permette a Piccole e Medie Imprese (Pmi) e microimprese di ottenere finanziamenti mediante la concessione di una garanzia pubblica che si affianca o si sostituisce alle garanzie reali delle imprese. Nel periodo 2008-2014 il Fondo ha messo a disposizione 32 miliardi di euro in garanzie, di cui 17,6 per le imprese manifatturiere, “attivando” circa 56 miliardi di nuovi investimenti, di cui 31,2 nel settore manifatturiero. A fine legislatura, il decreto interministeriale del 14 novembre 2017 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18 gennaio 2018) ha assegnato, nell’ambito delle disponibilità del Fondo, nuove risorse finanziarie per la concessione di garanzie su portafogli per 200 milioni di euro, introducendo anche alcuni correttivi alla originaria disciplina del Fondo.

Incentivi per gli investimenti delle Pmi. Nel 2013 il Governo ha varato un sistema di incentivi per le Pmi per l’acquisto di macchinari, impianti e attrezzature, reintroducendo uno strumento in vigore sin dagli anni Sessanta (d.l. 69/2013, noto come “Nuova Legge Sabatini”). Alle imprese è offerto un contributo che copre parte degli interessi sui finanziamenti bancari. Oltre a incrementarne i fondi, la Legge di Bilancio 2017 ha dedicato alcune risorse impegnate dalla Legge Sabatini al finanziamento di investimenti in tecnologie e automazione previsti dal programma “Industria 4.0”. È stato quindi introdotto l’ammortamento accelerato fino al 140% del costo originario per nuovi investimenti, innalzato al 250% per l’acquisto di macchinari e software legati a Industria 4.0.

Attrazione di investimenti diretti esteri. L’Italia è caratterizzata da un flusso modesto di investimenti diretti esteri rispetto ad altri Paesi europei. Il Governo ha lanciato a fine 2013 il piano “Destinazione Italia”, identificando 50 misure in grado di attirare nuovi flussi di capitali dall’estero.

Riduzioni fiscali. Dal 2015 sono stati introdotti incentivi fiscali per sostenere l'assunzione nelle imprese di personale a tempo indeterminato attraverso un taglio dell'Irap sul costo del lavoro.

Crediti d'imposta per R&S. Il credito d'imposta per la spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S) è stato introdotto nel 2007 a valere per i successivi anni 2008 e 2009. La misura è stata poi reintrodotta nel 2011 per le imprese che finanziano progetti di ricerca in collaborazione con le università e che impiegano lavoratori altamente qualificati nella loro attività di ricerca. Nel corso della XVII legislatura, nel 2013, è stato introdotto un nuovo credito d'imposta basato sulle spese incrementalmente, applicato cioè alla differenza tra le spese in R&S (dell'anno di riferimento) e la media delle spese effettuate nei tre anni precedenti. Lo stanziamento iniziale è stato di 600 milioni (per tre anni); la Legge di Stabilità 2015 ha finanziato crediti di imposta per 2,6 miliardi per il periodo 2015-2020, aumentando la quantità massima di spese ammissibili per R&S fino a 5 milioni e rimuovendo il limite al fatturato e alle spese di brevetto (incluse nel "Patent Box", si veda sotto). Infine, la Legge di Bilancio 2017 ha aumentato i benefici alle imprese che investono in R&S: il credito d'imposta è passato da 5 a 20 milioni per anno, prevedendo la possibilità di utilizzare i benefici fino al 50% per tutti i tipi di investimento (in precedenza era del 25%, solo per R&S interna).

Patent Box. L'attenzione posta sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale ha portato in Italia – con la Legge di Stabilità 2015 – alla definizione di un Patent Box, ovvero un beneficio fiscale per i profitti che le imprese ottengono da brevetti, marchi, licenze e vendite di software. Per le imprese è stata prevista una detrazione pari al 30% dei redditi ottenuti da queste attività per l'anno 2015, al 40% nel 2016 e al 50% nel 2017.

ICT e Agenda digitale. Dopo anni di latitanza, il Ministero dello Sviluppo economico (Mise) ha lanciato nel dicembre 2014 il programma "ICT-Agenda Digitale" per il finanziamento di tecnologie abilitanti, finanziato da un fondo istituito ad hoc, il Fondo per la crescita sostenibile. Il Fondo ha finanziato con 250 milioni il piano "Industria sostenibile", promuovendo progetti per la crescita sostenibile e l'economia verde. Inoltre, sono stati introdotti i "voucher IT" per la digitalizzazione delle Pmi, finanziando l'acquisto di beni materiali informatici.

Il provvedimento

"Industria 4.0"

"Industria 4.0" è una strategia nata in Germania per sostenere la trasformazione digitale della produzione e affrontare il monopolio americano di reti e piattaforme digitali. L'idea è partire dalla forza dell'industria tedesca nei settori a tecnologia medio-alta e accelerare automazione, robotizzazione, attività in rete, servizi collaterali, in modo da sviluppare competenze e mercati che sono ora sotto il controllo delle imprese globali americane. La strategia ha preso poi piede nelle politiche europee, arrivando nel 2016 in Italia.

L'Italia ha una buona base industriale, ma a bassa tecnologia e con pochissime grandi imprese: una struttura produttiva del tutto dissimile da quella tedesca e lontana dalle sfide del digitale. Eppure la principale strategia di politica industriale della XVII legislatura è stata proprio il lancio di "Industria 4.0" (diventata nell'autunno 2017 "Impresa 4.0") al fine di diffondere nelle imprese nuove tecnologie come robotica e automazione, *cloud computing*, *big data*, sensori, stampanti 3D. Si tratta di una strategia di estrema automazione che riduce il lavoro umano, anche nelle attività di servizio.

Impresa 4.0 ha tra i suoi obiettivi un aumento degli investimenti delle imprese (circa 10 miliardi di euro nel 2017-2018), della loro spesa in ricerca e sviluppo (11,3 miliardi tra 2017 e 2020), degli

investimenti in nuove imprese tecnologiche “start-up”. Gli strumenti per raggiungere tali obiettivi sono essenzialmente gli sgravi fiscali già introdotti, che vengono accentuati per le attività e tecnologie legate a Industria 4.0. Gli ammortamenti per gli investimenti in macchinari salgono così dal 140% al 250% del costo delle macchine acquistate, se rientrano nei settori di Impresa 4.0. Un terzo dei fondi previsti per i benefici fiscali per l’acquisto di macchinari è destinato alle attività associate a Impresa 4.0. Una quota analoga riguarda le risorse per i Contratti di sviluppo nelle aree di crisi industriale.

Nel 2018 sono introdotti anche benefici fiscali per la formazione dei dipendenti coinvolti nelle tecnologie di Impresa 4.0 e risorse per la formazione tecnica superiore. Complessivamente si possono stimare in circa 2 miliardi le risorse che potrebbero finanziare queste misure tra 2017 e 2020. Accanto a queste ci sono gli investimenti (3,5 miliardi tra il 2017 e il 2020) per le infrastrutture digitali e la rete a banda larga. Risorse di tali entità vengono distribuite con gli automatismi delle detrazioni fiscali e sulla base di un meccanismo di governance che vede al centro il Ministero dello Sviluppo economico, con una “cabina di regia” a cui partecipano una varietà di soggetti industriali, finanziari, di ricerca, sociali.

Se da un lato Impresa 4.0 ha un ruolo positivo nel portare l’attenzione sull’arretratezza tecnologica dell’industria italiana, dall’altro le modalità e la direzione della strategia sono fortemente discutibili. In primo luogo, concentrare gli incentivi sulle tecnologie dell’automazione e del digitale vuol dire avere in Italia un numero assai ristretto di imprese – che spesso sono già avanzate e innovative – capaci di cogliere le opportunità offerte da queste politiche. Il problema italiano è invece la scarsa attività innovativa della parte centrale delle imprese, più piccole e meno avanzate, che non hanno le strutture e le competenze interne (pensiamo al basso numero di laureati presente nella maggior parte delle imprese industriali) per avventurarsi sul terreno incerto del digitale e dell’automazione. Insomma, Impresa 4.0 non è lo strumento adatto per far crescere l’industria italiana.

In secondo luogo, la direzione del cambiamento imposta da Impresa 4.0 è sbagliata: porta l’economia verso sistemi produttivi automatizzati, concentra il potere di controllo nelle grandi imprese – che spesso non sono ormai nemmeno più italiane –, esclude ed elimina il lavoro e ne trascura le competenze e il ruolo, finendo per aumentare i licenziamenti e alimentare le disuguaglianze distributive.

Il bilancio

Tentando di fare un bilancio di fine legislatura sulla politica industriale, c’è innanzitutto da registrare una vittoria politica. Cinque anni fa il solo termine “politica industriale” sarebbe stato impronunciabile dalla politica ufficiale; ora Governi, imprese e finanza – a Bruxelles come a Roma – tornano a utilizzarlo. Il problema, naturalmente, è il tipo di politica industriale da adottare, e con quali specifici obiettivi. In Europa, nel 2014, la Commissione Europea ha promosso un piano di investimenti per l’Europa, noto con il nome di “Piano Juncker”, basato sulla creazione di un Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis). Il piano prevede di finanziare nuovi investimenti per una cifra pari a 315 miliardi di euro, partendo da 8 miliardi di fondi Ue e 5 miliardi dalla Banca Europea degli Investimenti (Bei). Il piano è stato poi rifinanziato ed esteso a nuove attività.

In Italia, è stato invece riproposto un modello di politiche “orizzontali” fondato essenzialmente su incentivi fiscali destinati a tutte le imprese (in modo da non turbare la concorrenza sul mercato). Le agevolazioni fiscali sono andate a chi aumenta il capitale, compra macchinari, spende per ricerca e sviluppo, ottiene pagamenti su brevetti. In parallelo, le misure del Jobs Act hanno offerto incentivi fiscali analoghi a tutte le imprese che assumevano con i nuovi contratti (si veda su questo punto anche il precedente capitolo sul lavoro).

Misure di questo tipo riducono la base imponibile a favore dei profitti (e non sono disponibili dati precisi sui costi sostenuti dallo Stato e sui risultati economici ottenuti); inoltre, non spingono il sistema produttivo al cambiamento verso attività più efficienti, a maggior intensità tecnologica, con maggior dinamica dei mercati e coerenza con le esigenze della domanda pubblica. Infine, non individuano aree prioritarie per lo sviluppo del Paese, né intervengono per ridurre le divergenze territoriali interne, innanzitutto tra Nord e Sud. Il persistente ristagno della produzione industriale e degli investimenti mostra con chiarezza, del resto, i limiti di questi interventi: l'Italia rimane in fondo a tutte le graduatorie europee per ricerca e sviluppo, innovazione e tecnologia.

Allo stesso tempo, è continuata nella legislatura la scelta di ridurre l'intervento pubblico, presentato come un "aiuto di Stato" che distorce la concorrenza sul mercato. In Italia, l'intervento pubblico nel settore industriale e dei servizi è stato nel 2014 di un importo pari a poco più dello 0,3% del Pil. Tra il 2002 e il 2013 gli aiuti di Stato si sono ridotti del 72%, mentre i Paesi del Nord Europa e la Francia hanno mantenuto livelli di spesa più elevati, concentrandoli sulla sostenibilità ambientale. Questi tagli hanno colpito in particolare il Sud e le risorse dei Fondi strutturali europei (ovvero lo strumento principale per la politica di coesione nell'Unione Europea), non hanno compensato la diminuzione delle risorse impiegate, né hanno creato nuove capacità produttive.

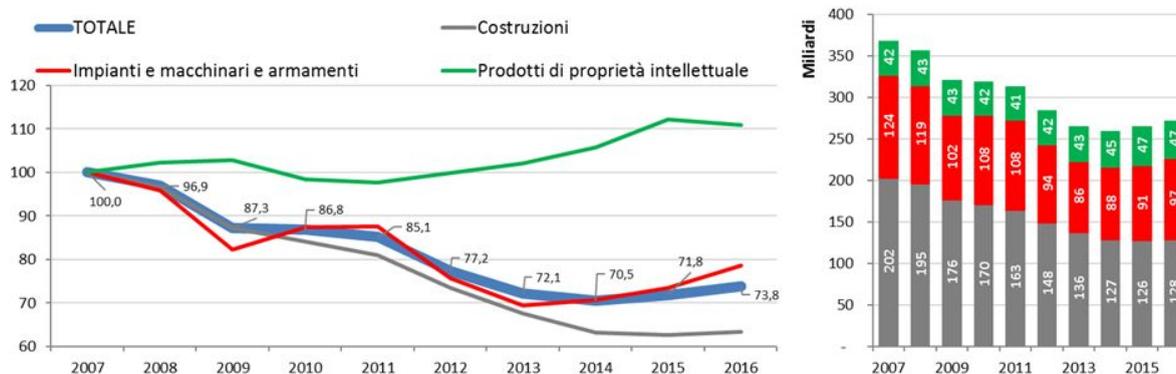
In questo quadro, una questione chiave per il rilancio di una buona politica industriale italiana è quella di Cassa Depositi e Prestiti. Negli ultimi anni, essa è intervenuta in diverse situazioni di crisi industriale e ha avuto un ruolo di banca di investimento con la creazione del Fondo strategico italiano, dotato di 5,1 miliardi, e del Fondo italiano di investimento, dotato di 1,1 miliardi, con l'obiettivo di sostenere le imprese nell'aumentare la loro dimensione e solidità finanziaria. Gli investimenti effettuati sono stati tuttavia privi di una strategia d'insieme e la dimensione finanziaria è rimasta prevalente. È perciò urgente che Cassa Depositi e Prestiti diventi una vera banca pubblica d'investimento e che concentri le partecipazioni azionarie dello Stato con una strategia chiara di politica industriale, puntando a ricostruire le capacità produttive del Paese in aree selezionate.

Un nuovo modello di politica industriale deve innanzitutto superare i limiti e i fallimenti delle esperienze passate – come le pratiche collusive tra potere politico ed economico, il peso della burocrazia, la scarsa qualità delle istituzioni pubbliche, la mancanza di responsabilità e di spirito imprenditoriale – con meccanismi decisionali democratici, inclusivi dei diversi interessi sociali e aperti alla società civile e ai sindacati. Da questo punto di vista, è necessario identificare nuove istituzioni e nuove regole che assicurino l'efficace realizzazione di queste politiche, con misure che non devono avere come obiettivo singoli settori industriali, né singole imprese.

Il dato

Gli investimenti fissi lordi

Grafico 2. Investimenti fissi lordi per tipo di investimento a prezzi costanti . Anni 2007-2016 (Indici: 2007=100; miliardi di euro)



Fonte: Istat - Conti nazionali

La crisi del 2007-2008 ha colpito molto duramente il sistema di investimenti privati nel nostro Paese. Tra il 2007 e il 2014 gli investimenti fissi lordi hanno visto due pesanti cadute di circa il 15% l'una, il cosiddetto "double-dip": nei sette anni considerati gli investimenti privati si sono ridotti di quasi un terzo in termini reali.

Il crollo è stato determinato dall'andamento delle due componenti principali di investimenti, nelle costruzioni e in impianti e macchinari, mentre gli investimenti in prodotti di proprietà intellettuale (spese in ricerca e sviluppo, software e basi di dati) hanno sostanzialmente tenuto. Dal 2015 è iniziata una modesta ripresa del totale degli investimenti, trainata in particolare dalla crescita della spesa in impianti e macchinari, sulla scorta degli incentivi prodotti dalle misure di iper-ammortamento. Tale lieve ripresa è segnata anche dall'aumento della spesa per mezzi di trasporto, mentre per quanto riguarda gli altri impianti e macchinari – che rappresentano il grosso di questo tipo di investimenti – la crisi accenna a esaurirsi solo nel 2016.

I cosiddetti investimenti in beni intangibili hanno invece avuto un ruolo trainante fino al 2015, per poi segnare una battuta d'arresto l'anno successivo. Le spese in ricerca e sviluppo, invece, dopo anni di declino, riprendono ad aumentare nel 2015-2016, probabilmente grazie ai crediti d'imposta messi a disposizione delle imprese. Secondo i dati della rilevazione sulle spese di Ricerca e Sviluppo, gli incrementi recenti si devono all'aumento della spesa da parte dei privati: soprattutto imprese, ma anche non profit. Al contempo, però, la spesa delle università registra un forte rallentamento, e quella delle altre istituzioni pubbliche è anch'essa diminuita.

Si può dunque dire che lo Stato abbia avuto un ruolo molto ambivalente riguardo alle politiche sulla ricerca: da una parte ha incentivato le spese delle imprese con i crediti d'imposta, dall'altra ha ridotto il proprio impegno diretto nel settore.

Ambiente e territorio: un Paese ancora in ritardo sulla riconversione ecologica

Il contesto

Un'inerzia e una resistenza a colpire i *vested interests*, gli interessi consolidati e conservativi delle categorie economiche, e l'incapacità di cogliere l'occasione della conversione ecologica dell'economia. Una mancanza di iniziativa proprio quando la pesante crisi globale finanziaria, apertasi nel 2008, richiedeva al nostro Paese di scegliere la via dello sviluppo sostenibile, dell'economia circolare, della de-carbonizzazione e del sostegno alle fonti energetiche rinnovabili come chiave per una maggiore indipendenza energetica e una migliore efficienza e resilienza del sistema, data la nostra cronica mancanza di risorse primarie.

Tracciando un bilancio di fine legislatura, questa è stata la cifra di fondo che accomuna i Governi Letta, Renzi e Gentiloni, anche se l'ombra dominante è stata talvolta squarciata da lampi di luce dovuti a iniziative prevalentemente parlamentari, là dove si è registrata una convergenza tra maggioranza e opposizioni. Il "lato oscuro" emerge, a pochi mesi dall'insediamento nel febbraio 2014 del Governo Renzi, con il decreto legge "Sblocca Italia" (d.l. 133/2014), provvedimento che molti classificano come anti-ambientale (si veda il box più avanti). Al suo interno, oltre alla difesa delle corporazioni, c'è anche quella deriva centralista e dirigista che impronta la riforma costituzionale proposta dal Governo e poi bocciata dal referendum di fine 2016.

Sempre nel solco di favorire in maniera distorta, nel caso specifico, gli interessi del mondo dell'edilizia va la "Riforma Madia" della pubblica amministrazione (l. 154/2016), con cui si introduce per la prima volta il silenzio-assenso anche per le amministrazioni preposte alla tutela (ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute) partecipanti alle Conferenze di servizi decisorie. Vanno anche ricordati i favori ripetuti, a cominciare dallo "Sblocca Italia", alle concessionarie autostradali sia nell'asservimento del territorio attraverso le opere connesse che nell'adeguamento automatico dei pedaggi. Provvedimenti, questi ultimi, prontamente approvati, che hanno favorito i soggetti mangia suolo, mentre la XVII legislatura si chiude senza l'approvazione del disegno di legge sul consumo di suolo, voluto dal Governo e poi abbandonato.

Altro autogol è la controriforma della procedura di Valutazione di impatto ambientale (d.lgs. 104/2017), che ripropone vagli approssimativi sulle alternative di progetto e la loro ricaduta sul territorio, asservendo la pubblica amministrazione ai progettisti. Gli ultimi tre Governi di centro-sinistra hanno favorito peraltro la disattivazione degli effetti prescrittivi della Autorizzazione integrata ambientale (Aia), che ha avuto il suo campo di prova nella vicenda dell'Ilva di Taranto con i 10 decreti legge (!) sinora approvati (8 dei quali nella XVII legislatura) e, infine, con il decreto del Presidente del Consiglio del 29 settembre 2017 (impugnato da Regione Puglia e Comune di Taranto), che rende evanescenti le prescrizioni Aia e la tempistica per la realizzazione di messa in sicurezza e bonifica, mettendo a rischio ambiente e salute pubblica.

Nella proiezione internazionale le cose sono andate meglio, anche se il semestre di Presidenza della Ue (luglio-dicembre 2014) è stata un'occasione persa dal nostro Paese, che si è ben guardato dal proporre i temi della green economy, dei cambiamenti climatici, della valutazione del capitale naturale "oltre il Pil". Migliore la proiezione internazionale successiva, a traino comunque delle posizioni più avanzate dei Paesi europei, nella COP20 sul clima di Lima (2014) sino all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici nella COP21 (2015), e nei seguenti appuntamenti di Marrakech (2016) e Bonn (2017).

A proposito di scelte energetiche, i Governi Letta e Renzi hanno sposato acriticamente gli indirizzi pro-fossili della Strategia energetica nazionale (Sen), nata già inservibile nel febbraio 2013 negli ultimi giorni del Governo Monti: solo da poco, con la nuova Sen posta a consultazione nell'estate 2017, il Governo Gentiloni ha abbozzato una exit strategy dal carbone entro il 2025 (si veda la tabella di seguito). Sempre nell'ultimo scorcio del 2017, il Governo Gentiloni si è affrettato a rendere oggetto di consultazione il Piano nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, senza però che in questi strumenti siano definiti chiaramente gli interventi prioritari e quantificate le risorse economico-finanziarie per la loro realizzazione.

Tabella 1. Perché all'Italia serve una strategia energetica basata sulle fonti rinnovabili

Indicatore	Dato	Anno	Fonte
Percentuale di greggio estratto in Italia sul totale mondiale	0,1%	2015	Statistical Review of World Energy
Posizione italiana nella classifica dei Paesi produttori di greggio	49°	2015	Statistical Review of World Energy
Consumi nazionali di prodotti petroliferi	57,8 mln di tonnellate	2015	Unione Petrolifera
Produzione nazionale di greggio	5,4 mln di tonnellate (80% estratto in Basilicata)	2015	Ministero dello Sviluppo economico
Consumi nazionali di gas	66,9 mld di m ³	2015	Snam Rete Gas
Produzione nazionale di gas naturale	6,8 mld di m ³	2015	Ministero dello Sviluppo Economico
Quantità di riserve di greggio nei fondali marini italiani	10,3 mln di tonnellate (copertura del fabbisogno nazionale = 7 settimane; se si aggiungono tutte le riserve del sottosuolo = 13 mesi)	2013	Ministero dello Sviluppo Economico

I "lampi di luce" della legislatura dipendono infine, come detto, da illuminate iniziative parlamentari. Nel 2015, dopo 20 anni di battaglie, sono stati finalmente introdotti gli "ecoreati" nel Codice Penale (l. 68/2015) ed è stato approvato il Collegato ambientale alla Manovra di bilancio 2014 (l. 221/2015) voluto dal Governo: quest'ultimo, tra l'altro, ha istituito il Comitato per il capitale naturale, per valutare gli effetti della programmazione economico-finanziaria pubblica, e il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e vantaggiosi.

Nel 2016, il nuovo Codice Appalti (d.lgs. 50/2016) ha portato, inoltre, al superamento della "Legge Obiettivo", che aveva fatto strame della valutazione di impatto ambientale e creato un

mercato opaco, gestito arbitrariamente dal Governo, per *general contractor* e concessionari autostradali. Si sono così gettate le basi per liberare i conti pubblici dai meccanismi perversi del Primo programma delle infrastrutture strategiche che, nell'elencare centinaia di priorità, aveva creato un pesante obbligo a realizzarle, senza una vera valutazione economico-finanziaria della redditività dei progetti, delle risorse pubbliche a disposizione e dei costi degli impatti ambientali.

Il provvedimento

Lo “Sblocca Italia”

Una manovra contro l'ambiente, un provvedimento che ha favorito gli interessi privati speculativi sul territorio e nei mari italiani proprio quando l'Italia, già fragile, affronta un'emergenza permanente dovuta al dissesto idrogeologico e ai cambiamenti climatici. Questo è lo “Sblocca Italia” (d.l. 133/2014, convertito nella legge 164/2014). Su 45 articoli, ben 11 disposizioni indeboliscono le tutele ambientali e danno mano libera agli interessi speculativi sui beni comuni.

L'asse portante del decreto è quello di definire strategiche su scala nazionale intere categorie di opere (inceneritori di rifiuti, gasdotti, rigassificatori, impianti di stoccaggio di gas, la ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi, stoccaggio di gas nel sottosuolo), in modo da rendere vane le valutazioni di impatto ambientale e depotenziare le intese con le Regioni e i loro poteri. Tutto ciò con il rischio che ai danni ambientali si aggiunga, come segnalato dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone, un aumento dell'illegalità.

Non è un caso che, poi, il referendum sulle trivelle della primavera 2016, pur non avendo raggiunto il quorum, abbia politicamente anticipato la netta bocciatura della riforma costituzionale avvenuta pochi mesi dopo. Il referendum della primavera 2016 si tenne infatti sull'unico quesito tecnico, tra i 6 proposti dalle Regioni, sulla durata delle concessioni *offshore* entro la fascia di interdizione delle 12 miglia, facendo registrare l'interesse di 15 milioni di cittadini (con oltre l'86% dei “Sì”)

Tornando ai contenuti dello “Sblocca Italia”, le norme più pericolose riguardano:

- 1) la proroga delle concessioni autostradali senza gara e l'allargamento dei poteri delle concessionarie in violazione delle normative comunitarie, che ha come ulteriore conseguenza un'espropriazione del territorio per realizzare *tratte interconnesse, contigue o complementari*;
- 2) la norma per favorire con agevolazioni fiscali il *project financing* per la costruzione di nuove autostrade di cui non sia stato possibile dimostrare la redditività, con il rischio di perpetuare esperienze fallimentari e distruttive per il territorio come le autostrade Bre.Be.Mi. e Pedemontana Lombarda;
- 3) il combinato disposto delle norme a favore degli speculatori edilizi e fondiari relative alle deroghe alla pianificazione urbanistica, alla elusione del nullaosta paesaggistico delle soprintendenze e del via libera agli appetiti dei privati sul patrimonio pubblico sulla base di semplici accordi di programma;
- 4) le norme che definiscono “strategiche” intere categorie di interventi (inceneritori di rifiuti; gasdotti; rigassificatori; impianti di stoccaggio di gas; la ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi e lo stoccaggio di gas nel sottosuolo) in deroga alle procedure di valutazione ambientale ed economico-finanziarie, tentando di cancellare le intese con le Regioni stabilite dal Titolo V della Costituzione.

Il bilancio

Le scelte infrastrutturali e trasportistiche che da sempre – e, come si è appena visto, anche nel corso dell'ultima legislatura – privilegiano la mobilità privata su gomma, inevitabilmente

comportano pesanti ricadute sul consumo di suolo e sul depauperamento delle risorse naturali nel nostro Paese.

Il consumo di suolo viaggia oggi in Italia a un ritmo di circa 30 ettari al giorno e tutto ciò si traduce in un assedio al nostro patrimonio naturale. In questa luce, in un Paese che ha ormai il 10% del suolo consumato da urbanizzazione e infrastrutturazione (si veda in proposito il box su “Il dato”, più avanti), “Grandi opere versus Tutela dell’ambiente” è diventato uno degli slogan e degli indicatori utilizzati da Sbilanciamoci! per fotografare il conflitto tra i modi tradizionali del fare e la necessità di preservare risorse non rinnovabili – terra, acqua, sistemi naturali.

Pertanto, dopo aver analizzato l’evoluzione delle politiche e della normativa in materia ambientale, nel fare un bilancio della legislatura è utile guardare ai finanziamenti destinati alla tutela ambientale, da un lato, e alle grandi opere, dall’altro, nelle Leggi di Bilancio 2014-2018.

Il risultato è molto significativo: come mostra la tabella di seguito, la quota per le spese per la tutela dell’ambiente (aree protette, difesa di suolo e mare, bonifica dei siti inquinati, contrasto al commercio di specie a rischio, finanziamento dell’Ispra) nel complesso è stata sempre inferiore o equivalente fino al 2017 all’1% dell’ammontare totale delle varie manovre di bilancio, mentre alle grandi opere (infrastrutture strategiche/prioritarie) è stata riservata sino allo scorso anno una cifra che superava o si aggirava attorno al 10%.

Tabella 2. Finanziamenti a grandi opere e tutela dell’ambiente nelle Manovre 2014-2018

Fonte/anno	Entità della Manovra (miliardi di € lordi)	Finanziamento grandi opere: infrastrutture strategiche, autostrade e linee ad Alta Velocità (“infrastrutture prioritarie” dal 2017)	Finanziamenti tutela ambientale: aree protette, difesa del suolo e del mare, bonifica dei siti inquinati, contrasto al commercio delle specie a rischio, finanziamento Ispra
Legge di Stabilità 2014	14,7	2.000 mln di €	107 mln di €
Legge di Stabilità 2015	34	3.200 mln di €	253 mln di €
Legge di Stabilità 2016	34,1	2.800 mln di €	371 mln di €
Legge di Bilancio 2017	30,2	1.800 mln di €	232 mln di €
Legge di Bilancio 2018	27,8	1.300 mln di €	535 mln di €

A questo occorre aggiungere che, pur essendoci stato un miglioramento grazie alla sopra ricordata introduzione del nuovo Codice Appalti, il ritorno di vecchi “vizi” appare dietro l’angolo. All’entrata in vigore delle nuove disposizioni del Codice è infatti seguito il decreto del Presidente della Repubblica 194/2016, che stabilisce (art. 3) che possano essere ridotti del 50% i “termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere” prioritarie individuate in un elenco approvato entro il 31 marzo di ogni anno. E poi vi è il decreto legislativo 104/2017 sulla valutazione d’impatto ambientale, che ripropone l’opacità e frammentarietà delle procedure autorizzative: non garantisce la piena partecipazione e informazione dei cittadini e autorizza una valutazione su elaborati progettuali incompleti, che non forniscono una descrizione dettagliata e puntuale degli impatti sul territorio.

È bene ricordare che nell'ultima rilevazione del Servizio studi della Camera dei Deputati (dicembre 2014), il Programma delle infrastrutture strategiche era esploso da 115 opere nel 2001, per un costo totale di 125,8 miliardi di euro, a 419, per un costo di 375,3 miliardi: a dimostrazione che in 13 anni il Governo non ha svolto un serio controllo e monitoraggio. In tal senso, con l'“Allegato Infrastrutture” al Documento di Economia e Finanza (Def) 2016, lasciandosi alle spalle le cosiddette “infrastrutture strategiche”, ci si concentra su 25 opere prioritarie, mentre con l'Allegato al Def 2017 – intitolato *Connettere l'Italia* – si è tentato uno sforzo senza precedenti in favore degli investimenti per la logistica, le aree urbane e la rete ordinaria ferroviaria e stradale, oltre che per la “mobilità dolce”; tuttavia, gli interventi prioritari passano da 25 a 71, e pesa l'eredità dei 15 anni precedenti.

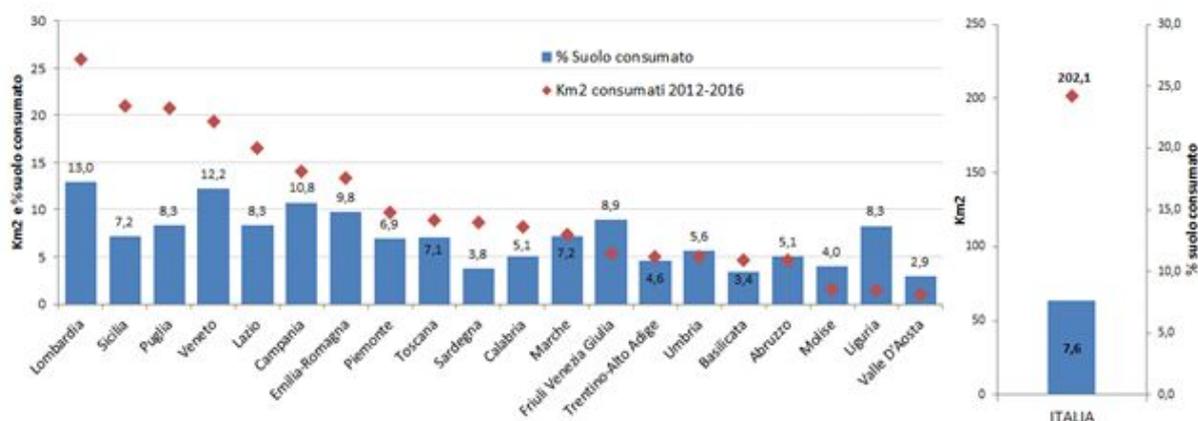
Nello specifico, sui 23 interventi sulle ferrovie, ben 4 (Torino-Lione, Terzo Valico dei Giovi, Brescia-Verona, Verona-Padova) riguardano dispendiosissime linee ad alta velocità, che in media costano dalle 2 alle 3 volte in più, rispettivamente, delle linee francesi e spagnole, con lievitazioni dei costi fino all'800% rispetto alle stime iniziali. Tra questi interventi c'è anche l'attraversamento stabile dello Stretto di Messina, come se non fosse già costato dal 1981 oltre 325 milioni di euro il mantenimento della Stretto di Messina SpA, la concessionaria pubblica (posta in liquidazione dal 2013) che in oltre 30 anni non è mai riuscita a dimostrare l'utilità e la redditività economico-finanziaria dell'opera.

Infine, tra le 35 opere prioritarie su strade e autostrade, si scopre la permanenza di ben 10 progetti autostradali fallimentari sia per la mobilità che per l'equilibrio economico-finanziario degli interventi in concessione, con il rischio di pesanti ricadute sullo Stato: basti citare le Pedemontane Lombarda e Veneta, la Val D'Astico, l'autostrada Tibre-Cispadana, il quadrilatero Umbria-Marche, il corridoio tirrenico sud Roma-Latina. In questo modo, a discapito della tutela e valorizzazione ambientale, si tendono a favorire ancora (come si è fatto dal 2013 al 2015) gli appetiti delle grandi imprese di costruzione, le quali non hanno certo dato un contributo positivo al progresso del Paese, preferendo piuttosto optare per una strategia “predatoria” dei conti pubblici.

Il dato

Il consumo di suolo

Grafico 3. Km² consumati tra 2012 e 2016 e % di suolo consumato al 2016 sulla superficie amministrativa



Fonte: Elaborazioni su dati Ispra

Nell'arco della legislatura sono stati consumati in Italia 202 km² di suolo, una superficie superiore all'intero Comune di Milano. Il consumo di suolo viaggia ancora oggi a un ritmo di circa 30 ettari al giorno, 3 metri quadrati al secondo; l'espansione urbana nel territorio è salita dall'1,8% degli anni '50 al 7,6% del 2016. Sono questi i dati forniti da Ispra, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

Per visualizzare meglio tali numeri, basti aggiungere che oggi, come ha rilevato l'Università dell'Aquila, non si può tracciare in Italia un cerchio di 10 km di diametro senza incontrare un'area urbana. E che dal 1950 al 2000, nella fascia di 1 km dai siti tutelati dall'Europa della Rete Natura 2000, l'urbanizzazione è salita da 8.400 a 44.000 ettari, con un incremento medio del 420%. Una pressione antropica che, nella disordinata polverizzazione dell'edificato in aree vastissime (sprinkling), assedia il nostro patrimonio naturale.

Tutto ciò è confermato anche da Ispra, che calcola che all'interno delle aree protette siano stati consumati ad oggi già 32.800 ettari, e solo tra il 2015 e il 2016 altri 48 ettari. In più, in una fascia di 150 metri dai corpi idrici, spesso a rischio, la media nazionale dell'impermeabilizzazione del suolo è pari al 7,3% (nessuna differenza rispetto al resto del territorio); mentre il consumo del suolo nelle aree a pericolosità di frana è dell'11,8% (superando la media nazionale) e nelle aree di pericolosità sismica del 5%.

In 5 anni di legislatura non si è riusciti ad approvare il disegno di legge che doveva porre un limite al consumo del suolo, e l'Italia continua a essere minacciata dall'edificazione, legale e illegale. Negli anni della crisi le costruzioni legali hanno visto un forte rallentamento – si vede solo adesso una ripresa –, mentre l'abusivismo prosegue, stabile, senza oscillazioni.

Se nel 2012 si edificavano 14 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, si arriva a quasi 20 ogni 100 nel 2016 (di cui 48 su 100 al Sud): porre fine alla rapina del territorio non è solo questione di sostenibilità e di resilienza dei sistemi naturali, ma di legalità. Non frenando il consumo di suolo dilapidiamo il nostro capitale naturale e mettiamo a rischio i beni, l'incolumità e la vita di tutti noi.

Grandi annunci e poche risorse per istruzione e cultura

Il contesto

In continuità con i precedenti Governi di centrodestra, anche nella XVII legislatura è proseguita la trasformazione in senso neoliberista dell'istruzione. Dietro la retorica dell'eccellenza e del merito si nasconde la scarsità di risorse e investimenti e si favorisce una competizione che accentua le disuguaglianze.

Partiamo dalle scelte compiute in ambito universitario, e in particolare dall'analisi del Fondo di funzionamento ordinario (Ffo), la principale fonte di finanziamento pubblica degli atenei italiani. Il Fondo viene oggi ripartito sia su base premiale, calcolata per il 90% sui risultati della Valutazione della qualità della ricerca (Vqr) operata dall'Anvur (Agenzia nazionale per la valutazione e del sistema universitario e della ricerca), sia su base fissa, secondo il costo storico della didattica e il criterio del costo standard per studente regolare. È stato proprio il Governo Letta, a inizio legislatura, a introdurre il criterio del costo standard attraverso il decreto ministeriale 827/2013 sulla programmazione universitaria 2013-2015.

Due anni dopo, con il Governo Renzi, è stata prevista l'istituzione delle "cattedre universitarie del merito Giulio Natta" (l. 208/2015), la cui dotazione di 38 milioni nel 2016 e di 75 dal 2017 è destinata al reclutamento per chiamata diretta – procedura contestata dal Consiglio di Stato – di professori universitari di prima e seconda fascia. E a fine legislatura, nella Legge di Bilancio 2018 del Governo Gentiloni, sono stati stanziati 150 milioni per scatti stipendiali ai docenti universitari che da triennali diventano biennali, prevedendo inoltre un *una tantum* di 2.500 euro lordi da erogare nel 2018-2019.

Ma la *filosofia dell'eccellenza* che ispira le scelte in materia di università, e più in generale il corso di tutte le misure della legislatura, curiosamente non prevede inversioni di rotta rispetto al sottofinanziamento degli atenei pubblici. E contro un'università sempre più costosa non basta certo la no-tax area istituita con lo "Student Act" contenuto in Legge di Bilancio 2017, che esenta gli studenti con Isee inferiore a 13mila euro dal pagamento delle tasse e assicura di fatto una riduzione a quelli con Isee fino a 20mila euro. Inoltre, la manovra 2017 introduce l'Isdp (Indicatore standardizzato della performance dipartimentale, basato sugli esiti della Vqr) per distribuire 1,3 miliardi tra 180 dipartimenti universitari "d'eccellenza" nel quinquennio 2018-2022.

Sul fronte della ricerca, nel maggio 2017 il Governo Gentiloni ha esteso l'indennità di disoccupazione per i titolari di contratti di collaborazione ("Dis-Coll") agli assegnisti di ricerca e ai dottorandi borsisti il cui contratto termini dopo il 30 giugno 2017. Nonostante si cerchi così di rispondere alla precarietà nel mondo della ricerca, restano ancora privi di qualsiasi forma di protezione i dottorandi senza borsa, i borsisti di ricerca, i dottorandi dal 2014 e tutte quelle figure a partita Iva con discontinuità di reddito.

Per quanto riguarda invece la scuola, il marchio di fabbrica sull'intera legislatura è stato senza dubbio impresso dalla riforma della "Buona Scuola" del Governo Renzi (si veda il box in merito). Oltre ad aver introdotto l'alternanza scuola-lavoro nei licei, raddoppiandone le ore per gli istituti

tecnici, e ad aver dato ai Presidi la possibilità di erogare bonus ai docenti “meritevoli”, tra i provvedimenti vi è la detrazione Irpef del 19% per ogni alunno iscritto a una scuola paritaria, fino a un tetto di 400 euro per le rette per elementari, medie e superiori. Questa misura è stata ripresa nella Legge di Bilancio 2017, con cui si è innalzato quel tetto a 640 euro per il 2017 e a 800 dal 2018.

La manovra 2017 include anche il sopra citato “Student Act”, con cui si riconoscono fino a 100mila euro di credito d’imposta (cosiddetto “School Bonus”) a chi compie donazioni alle scuole, mobilitando così i Presidi nella ricerca di fondi da privati: il rischio è, con ogni evidenza, quello di subordinare i programmi scolastici ai desideri delle imprese. Nessun passo in avanti invece sul diritto allo studio nelle scuole dell’obbligo e superiori, per il quale, con il decreto ministeriale 553/2014, è stato istituito il Fondo nazionale per i libri di testo, finanziato nel 2017/18 per 103 milioni di euro: 75 milioni per la scuola dell’obbligo, 25 per le superiori. Ma per garantire la gratuità dei libri di testo agli studenti delle secondarie di secondo grado servirebbe 1 miliardo di euro.

Un altro “fronte caldo” riguarda l’accesso all’insegnamento: dopo la sentenza sui precari nella pubblica amministrazione della Corte di Giustizia Europea (2014), il Governo Renzi è stato costretto ad assumere circa 100mila docenti, tentando però di vincolare il loro reclutamento all’approvazione della Buona Scuola, in modo da silenziare le montanti proteste contro la riforma. Inoltre, nel 2017, con l’emanazione di una delle deleghe della “Buona Scuola” è stato istituito il “Fit” (Formazione iniziale e tirocinio), concorso biennale per l’accesso a un corso retribuito di tre anni al cui termine si è inseriti come docenti di ruolo. Ma sulle risorse per la retribuzione dei corsisti, sulla diffusione di dati sul reclutamento dei docenti e sul problema del precariato restano forti le critiche delle organizzazioni di categoria e dei sindacati.

La scheda

Le politiche culturali

Sul fronte delle politiche culturali, la XVII legislatura è stata caratterizzata da un certo dinamismo, anche per la sostanziale stabilità degli indirizzi di Governo nel quinquennio. La tenuta del budget per la Cultura è conseguente alla crescente attenzione per un settore che intreccia turismo, attività culturali, tutela e valorizzazione dei beni culturali. Tuttavia, sul totale della spesa statale, questo budget si aggira sempre intorno a un insufficiente 0,2%, con margini di manovra molto scarsi.

Da ricordare anche il crollo dei trasferimenti dello Stato a Regioni e Comuni, che ha avuto effetti pesanti a livello territoriale. I nodi principali sembrano essere: un organico ministeriale molto inferiore al necessario, con scarse qualifiche dei quadri dirigenziali; un disinvestimento pericoloso nella tutela dei beni culturali, con un eccessivo affidamento sulla cosiddetta “valorizzazione”; una confusione di ruoli prodotta dalla riforma che ha riguardato le Soprintendenze e gli altri enti territoriali; una difficoltà generale a dare gambe alle novità legislative.

Per quanto riguarda il bilancio del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Mibact), la sua struttura si è parzialmente modificata in questi cinque anni, con una diminuzione dell’incidenza delle spese per la Tutela, un aumento delle risorse per la Valorizzazione e alcune operazioni da valutare nel lungo periodo. La voce che finanzia la cosiddetta “App18” di promozione dei consumi culturali dei giovani, è passata dai 50 milioni del 2016 ai 290 nel 2018 (allocati alla voce di bilancio “Tutela del patrimonio culturale”), con un’incidenza rilevante ma dal dubbio effetto sulla crescita culturale dei diciottenni.

Altra importante voce di bilancio è l’investimento nel cinema e nell’audiovisivo, con una spesa sul 2018 di 234 milioni per il Fondo previsto dalla recentissima “Legge Cinema” (allocato alla voce

“Sostegno, valorizzazione e formazione cinema e audiovisivo”). Anche qui, gli effetti si vedranno nel medio-lungo periodo. Purtroppo si riscontrano i pesanti effetti negativi della diminuzione dei capitoli legati alla tutela del patrimonio culturale minore e diffuso, e sono risibili gli investimenti nel “contemporaneo” sia nell’ambito delle arti visive che nelle arti performative e della promozione della lettura.

Tabella 3. Il bilancio del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo nella XVII legislatura

<i>Tutela e valorizzazione beni e attività cult. e paesaggistici</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Spettacolo dal vivo	353.026.353	418.503.872	392.580.608	376.797.520	381.432.877
Vigilanza patrimonio culturale	14.893.594	14.999.905	17.217.198	17.549.203	7.212.967
Tutela beni archeologici	243.716.789	169.149.715	115.964.784	87.800.133	79.747.199
Tutela beni archivistici	138.870.759	144.468.634	41.381.123	148.935.261	143.622.621
Tutela beni librari+promoz. libro	138.767.536	136.196.375	141.696.005	139.030.202	143.880.534
Tutela belle arti+Arte contemp.+Valorizz.ne paesaggio	325.282.533	-	-	-	-
Tutela belle arti+Valorizz.ne paesaggio	-	164.412.386	139.590.780	140.829.955	129.009.648
Tutela e promoz. arte contemp., architettura, periferie	-	8.998.516	10.113.554	11.659.669	17.967.745
Valorizzazione patrimonio culturale	14.174.065	225.221.504	310.168.187	368.741.456	338.982.669
Coordinamento salvaguardia patrimonio	5.374.874	5.879.242	10.933.140	11.917.106	15.281.781
Tutela patrimonio culturale	64.430.339	51.070.223	45.397.967	341.883.925	770.233.909
Promoz.ne patrimonio culturale per giovani (2016)	-	-	50.116.000	-	-
Sost., valorizz. e formaz.ne cinema e audiovisivo	-	-	-	128.081.581	250.635.275
Ricerca e innovazione	28.900.084	19.265.372	23.109.008	27.958.426	24.381.754
Servizi istituzionali					
Indirizzo politico	8.698.898	10.012.522	9.132.200	9.644.014	14.771.989
Servizi e affari generali	16.783.221	13.945.909	14.098.230	11.010.657	78.020.104
Turismo	23.968.163	22.521.507	23.033.071	46.283.151	46.763.624
TOTALE (al netto di fondi da assegnare e oneri finanziari)	1.376.887.208	1.404.645.682	1.444.531.855	1.868.122.259	2.441.944.696

Fonte: Rendiconti Generali dello Stato per il 2014, 2015 e 2016; Il Budget rivisto aggiornato alla legge di assestamento 2017 per il 2017; Legge di Bilancio 2018 (voci per Competenza) per il 2018.

Il provvedimento

La “Buona Scuola”

Ci sono voluti due Governi, guidati rispettivamente da Matteo Renzi e Paolo Gentiloni, per portare (quasi) a termine la riforma dell'istruzione pubblica nota come “Buona Scuola” (legge 107/2015). Ad aprile 2017, infatti, il Consiglio dei Ministri ha approvato definitivamente 8 dei 9 decreti legislativi attuativi delle deleghe della “Buona Scuola” (d.lgs. 56-66 del 13 aprile 2017).

Inserito in un processo già in atto da tempo di definanziamento dell'istruzione pubblica, questo provvedimento chiave della legislatura porta a una scuola che, sotto un rigido controllo di tipo aziendale operato dai dirigenti scolastici, diventa sempre più diseguale. La delega sul diritto allo studio ha introdotto un Fondo nazionale per il diritto allo studio e il welfare studentesco che, invece di aiutare concretamente gli studenti, crea di fatto una competizione per l'accesso a risorse esigue. Basti considerare che tale Fondo oggi ammonta a soli 30 milioni di euro.

Le disuguaglianze aumentano anche con la parte della riforma riguardante gli istituti tecnici e professionali, che riduce le ore di studio di ordine generale in questi istituti e che modifica radicalmente le procedure di valutazione degli alunni. Più in generale, invece di mettere in discussione l'attuale modello diseguale ed escludente, la “Buona Scuola” introduce l'obbligatorietà del test Invalsi e sostituisce la “tesina” con una relazione delle esperienze di alternanza scuola-lavoro.

L'alternanza scuola-lavoro, estesa appunto con la legge 107/2015, è stata al centro del dibattito negli ultimi mesi per una serie di episodi negativi che si sono succeduti. La “Buona Scuola” rende infatti obbligatorie le esperienze di alternanza per un minimo di 200 ore nei licei e di 400 per i tecnici e professionali, ma il mercato del lavoro non è capace di assorbire tutta la domanda di esperienze – che a pieno regime tocca un milione e mezzo di studenti –, con l'inevitabile risultato di numerosissimi casi di cattiva alternanza, dalle esperienze completamente inutili a quelle di vero e proprio sfruttamento lavorativo.

Non solo: le aziende beneficiano dell'alternanza scuola-lavoro attraverso gli sgravi contributivi per le assunzioni con contratti a tutele crescenti di quegli studenti che hanno praticato l'alternanza presso di loro per almeno il 30% delle ore totali. Secondo le stime della Ragioneria dello Stato, questo dovrebbe portare all'assunzione di 18.900 studenti. Grazie alle mobilitazioni studentesche, il Miur ha introdotto una *Carta dei diritti e dei doveri in alternanza*, un piccolo avanzamento ma ancora largamente insufficiente per rispondere ai bisogni delle studentesse e degli studenti.

Altro punto complesso rimane quello sull'edilizia scolastica. All'interno della legge 107 è inserito il piano “Scuole belle”, attraverso cui sono stati avviati, secondo recenti dichiarazioni del Governo, più di 8.000 interventi con più di 4 miliardi di euro di stanziamento, a fronte dei 9 miliardi inizialmente sbandierati. La condizione reale degli istituti ci parla però di un quadro completamente diverso. I Governi regionali gestiscono i fondi ministeriali assegnando i finanziamenti attraverso bandi di gara e non in base alle effettive necessità: un sistema che mette in difficoltà le scuole più a rischio. In proposito, il *Rapporto Ecosistema scuola 2017* di Legambiente parla di una consistente fetta di istituti privi di certificati di agibilità.

Il bilancio

Per fare un bilancio di fine legislatura su università, scuola e ricerca, analizziamo innanzitutto il finanziamento dei principali fondi che riguardano tali ambiti. Sul fronte universitario, tra il 2014 e il 2018 il Fondo di funzionamento ordinario è diminuito di oltre 150 milioni, ma il sottofinanziamento è più marcato poiché nel fondo finiscono spesso stanziamenti per misure straordinarie. Più o meno della stessa cifra, nel 2013-2016, sono aumentati i contributi

universitari pagati dagli studenti, con un aumento medio delle tasse studentesche del 16% (con una forte disparità territoriale: +23% al Centro, +26% al Sud, +7% al Nord).

Nella ripartizione del Ffo, dal 2013 al 2017, si evince peraltro un aumento delle risorse destinate alla quota premiale rispetto a quella fissa, a riprova di un sempre maggior peso delle classifiche Anvur – e di una punitiva logica meritocratica – nella destinazione dei finanziamenti statali. Se nel 2013 solo il 13,5% delle risorse del Miur erano destinate a tale quota, nel 2014 si sale al 17%. Nel 2015 e 2016 si giunge, rispettivamente, al 20% e al 23%.

Il Fondo integrativo statale (Fis), che finanzia il diritto allo studio insieme alle tasse regionali sul diritto allo studio e ad altre risorse delle Regioni, fa registrare un aumento negli ultimi anni: non poteva che essere così, del resto, dato che si partiva da un livello di finanziamento molto basso. E rimane il fatto che il diritto allo studio non sia adeguatamente sostenuto.

In proposito, secondo il *Rapporto Eurydice* del 2017, l'Italia è lo Stato (insieme alla Lituania) in cui vengono erogate meno borse di studio in tutta l'eurozona: da noi raggiungono solo il 9,4% degli studenti contro il 39,2% della Francia, il 30% della Spagna, il 25% della Germania. Il nostro Paese si contraddistingue inoltre per la presenza della figura dell'"idoneo non beneficiario", ossia di studenti che, pur avendo diritto alla borsa, non la ricevono: solo nel 2016 parliamo di circa 10.000 studenti. È un caso allora se, tra il 2013/2014 e il 2016/2017, gli iscritti all'università pubblica sono diminuiti di 40.128 unità, passando da 1.546.006 a 1.505.878? Oppure se dall'1 gennaio al 31 maggio 2017 ci sono state 890.000 richieste di finanziamento di studenti e famiglie per pagare gli studi?

Dal punto di vista dei finanziamenti alla ricerca, invece, nel 2016 è stato istituito all'interno dell'Ffo il Fondo per il finanziamento delle attività base di ricerca (Ffabr), destinato, in base ai risultati della Vqr, a incentivare l'attività base di ricerca dei professori di seconda fascia e dei ricercatori a tempo pieno delle università statali. Ciononostante, se da un lato sono stati stanziati dapprima 45 milioni annui, dall'altro si è proceduto subito dopo a ingenti tagli.

In primo luogo il d.l. 50/2017 ha disposto la riduzione delle risorse del Ffabr di 13,3 milioni nel 2019 e di 14,4 dal 2020, poi la Legge di Bilancio 2018 ha previsto un'ulteriore riduzione di 10 milioni dal 2018: tagli che si aggiungono, e non sostituiscono, quelli dell'anno precedente. Inoltre, nel bando Ffabr 2017, a fronte di 17.308 domande per 15.000 posti disponibili, ci sono state solo 9.446 assegnazioni a causa dei suoi criteri troppo selettivi.

Rispetto alla dispersione scolastica, l'Italia, non riuscendo a portare il tasso di dispersione sotto il 10%, rimane fuori dagli obiettivi di Europa 2020: con una riduzione di un solo punto percentuale rispetto al 2014, nel 2017 è ancora del 14%. Per contrastare questa dinamica bisognerebbe investire nel diritto allo studio, ma in questi anni l'unica manovra in merito è stata quella del 2016 con l'approvazione di una delle 8 deleghe della Buona Scuola che ha decretato l'istituzione del Fondo nazionale per il diritto allo studio e il welfare studentesco. Il Fondo ammonta attualmente a 30 milioni di euro, da suddividere in 75mila borse di studio da 400 euro ciascuna. Ma questa misura copre soltanto il 2,8% della popolazione studentesca.

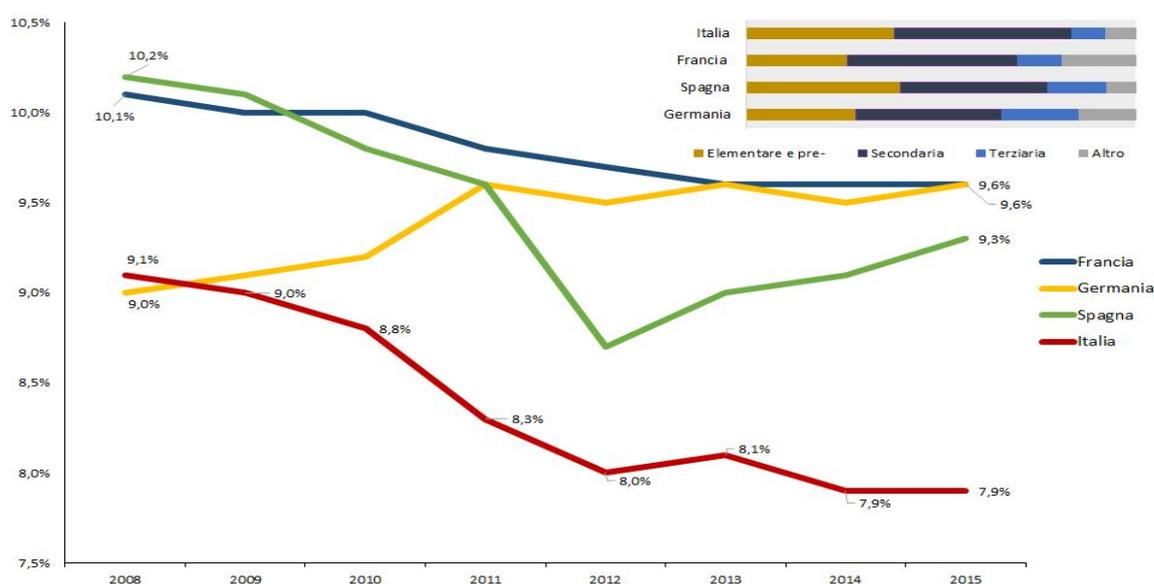
Infine, il Mof (Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa), se nell'anno scolastico 2012/2013 era di 924 milioni di euro, nel 2017/2018 è sceso a circa 640. Invece, il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, che ammontava a circa 111 milioni di euro a inizio legislatura, con la legge 107/2015 ("Buona Scuola") è stato rifinanziato e, a partire dall'anno scolastico 2015/2016, le risorse destinate al funzionamento amministrativo-didattico hanno visto un incremento di 124 milioni sul 2016 e di 126 milioni dal 2017 al 2021.

Le scuole medie e superiori, però, continuano a vivere del contributo volontario – anche di 100-120 euro l'anno – richiesto alle famiglie, che devono peraltro sostenere notevoli spese per il corredo scolastico e i libri di testo: nel Rapporto di Federconsumatori si stima che, considerando sia medie che superiori, nel 2016 ogni famiglia abbia speso in media 984 euro per i propri figli, di cui 522 per il corredo scolastico e 462 per l'acquisto dei libri di testo.

Il dato

La spesa pubblica per l'istruzione

Grafico 4. Quota di spesa pubblica in istruzione (figura principale) e quota di spesa in istruzione per livello di istruzione (figura a dx) per alcuni Paesi europei. Anni 2008-2015 (valori e quote percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

La distribuzione della spesa pubblica nelle diverse funzioni consente di approssimare le priorità di investimento di uno Stato svincolando l'analisi dai livelli di risorse disponibili. Così, come evidenzia la figura principale del grafico, la quota di spesa in istruzione si attesta nel 2015 in Italia a poco meno dell'8% rispetto al totale della spesa. Si tratta del livello più basso tra i grandi Paesi europei: la stessa quota è pari infatti al 9,3% in Spagna e al 9,6 in Germania e Francia.

L'analisi della dinamica della quota di spesa in istruzione tra il 2008 e il 2015 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) mostra chiaramente come nel nostro Paese sia in atto un grave disinvestimento dello Stato rispetto a una funzione essenziale per assicurare adeguati livelli di mobilità sociale e di competitività del nostro sistema produttivo. In particolare, dal 2008 al 2012 si è assistito a un tracollo repentino soltanto parzialmente arrestato nel 2013, salvo poi tornare velocemente a riassetarsi sui valori più bassi. Un declino simile, se non più rapido, si è osservato in Spagna, ma la dinamica di caduta si è interrotta nel 2013, anno in cui è cominciata una veloce risalita. Anche in Francia si è verificata una discesa della quota, ma con una traiettoria molto più attenuata e a partire da un valore iniziale sensibilmente più alto. In Germania, invece, la dinamica è sostanzialmente in costante crescita. A testimonianza di come, anche di fronte alla crisi, si sia deciso con lungimiranza e intelligenza di puntare sul futuro delle giovani generazioni.

Un altro indicatore importante per la capacità predittiva dei livelli di mobilità sociale e innovatività del sistema produttivo è la quota di spesa in istruzione terziaria, pari allo 0,7% del totale della spesa pubblica italiana: anche qui si tratta della quota più bassa tra i grandi Paesi europei.

L'austero inverno del welfare

Il contesto

Spending review: è lo slogan che ha attraversato la legislatura nel tentativo di convincere l'opinione pubblica che si stava procedendo a una razionalizzazione della spesa, nascondendone i pesanti effetti sulla vita quotidiana dei cittadini. In realtà le politiche di austerità hanno comportato veri e propri tagli lineari alla spesa pubblica, il cui principale bersaglio sono state le politiche sociali.

Nel contesto di una crisi che continua a esercitare i suoi effetti negativi, come afferma il Commissario straordinario del Governo per la razionalizzazione della spesa, Yoram Gutgeld, nella Relazione annuale 2017, solo tra il 2014 e il 2016 sono stati tagliati circa 30 miliardi di euro della spesa corrente complessiva. Tra le aree particolarmente colpite vi sono la sanità e la finanza locale. Secondo l'Anci, i circa 11 miliardi in meno di trasferimenti statali ricevuti dai Comuni tra il 2010 e il 2015 hanno comportato una contrazione del welfare locale dell'8%.

Il sistema socio-assistenziale territoriale stenta ancora a riprendersi dall'azzeramento dei Fondi sociali nazionali compiuto con la Legge di Stabilità 2012, solo parzialmente (e non sufficientemente) rifinanziati con le Leggi di Bilancio 2013-2018. A farne le spese, in primo luogo, i servizi socio-educativi per l'infanzia, gli anziani non autosufficienti e per le persone con disabilità. Unica nota positiva: la stabilizzazione, con un finanziamento strutturale annuale a partire dal 2015, del Fondo nazionale per le politiche sociali e del Fondo nazionale per la non autosufficienza.

Sul fronte della sanità, dal Patto per la salute del 2014 in poi si è proceduto a tagli continui. L'intesa Stato-Regioni, il Def e il decreto "Enti locali" del 2015, la Legge di Stabilità 2016 e i piani di rientro per le Regioni in deficit, hanno portato all'aumento delle tariffe fiscali regionali e a un definanziamento del Servizio sanitario nazionale. Il risultato è il peggioramento della capacità di garantire i Livelli essenziali di assistenza (Lea): secondo l'ultimo Rapporto Lea del Ministero della Salute, 5 Regioni sono inadempienti (Molise, Puglia, Sicilia, Calabria, Campania), a fronte delle 3 del precedente Rapporto.

Il servizio sanitario pubblico viene indebolito a vantaggio di quello privato che, anche grazie all'aumento dei ticket sanitari, diventa sempre più concorrenziale, mentre sale la quota di compartecipazione alla spesa richiesta ai cittadini. Così, chi non può far fronte ai costi dei servizi rinuncia sempre più spesso a curarsi: un ottimo modo per far crescere le diseguaglianze sociali, con buona pace dei principi di universalità, equità e solidarietà che dovrebbero caratterizzare un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione.

Critica, se non drammatica, rimane la situazione delle persone con disabilità, soprattutto nei casi più gravi che richiedono sostegni ad alta intensità. Tra i diversi provvedimenti adottati: il d.lgs. 151/2015, che in attuazione del "Jobs Act" ha rivisto le modalità di assunzione obbligatoria e il sistema di incentivi per i datori di lavoro, la legge 112/2016, che con l'istituzione del Fondo "Dopo di noi" si è occupata di supportare le persone con disabilità gravi prive di sostegno familiare. Inoltre il Programma di azione biennale per la promozione dei diritti delle persone con disabilità, emanato il 12 ottobre 2017, si limita a prevedere per il futuro interventi in diversi

ambiti: il riconoscimento della disabilità, la vita indipendente e l'inclusione sociale, la salute, la scuola e la formazione, il lavoro e la mobilità. Il d.lgs. 66/2017 si è occupato infine dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, mentre la Legge di Bilancio 2018 ha istituito un Fondo di sostegno per i familiari che assistono persone non autosufficienti per motivi di malattia, infermità o disabilità (*caregiver familiari*).

Il Sia (Sostegno per l'Inclusione Attiva), prima, e il Rei (Reddito di Inclusione), poi, sono state le bandiere dei Governi Renzi e Gentiloni nella lotta contro la povertà, cresciuta in modo preoccupante nel corso del quinquennio. L'impegno è indubbiamente non trascurabile rispetto al passato in termini di risorse impiegate, ma presenta molte criticità ed è lontano dal prefigurare una misura strutturale di sostegno al reddito (si veda il box più avanti).

I numerosi bonus monetari *una tantum* (bebè, mamme, asili nido), i contributi alle scuole paritarie, insieme alle detrazioni fiscali per il welfare aziendale, hanno alimentato un sistema che continua a essere frammentato, in gran parte delegato alle famiglie, con infrastrutture e servizi sempre più deboli e a macchia di leopardo: servizi in gran parte sostituiti dal ruolo delle assistenti familiari straniere, nuovo pilastro del nostro welfare. Né le forme di privatizzazione previste nella Riforma del Terzo settore preannunciano un'inversione di tendenza.

Tutto ciò mentre le politiche abitative sono scomparse dall'agenda politica: in questi anni hanno ricevuto solo briciole o, peggio, polizia e manganelli per sgomberare gli stabili occupati a fini abitativi e sociali (si veda la scheda qui di seguito).

La scheda

Sofferenza abitativa: la priorità dimenticata

La sofferenza abitativa che riguarda migliaia di famiglie in Italia è stata quasi del tutto ignorata nella corrente legislatura, in cui sono stati invece privilegiati gli interessi della rendita immobiliare. La legge 80/2014 ha accelerato la svendita del patrimonio pubblico, mentre la Legge di Bilancio 2015 ha abolito la Tasi sulla prima casa, a prescindere dal valore catastale dell'immobile e dal reddito del proprietario ed escludendo solo le abitazioni di lusso (grandi ville e castelli). Intanto, i proprietari di immobili che affittano a canone agevolato hanno potuto beneficiare della cedolare secca al 10%.

Nessun intervento strategico è stato adottato per lo sviluppo delle abitazioni sociali (ne mancano oggi 600mila) e le Leggi di bilancio 2016, 2017 e 2018 hanno di fatto azzerato i fondi per il sostegno alla locazione e per la morosità incolpevole. Il risultato è che ancora nel 2016 (ultimo anno per cui i dati sono disponibili) i provvedimenti di sfratto esecutivo sono stati 61.718, di cui 2.539 per necessità del locatore, 4.350 per finita locazione e 54.829 per morosità e altra causa; oltre 158.000 sono state le richieste di esecuzione con l'intervento dell'Ufficiale giudiziario e più di 35.000 gli sfratti eseguiti con la forza pubblica (il 5% in più rispetto all'anno precedente). E poco si è fatto per recuperare gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non assegnati perché inagibili. L'unica nota positiva è stata la reiterazione di incentivi per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione antisismica ed energetica.

Servirebbe invece spostare le risorse dalla rendita alle fasce di popolazione più deboli, aumentando il carico fiscale sulle prime, combattendo in modo deciso l'evasione e finanziando un vero e proprio piano di edilizia residenziale pubblica che potrebbe essere realizzato senza consumo di suolo, attraverso il recupero e il riuso del patrimonio abbandonato e inutilizzato, a cominciare da quello pubblico e dal demanio militare e civile.

Vedremo invece se la legge 107/2017 porterà buone notizie ai detenuti, con un ampliamento delle misure alternative alla detenzione in carcere (si veda la scheda qui di seguito).

La scheda

La piaga del sovraffollamento delle carceri

Pur se solo in seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu) "Torreggiani vs. Italy" di gennaio 2013 che ha condannato l'Italia ad assumere provvedimenti deflattivi rispetto al sovraffollamento delle carceri e a riorganizzare la vita penitenziaria, diverse riforme sono intervenute nel corso della legislatura a ridurre il numero dei detenuti: nel giugno 2013 erano 66mila, a fine 2015 erano scesi a 52mila. Dall'inizio del 2016, però, il numero dei detenuti è tornato a crescere. A ottobre 2017, a fronte di 50.544 posti disponibili, le prigioni italiane ospitavano 57.994 persone, con un tasso di sovraffollamento del 114,7%. Cosa è successo?

La sopra richiamata sentenza Cedu del 2013 aveva stimolato un dibattito sul nostro modello di detenzione e sulla sua capacità di mettere al centro la dignità umana dei detenuti che ha portato a importanti riforme. Poi è tornato a spirare il vento dell'ossessione securitaria e ancora troppo poche risultano le risorse destinate alle misure alternative al carcere, al miglioramento delle condizioni detentive e a un potenziamento delle misure di reintegrazione sociale. La legge 103 del 23 giugno 2017 ha delegato il Governo a riformare l'ordinamento penitenziario secondo criteri direttivi che prevedono un ampliamento dell'utilizzo delle misure alternative alla detenzione e il miglioramento di alcuni aspetti della vita nelle carceri. È auspicabile che la riforma trovi una rapida attuazione.

Il provvedimento

Il Reddito di Inclusione

Il 14 ottobre 2017 è entrato in vigore il d.lgs. 147/2017, attuativo della l. 33/2017, che ha introdotto in Italia il Rei (Reddito di inclusione): una misura unica a livello nazionale condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa, rivolta ai nuclei familiari in condizione di povertà assoluta. Pur rappresentando un passo in avanti nell'attivazione di strumenti di lotta alla povertà, il Rei presenta diversi limiti. In primo luogo, copre al massimo il 38% della popolazione in povertà assoluta, escludendo così il 62% dei poveri a causa di una definizione dei criteri restrittiva e dell'insufficienza delle risorse stanziare.

I criteri di accesso familiari, previsti sino al 30 giugno 2018, sono escludenti: si deve far parte di un nucleo familiare con una persona con disabilità, con figli minori, con una donna incinta o con almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni che non abbia diritto ad alcuna prestazione come la Naspi. L'Issee familiare non deve superare i 6.000 euro, il patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non deve superare i 20mila euro, il reddito mobiliare massimo è di 6mila euro per gli individui, di 8mila per la coppia e di 10mila per i nuclei familiari più numerosi. I richiedenti devono risiedere legalmente in Italia in via continuativa da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

La Legge di Bilancio 2018 ha esteso l'accesso al beneficio del Rei ai nuclei familiari con persone di età pari o superiore a 55 anni, ha eliminato a partire dall'1 luglio 2018 i requisiti relativi alle caratteristiche del nucleo familiare e ha esteso da 485,41 a 539,82 euro l'importo massimo del beneficio economico per le famiglie numerose (di sei componenti o più). A causa dei vincoli di bilancio, nel primo anno di applicazione il beneficio massimo mensile previsto per un individuo è pari 187,5 euro.

Il beneficio viene decurtato in presenza di altri trattamenti assistenziali. L'ammontare del Rei è uguale alla differenza tra il reddito familiare e una soglia monetaria pari per un singolo a 3.000 euro. Questa soglia viene riparametrata sulla base della numerosità familiare, anche se l'importo del

Rei non potrà essere superiore all'assegno sociale, il cui valore annuo per il 2018 è pari a 5.889 euro.

Il Rei è concesso per un massimo di 18 mesi e, se necessario, può essere rinnovato per ulteriori 12 mesi, dopo almeno 6 mesi dal termine dell'ultima fruizione mensile; viene erogato tramite una Carta acquisti che garantisce la possibilità di prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a 240 euro e di acquisti tramite Pos in supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati. L'erogazione economica è condizionata allo svolgimento di un progetto personalizzato da parte dei componenti del nucleo familiare. Ma i fondi stanziati per organizzare i servizi sociali e i centri per l'impiego sono insufficienti per realizzare un vero reinserimento lavorativo, e l'attivazione dei beneficiari potrebbe prefigurare ipotesi di utilizzo di manodopera gratuita in enti pubblici e privati. Solo nel primo mese di apertura delle domande (dicembre 2017) sono state presentate all'Inps più di 75mila richieste.

Il bilancio

Vista nel suo insieme, la spesa pubblica italiana in materia di assistenza sociale, sanità, casa e lotta alla povertà degli ultimi cinque anni mostra molte ombre e poche luci.

Tabella 4. Risorse principali per le politiche di assistenza sociale. Anni 2008-2015, milioni di euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fondo nazionale per le politiche sociali	343,7	297,4	312,9	311,5	311,5	275,9
Fondo per la non autosufficienza	275	350	400	400	463,6	450
Fondo nazionale infanzia e adolescenza	39,1	30,6	28,7	28,8	28,7	28,3
Fondo per le politiche della famiglia	16,9	16,6	20,5	15,1	2,7	4,5
Interventi e servizi sociali dei Comuni	6.862,7	6.918,8	6.931,5	n.d	n.d	n.d
Spesa complessiva dei Comuni per asili nido	1.567	1.514	1.442	n.d	n.d	n.d
Fondo nazionale per la lotta alla povertà	-	-	-	-	1.600	2.059

Fonte: Rendiconti generali dello Stato (2013-2016), Allegati alle Leggi di Bilancio (2017-2018), sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Nota: per l'anno 2017 lo stanziamento previsto in Legge di Bilancio per il Fnps, pari a 311,5 milioni, è stato inizialmente ridotto in sede di conferenza unificata Stato-Regioni a 99,7 milioni e poi ridotto in base all'art. 73, c. 1 del d.lgs. 117/2017 a 77,8 milioni. Con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è stato di nuovo reintegrato. Le risorse attribuite alle Regioni sono dunque pari a 276,9 milioni, di cui 94 a valere sul Fnps e 212 a valere sul Fondo povertà.

I principali Fondi sociali nazionali, oggetto di un quasi totale azzeramento nel 2012, sono stati rifinanziati dal 2013, ma in misura inadeguata rispetto alle necessità di un Paese stremato da una delle più gravi crisi economico-finanziarie globali e dalla crescita del numero di persone in condizioni di forte deprivazione o povertà assoluta. Gli interventi messi in atto non sono stati capaci di invertire una tendenza segnata dall'allargamento della forbice delle diseguaglianze economiche e sociali e dalla subordinazione delle politiche sociali agli equilibri di bilancio.

La quota crescente di compartecipazione richiesta ai cittadini per l'accesso sia ai servizi sociali territoriali che a quelli sanitari indica la scelta di deresponsabilizzare Stato ed Enti locali rispetto alla garanzia dei diritti sociali fondamentali. La stabilizzazione strutturale dei finanziamenti per alcuni Fondi (Fondo nazionale per le politiche sociali e Fondo per la non autosufficienza) è solo una goccia in mezzo al mare.

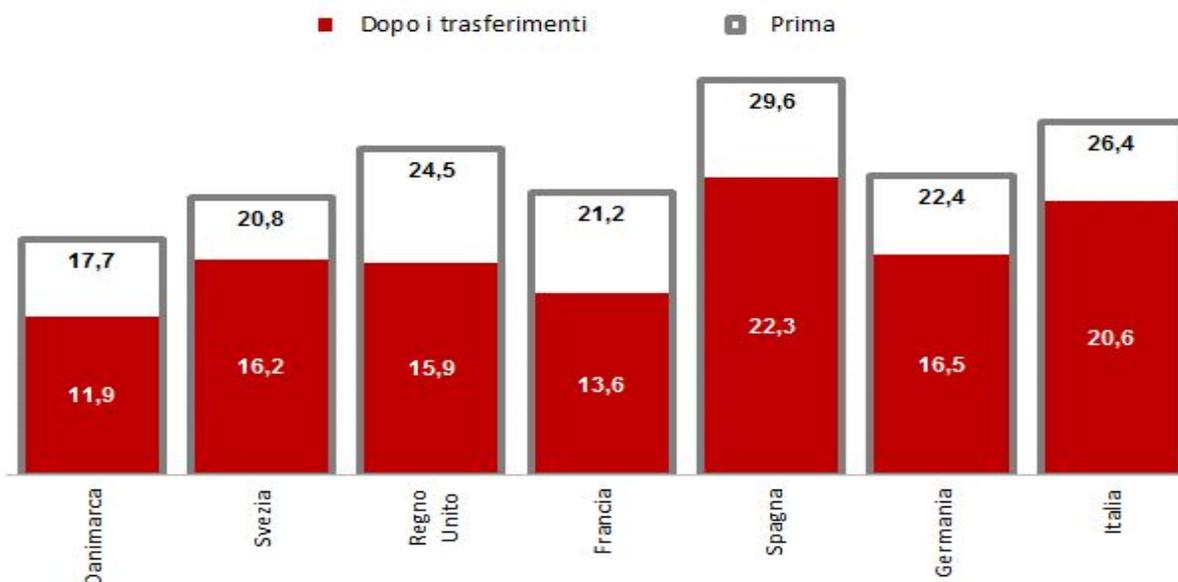
L'esigua dotazione assegnata al Fondo per le politiche per la famiglia, che nel triennio 2008-2010 aveva beneficiato rispettivamente di 173,1, 186,5 e 174,2 milioni di euro, riflette la tendenza degli ultimi Governi a privilegiare il finanziamento di erogazioni economiche individuali coperte con specifici capitoli di spesa (i vari, compassionevoli, bonus mamma, bebè, asili, eccetera), rispetto al rafforzamento del sistema dei servizi e delle infrastrutture sociali. Ciò appare in modo evidente dai dati Istat sulla spesa comunale per i servizi socio-educativi per l'infanzia: nel 2015, ultimo anno per cui i dati sono disponibili, la quota di spesa a carico delle famiglie ha raggiunto il 20,3%.

Un vero e proprio stillicidio è stato subito dal Fondo sanitario nazionale. La Corte dei Conti ha certificato tra il 2015 e il 2018 una riduzione del finanziamento programmato del Servizio sanitario nazionale (effetto cumulato) di 10,5 miliardi. In realtà, tale somma ammonta già a circa 11,5 miliardi se si considerano i tagli per ripianare la finanza pubblica pari a 423 milioni per il 2017 e a 604 milioni per il 2018. In modo analogo, come si è visto, le politiche a sostegno dell'abitare hanno visto in questi anni un progressivo definanziamento con la riduzione dei Fondi per il sostegno alla locazione e per la morosità incolpevole. Gli unici interventi adottati hanno supportato i proprietari immobiliari.

Inoltre, il tema della povertà è entrato nell'agenda politica ed è stato avviato un programma di interventi che ha portato all'attivazione del Rei, ma l'entità delle risorse stanziata è fortemente sottodimensionata rispetto alle esigenze: copre poco più di un terzo della platea potenziale e garantisce un reddito molto basso. I Governi Renzi e Gentiloni hanno enfatizzato l'entità del loro impegno in materia, affermando che per l'introduzione di una vera e propria misura strutturale di sostegno al reddito non ci sono i soldi: ma per gli 80 euro in busta paga si sono trovati più di 9 miliardi di euro e per sostenere il sistema bancario se ne sono trovati 20.

Nel complesso, continua a mancare una strategia di rafforzamento del sistema di welfare, in un contesto economico e sociale che richiederebbe interventi strutturali capaci di far fronte all'aumento e alla diversificazione della domanda di servizi da parte dei cittadini. Una strategia efficace dovrebbe rinunciare a interventi frammentati e subordinati alle compatibilità di bilancio, privilegiare l'ampliamento delle infrastrutture e dei servizi pubblici rispetto alle mancate *tantum*, ridefinire il modello di welfare alla luce dei cambiamenti del mercato del lavoro.

Nessuna riforma seria potrebbe d'altronde essere messa in atto senza un profondo ripensamento del sistema fiscale, nel segno di una maggiore progressività ed equità. Peraltro, l'investimento in un welfare più solido non sarebbe in perdita, poiché potrebbe creare migliaia di posti di lavoro: la nostra economia non avrebbe che da beneficiarne.

Il dato**Rischio di povertà e misure di protezione sociale****Grafico 5. Indicatore di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali pubblici in alcuni Paesi europei. Anno 2016 (valori percentuali)**

Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc

Quanto sono efficaci le misure di protezione sociale? Riescono o no a ridurre il rischio di povertà delle famiglie e delle persone? Sono domande, queste, a cui i dati consentono di rispondere anche allargando lo sguardo agli altri Paesi europei. Partiamo dalla definizione: si trovano a rischio di povertà le persone che hanno un reddito disponibile equivalente al di sotto di una soglia pari al 60 per cento della mediana nazionale dei redditi. Al di là dei valori che tale soglia può assumere (che naturalmente variano da Paese a Paese), l'aspetto che più interessa è capire come l'intervento pubblico possa ridurre l'esposizione al rischio di povertà e quanto, di fatto, riesca in questo compito.

Infatti, grazie ai trasferimenti sociali pubblici – pensioni, indennità di disoccupazione, sussidi di varia natura (istruzione, casa, famiglia...), assistenza sociale – è possibile uscire dalla condizione di rischio di povertà: confrontando quindi le percentuali di rischio prima e dopo questi trasferimenti si ottiene una misura di efficacia. Tanto maggiore la riduzione della percentuale di popolazione a rischio, tanto maggiore sarà l'efficacia del sistema dei trasferimenti nell'affrontare il nodo povertà. Partiamo dai risultati per il 2016: il tasso di rischio di povertà in Italia è al 26,4%, più basso di quello spagnolo ma più elevato di quello francese, tedesco, del Regno Unito. Confrontando il dato prima e dopo i trasferimenti pubblici, emerge che dopo l'intervento dello Stato un miglioramento dell'indicatore c'è stato: il valore scende infatti nel nostro Paese al 20,6%, con una differenza di 5,8 punti.

Tuttavia, i dati dicono anche che il nostro Paese è, fra quelli selezionati, quello in cui l'efficacia è più bassa. Infatti, in termini relativi, il rischio di povertà dopo i trasferimenti statali si riduce da noi del 22%, mentre in Paesi come la Francia e il Regno Unito la diminuzione osservata è del 35% circa, mentre in Danimarca supera il 32%. Insomma, in Italia resta davvero molto da fare affinché le politiche siano realmente efficaci nel contrastare la povertà.

Addio Mare Nostrum, benvenuto Niger: che restino a casa loro

Il contesto

3 ottobre 2013-6 gennaio 2018: così come si è aperta, la legislatura si chiude nel modo peggiore, con una strage di migranti nel Mediterraneo. Nel 2013 era accaduto a Lampedusa, oggi avviene davanti alle coste libiche. Il vero e proprio genocidio in corso nei nostri mari avrebbe potuto ispirare un cambiamento radicale delle politiche pubbliche su migrazioni e asilo e una maggiore attenzione alla garanzia dei diritti umani.

Invece si è fatto esattamente il contrario. Se il Governo Letta si è distinto per il varo della missione Mare Nostrum, il Governo Renzi l'ha chiusa, mentre il Governo Gentiloni ha rilanciato retoriche politiche e prassi normative che confinano il fenomeno delle migrazioni e dell'asilo in una cornice proibizionista e securitaria che mette in conto, come *effetti collaterali inevitabili*, gravi violazioni dei diritti umani. Soprattutto grazie all'iniziativa del Ministro dell'Interno, il Governo Gentiloni sarà ricordato per uno straordinario ribaltamento di principi e priorità: la salvaguardia dei confini è esplicitamente anteposta alla salvezza della vita delle persone e all'aiuto allo sviluppo; la legalità piegata alle esigenze securitarie; l'intervento umanitario criminalizzato come il peggiore dei reati.

La missione militare Mare Nostrum varata dal Governo Letta dopo la strage del 3 ottobre 2013 aveva avuto il merito di individuare nelle operazioni di soccorso in mare e nella salvezza della vita delle persone una priorità, permettendo di mettere in salvo in un anno circa 100mila persone. La missione è stata bruscamente interrotta nell'ottobre 2014 dal Governo Renzi per motivi prioritariamente economici (costo ufficiale dichiarato: 9,3 milioni di euro al mese).

Nella legislatura, la tassa maroniana sulle pratiche di soggiorno e di cittadinanza (80 e 200 euro), dichiarata discriminatoria dalla Corte di Giustizia Europea, non è stata cancellata ma solo ridotta, mentre resta inattuata la legge delega 67/2014, che ha dato mandato al Governo di abolire il reato di "ingresso e soggiorno illegale". La riduzione dei tempi di permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione (oggi Centri di Permanenza per il Rimpatrio) da 18 mesi a un massimo di 90 giorni, approvata con la legge europea 2013-bis del 30 ottobre 2014, è stata in parte vanificata dal d.lgs. 142/2015, che ha prolungato il periodo massimo di detenzione per i richiedenti asilo a 12 mesi, e dalla legge 46/2017, che prevede analoghe condizioni per i migranti che hanno scontato una pena in carcere e per i richiedenti asilo respinti.

Il 2015 è stato l'anno della crisi umanitaria nel Mediterraneo orientale, che ha coinvolto in primo luogo la Grecia e i Paesi attraversati dalla Rotta Balcanica. Su pressione dell'Europa e a seguito dell'adozione dell'Agenda europea sull'immigrazione nel maggio 2015, il Governo Renzi ha deciso di "rendere più efficienti" le procedure di identificazione dei migranti, non escludendo il ricorso all'uso della forza, e di adibire a Hotspot alcuni centri governativi esistenti (a Lampedusa, Taranto, Pozzallo e Trapani), proprio quando il d.lgs. 142/2015 ha ridisegnato il sistema di accoglienza italiano non prevedendoli. Obiettivo: facilitare la selezione tra i cosiddetti migranti economici e i richiedenti protezione internazionale allo scopo di respingere, espellere e rimpatriare più agevolmente i primi.

Gli sforzi indubbiamente compiuti con l'adozione di un nuovo Regolamento del sistema ordinario di accoglienza Sprar nell'agosto 2016, l'estensione dei posti disponibili, l'aumento dei finanziamenti a ciò destinati e lo sblocco del turn-over per i Comuni che aderiscono al sistema, non hanno ancora liberato gli interventi di accoglienza dal ricorso a un sistema parallelo emergenziale, gestito dalle Prefetture, che continua a ospitare il 77% dei profughi e dei richiedenti asilo, lasciando spazio a esperienze di mala accoglienza e a un cattivo utilizzo delle risorse che provocano sempre più spesso conflitti, spesso strumentali, sul territorio.

Il Governo Renzi ha salutato con favore la firma dell'accordo tra Unione Europea e Turchia (3 miliardi di euro per fermare la Rotta Balcanica) il 18 marzo 2016, considerandolo un utile precedente per stringere analoghe intese con alcuni Paesi africani, compresa la Libia. A questo si sono ispirati i provvedimenti successivamente adottati: il cosiddetto "Migration Compact" nell'aprile 2016, la firma dei Memorandum d'intesa con il Sudan (3 agosto 2016) e con la Libia (2 febbraio 2017) hanno condizionato la cooperazione con i Paesi terzi alla collaborazione nel contrasto delle migrazioni "illegali". Da qui l'istituzione con la Legge di Bilancio 2017 di un Fondo per l'Africa: in cambio di investimenti in infrastrutture, equipaggiamenti, dotazioni tecnologiche e formazione delle polizie locali, l'Italia chiede a 13 Paesi di origine e transito dei migranti di fermare i flussi migratori e agevolare le operazioni di rimpatrio.

La chiusura dei canali d'ingresso legale per motivi di lavoro (negli ultimi anni sono state previste quote di ingresso irrisorie e riservate ai lavoratori stagionali) è stato il corollario di una strategia volta ad ogni costo a non "farli arrivare", ma la regola non vale per tutti: la Legge di Bilancio 2017 ha previsto l'ingresso e l'ottenimento di un permesso di soggiorno extra-quote per cittadini stranieri super-ricchi che investono in società italiane o comprano titoli di stato nazionali.

I due decreti Minniti-Orlando adottati dal Governo Gentiloni hanno sigillato la legislatura (si veda il box di seguito), accompagnati da un inedito attacco alle Ong, dall'imposizione di un nuovo Codice di condotta per le operazioni di soccorso in mare e dalla definitiva rinuncia a portare a termine la riforma della legge 91/92 sulla cittadinanza, una delle priorità indicate nel programma elettorale del 2013 del Partito democratico.

La diffusione di un Piano di integrazione dei titolari di protezione internazionale nell'ottobre 2017 e l'annuncio natalizio dell'apertura di corridoi umanitari per 10mila richiedenti asilo sembrano solo una carota offerta a quegli elettori che potrebbero valutare severamente il bastone scagliato contro la solidarietà e i diritti umani: un marchio indelebile sulla XVII legislatura.

Il provvedimento

I decreti Minniti-Orlando

I due decreti Minniti-Orlando, adottati nel febbraio 2017, hanno introdotto nuove norme in materia di protezione internazionale, di “contrasto all’immigrazione illegale” e di sicurezza urbana.

In particolare, il decreto legge 13/2017, convertito nella legge 46 del 13 aprile 2017, prevede l’istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione Europea presso un numero esiguo di tribunali (14), frammentando le competenze giurisdizionali in materia. È abolito il secondo grado di appello in caso di rigetto della domanda di protezione da parte delle Commissioni territoriali di asilo, minando fortemente la tutela giurisdizionale del richiedente. È prevista la videoregistrazione dei colloqui dei richiedenti presso le Commissioni territoriali, di cui si prevede l’utilizzo da parte del giudice che si trova a esaminare l’eventuale ricorso contro il diniego della domanda di protezione con una procedura semplificata, senza l’udienza e la comparizione dell’interessato (tranne che in poche eccezioni).

Per facilitare le procedure di identificazione è previsto l’ampliamento del sistema dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio su tutto il territorio nazionale, con preferenza per la loro collocazione nelle aree esterne ai centri urbani. Funzioni e modalità di gestione dei Centri restano invariate, ma sono previsti il contenimento delle loro dimensioni, il prolungamento dei tempi di detenzione in casi specifici e (unica nota positiva) l’accesso del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con poteri di verifica. I Prefetti, d’intesa con i Comuni, sono chiamati a coinvolgere i richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, di fatto lavoro volontario non retribuito. Risorse supplementari sono stanziare per l’esecuzione delle operazioni di rimpatrio.

Il decreto legge 14 del 20 febbraio 2017, convertito nella legge 48 del 18 aprile 2017, detta invece disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. Amplia i poteri dei Sindaci di limitare la libera circolazione delle persone, con provvedimenti di allontanamento o di divieto di accesso sul proprio territorio; un ampliamento che colpisce in primo luogo mendicanti, venditori ambulanti, prostitute e chi occupa illegalmente infrastrutture e aree di interesse culturale o turistico: ovvero i soggetti più deboli e più poveri, che spesso sono stranieri.

La vivibilità e il “decoro” delle città, sono perseguiti attraverso “l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale”, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, e la riesumazione di patti per l’attuazione della sicurezza urbana sottoscritti tra Prefetti e Sindaci. L’esclusione sociale è così richiamata come elemento perturbativo del “decoro” delle città anziché come fenomeno da affrontare con interventi di prevenzione, promozione e protezione sociale dei soggetti più vulnerabili.

Il bilancio

L’impiego delle risorse pubbliche investite su migrazioni e asilo riflette le priorità politiche sopra illustrate, pur nel contesto di un aumento degli arrivi di migranti e richiedenti protezione internazionale che ha costretto i diversi Governi ad aumentare l’impegno sul sistema di accoglienza nazionale, sino a giustificare, per il 2016 e il 2017, la richiesta di allentamento dei vincoli di flessibilità di bilancio a Bruxelles.

I livelli di trasparenza della spesa non consentono di ricostruire un quadro completo, ma l’analisi delle Leggi di Bilancio e dei diversi provvedimenti normativi adottati fornisce informazioni su alcune specifiche voci di spesa rilevanti, riepilogate nella tabella sottostante.

Tabella 5. La spesa pubblica su immigrazione e asilo nella XVII legislatura (valori in €)

	<i>Min.dell'Interno - Impegni di spesa per Cda, Cpsa, Cie/Cpr, Hotspot, Hub, Cara</i>	<i>Fondo nazionale per le politiche e i servizi sull'asilo (Sprar)</i>	<i>Fondo per i Comuni che accolgono richiedenti protezione internaz.le</i>	<i>Fondo minori stranieri non accompagnati</i>	<i>Fondo Africa</i>	<i>Capitoli di spesa destinati a finanziare le operazioni di rimpatrio</i>	<i>Fondo nazionale per le politiche migratorie</i>
2014	537.620.030	108.935.086	-	90.000.000	-	292.199.181	7.848.867
2015	622.708.075	204.013.879	-	90.000.000	-	105.374.094	8.131.362
2016	1.352.003.810	272.309.395	100.000.000	111.536.171	-	42.936.327	7.258.019
2017	1.370.000.000	395.700.000	-	170.000.000	200.000.000	9.739.325	4.390.000
2018	1.659.400.000	395.500.000	150.000.000	170.000.000	30.000.000	11.807.219	4.100.000
Totale	5.541.731.915	1.376.458.360	250.000.000	631.536.171	230.000.000	462.056.146	31.728.248

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2014-2016); Stanziamenti nella Legge di Bilancio per i valori a preventivo (2017-2018)

Si tratta di dati parziali, perché le voci relative alle politiche del rifiuto dei migranti (controllo dei mari e delle frontiere, attività di cooperazione con i Paesi terzi finalizzate alla lotta contro le migrazioni “illegali”) e alle operazioni di soccorso in mare sono particolarmente difficili da rilevare in un bilancio che fa di tutto per nasconderle. Ma appare evidente il grande impiego di risorse nel sistema di detenzione e di accoglienza governativo emergenziale (Cda, Hub, Cara e strutture detentive attingono allo stesso capitolo di bilancio) rispetto a quello destinato allo Sprar, il sistema di accoglienza ordinaria gestito dagli enti locali, che solo a partire dal 2016 ha beneficiato anche di un fondo incentivante destinato ai Comuni disponibili ad accogliere sul proprio territorio nuove strutture.

L'istituzione del Fondo Africa nel 2017 centrata su una più forte cooperazione dei Paesi terzi nel contrasto delle migrazioni “illegali” con alcuni Paesi africani, insieme alle risorse rintracciabili nei documenti di bilancio (sicuramente parziali) per finanziare le operazioni di rimpatrio dei migranti destinatari di un decreto di espulsione, risponde alla strategia di esternalizzazione del diritto di asilo che mira a fermare nuovi arrivi di richiedenti asilo nel nostro Paese. A tali risorse, per gli anni 2017 e 2018, vanno aggiunte quelle stanziare dal decreto legge Minniti-Orlando 13/2017 per accrescere l'effettività delle misure di espulsione, respingimento e allontanamento dei cittadini stranieri privi di titolo di soggiorno e per accelerare i rimpatri forzati (19,1 milioni di euro per il 2017). Per la realizzazione di nuovi centri di detenzione sono stanziati 13 milioni di euro e per la loro gestione è autorizzata una spesa di 3,8 milioni per il 2017, di 12,4 milioni per il 2018, di 18,2 milioni per il 2019.

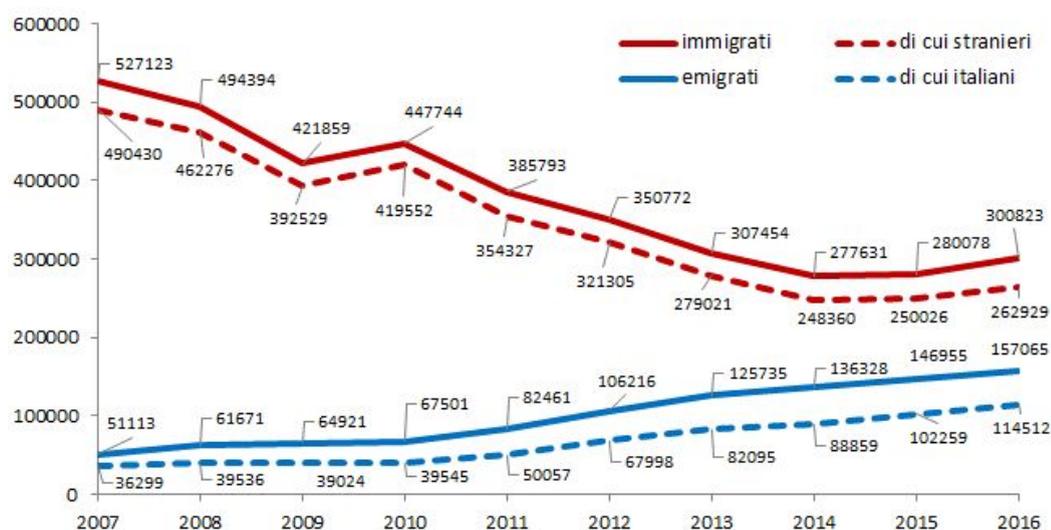
Nella stessa direzione vanno i 30 milioni destinati alla missione militare in Niger proposta a fine legislatura: 470 militari e 130 mezzi terrestri e aerei saranno utilizzati per “combattere il terrorismo”, in realtà per fermare i flussi migratori ai confini tra Niger e Libia. Quanto alle operazioni di soccorso in mare, nel Documento programmatico di bilancio 2017 il Governo ha fornito delle stime per giustificare alla Commissione Europea la richiesta di una maggiore

flessibilità di bilancio. La spesa è stata stimata in 909,8 milioni di euro per il 2014, 748 milioni per il 2015, 842,9 milioni per il 2016 e 796 milioni per il 2017. Resta al palo il Fondo per le politiche migratorie, praticamente non rifinanziato dal 2011, che sino ad allora aveva sostenuto diversi interventi di inclusione sociale, culturale e sportiva.

Il dato

Immigrazioni ed emigrazioni negli ultimi 10 anni

Grafico 6. Numero di immigrati ed emigrati. Anni 2007-2016



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

A dispetto delle notizie di cronaca che fin troppo spesso raccontano di una vera e propria “invasione” del nostro Paese da parte degli “stranieri”, i dati ufficiali pubblicati dall’Istat restituiscono un quadro diverso e in controtendenza. Considerando i flussi migratori in un arco temporale di 10 anni, le immigrazioni¹ sono infatti drasticamente diminuite, passando da poco più di 527mila nel 2007 a circa 301mila nel 2016. Il numero, dunque, si è quasi dimezzato.

A questo calo è corrisposto un aumento delle emigrazioni², che nello stesso periodo sono più che triplicate. Nel 2007 le persone che lasciavano l’Italia erano poco più di 51mila, oggi sono oltre 157mila. Nel 2016 hanno trasferito la propria residenza all’estero in prevalenza uomini, con il 50% circa del totale dei trasferimenti (56% nel caso dei soli italiani), e giovani in età 18-39 anni (nel complesso il 50%, oltre il 53% considerando solo gli italiani). Ma al di là delle grandezze di flusso che danno un’idea delle tendenze migratorie, quanti sono gli italiani residenti all’estero? Il calcolo non è facilissimo, le fonti sono diverse e le informazioni raccolte disomogenee.

Secondo i dati Aire (Anagrafe italiani residenti all’estero) all’1 gennaio 2016 risultano iscritti in anagrafe oltre 4,9 milioni di italiani³. I dati dell’Anagrafe consolare del Ministero degli Esteri parlano addirittura di oltre 5,3 milioni⁴. Pur in mancanza di un dato certo, questi numeri raccontano una verità: se si considera che gli stranieri residenti in Italia sono, all’1 gennaio 2017, poco più di 5 milioni, gli italiani all’estero e gli stranieri in Italia sono ormai su ordini di grandezza simili.

¹ Qui definite come il numero di persone provenienti dall’estero che si sono iscritte a una anagrafe italiana. Il dato comprende sia le persone di cittadinanza straniera sia quelle di cittadinanza italiana.

² Qui definite come il numero di persone provenienti dall’Italia che si sono iscritte a una anagrafe estera. Il dato comprende sia le persone di cittadinanza straniera emigrate dall’Italia sia quelle di cittadinanza italiana.

³ Dati pubblicati dalla Fondazione Migrantes nel Rapporto Italiani nel Mondo 2016.

⁴ Dati pubblicati dal Ministero degli Esteri nell’Annuario statistico 2017.

Fisco: progressività vo cercando

Il contesto

Dopo lo scoppio della crisi dei debiti sovrani del 2010, la XVII legislatura si è aperta nel segno di uno scenario macroeconomico molto complesso. In materia di politica fiscale, pur se ampiamente smentita dall'evidenza empirica, ha prevalso comunque la convinzione che una rigida restrizione fiscale, basata principalmente su tagli lineari della spesa pubblica, avrebbe consentito di rilanciare la crescita delle economie in sofferenza, tra cui quella italiana.

In questo contesto, il *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance* (noto come "Fiscal Compact"), i cui dettami sul pareggio di bilancio sono inseriti nell'art. 81 della nostra Costituzione, ha tracciato la rotta delle manovre finanziarie degli anni successivi; una rotta seguita dai Governi Letta, Renzi e Gentiloni lungo il "sentiero stretto" della ripresa e della correzione dei conti, nel rispetto dei vincoli europei.

Ricordiamo che, come ulteriore garanzia della tenuta dei conti pubblici, sono stati stabiliti già dal 2011 aumenti automatici delle entrate tributarie, le cosiddette "clausole di salvaguardia". Per operare la loro sterilizzazione e rimandare gli aumenti delle aliquote Iva e delle accise, nel corso della legislatura è stata impiegata un'ingente quantità di risorse, più di 50 miliardi di euro. Per comprendere l'entità delle coperture richieste, si pensi che nell'ultima Legge di Bilancio 2018, su un totale di circa 28 miliardi, ben 15 sono stati destinati alla sterilizzazione delle clausole.

L'analisi dei principali provvedimenti fiscali della legislatura rivela che, sul fronte dell'offerta, si è tentato di rilanciare la competitività del Paese con incentivi all'investimento e di favorire le assunzioni attraverso l'abbassamento del costo del lavoro. Sul fronte della domanda, si è assistito a poco riusciti tentativi redistributivi e di stimolo dei consumi.

Si possono identificare quattro direttrici principali su cui si incardinano tali provvedimenti: lo spostamento del carico fiscale dai patrimoni ai redditi, la detassazione dei redditi di impresa e da rendite immobiliari (anziché dei redditi da lavoro), il ricorso a regimi di tassazione separata, la concessione di bonus ai lavoratori dipendenti come (unica) misura redistributiva e di stimolo dei consumi (su quest'ultimo punto, si veda il box più avanti).

Lo spostamento del carico fiscale dai patrimoni ai redditi è ben esemplificato dalla Legge di Stabilità 2014 del Governo Letta, con cui viene abolita l'Imposta municipale unica (Imu) sull'abitazione principale, e la stessa imposta è ridotta sulle abitazioni secondarie in locazione.

La detassazione dei redditi di impresa e da rendite immobiliari si realizza prevalentemente su iniziativa del Governo Renzi con l'adozione di diverse misure, tra cui: l'esclusione, con la Legge di Stabilità 2015, del costo del lavoro dalla base imponibile Irap (Imposta sull'attività produttiva); la riduzione, con la Legge di Stabilità 2016, dell'aliquota sul reddito di impresa (Ires) dal 27,5 al 24% e l'introduzione del super-ammortamento (140%) per l'acquisto di macchinari e beni strumentali. Nella Legge di Bilancio 2017 si procede poi all'esenzione di banche e fondi d'investimento dal pagamento dell'addizionale Ires (3,5%), all'introduzione dell'"iper-ammortamento" (250%) per l'acquisto di beni strumentali nuovi rientrati nel piano "Industria 4.0", e alla definizione dell'Iri (Imposta sul reddito di impresa), un'imposta

proporzionale con aliquota al 24% per gli utili non prelevati da società di persone e imprese individuali in contabilità ordinaria⁵.

Per quanto riguarda invece il ricorso a regimi di tassazione separata, con la Legge di Stabilità 2016 viene introdotto tale regime fiscale sui premi di produttività, mentre con la Legge di Bilancio 2017 c'è l'innalzamento sia del valore dei premi di produttività soggetti a detassazione (da 2.500 a 4.000 euro), sia del reddito annuo massimo per poterne usufruire (da 50.000 ad 80.000, facendovi rientrare i redditi dei quadri e di una parte dei dirigenti).

Inoltre, la XVII legislatura si è chiusa, dopo anni di dibattito, con l'introduzione nella Legge di Bilancio 2018 della "web tax": destinata a entrare in vigore solo nel 2019, è un'imposta sulle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici che si applicherà nei confronti di stabili organizzazioni di soggetti residenti e non. La sua aliquota è del 3%, ma non sarà pagata dalle imprese con meno di 3.000 transazioni digitali in un anno; inoltre, sono escluse le attività di e-commerce. La stima del gettito generato è di 190 milioni di euro per il 2018. Si prevede anche che l'Agenzia delle Entrate potrà accertare se l'attività di un soggetto non residente senza stabile organizzazione in Italia sia rilevante a fini fiscali e inquadrabile tra le attività svolte tramite stabili organizzazioni.

Pur rappresentando un passo in avanti verso l'introduzione di un vero regime di tassazione della nuova economia digitale, la "web tax" rischia tuttavia di rivelarsi potenzialmente dannosa per le piccole e medie imprese italiane (che potrebbero incorrere in una doppia imposizione fiscale) e, al contempo, di non riuscire (a causa dell'aliquota troppo esigua e dei criteri di definizione delle stabili organizzazioni troppo poco stringenti) a colpire proprio quei "giganti del web" che avrebbero dovuto invece rappresentare il primo target della tassazione.

Il provvedimento

Il "Bonus Irpef"

Tra i provvedimenti che hanno avuto più rilievo nel dibattito pubblico sulle manovre finanziarie della legislatura c'è sicuramente il "bonus Irpef" (o anche "bonus 80 euro"). Originariamente introdotto dal Governo Renzi con il cosiddetto "decreto Irpef" (n. 66/2014, convertito con la legge 89/2014), esso diventa strutturale con la Legge di Stabilità 2015.

Attualmente, si tratta di un credito di imposta erogato mensilmente in busta paga dal datore di lavoro e spettante ai lavoratori dipendenti che percepiscono un reddito annuo lordo compreso tra 8.174 e 26.600 euro. Fino a 24.600 euro si riceve mensilmente un importo fisso di 80 euro (960 euro annui), mentre ai percettori di redditi compresi tra 24.600 e 26.600 euro spetta una somma decrescente, che si annulla al superamento del tetto massimo di 26.600 euro⁶.

Il costo totale annuo per lo Stato di questa misura ammonta a circa 9,5 miliardi di euro.

Il Governo Renzi si era posto un duplice scopo con l'introduzione del bonus: *redistributivo* e *stimolo dei consumi*. In entrambi i casi, i suoi effetti lasciano perplessi. Sotto il profilo redistributivo, il bonus Irpef non solo non coglie nel segno, ma provoca alcuni effetti distorsivi dovuti, innanzitutto, alle soglie reddituali che danno diritto o meno all'erogazione.

⁵ L'introduzione dell'Iri è stata rinviata al 2019 dalla Legge di Bilancio 2018.

⁶ Con la Legge di Bilancio 2018 è stato innalzato il range di reddito superiore da 24.000-26.000 a 24.600-26.600 euro lordi. Restano esclusi dunque gli incapienti fiscali, ossia chi ricade nella cosiddetta "no tax area", poiché avendo redditi annui lordi inferiori agli 8.174 euro hanno detrazioni per redditi da lavoro dipendenti superiori all'imposta lorda dovuta.

La distorsione riguarda sia il passaggio dalla “no tax area” alla soglia minima degli 8.174 euro (che comporta come detto un aumento annuo di 960 euro del reddito), sia la fascia reddituale in cui l'importo viene erogato in misura decrescente – fascia che ricomprende 1,2 milioni di lavoratori dipendenti.

Inoltre, gli scarsi effetti redistributivi del bonus interrogano la sua vocazione di misura “anti-povertà” e la limitata platea di famiglie e individui in difficoltà cui si rivolge. Già lo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb), nel suo *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, in relazione all'impatto degli 80 euro in busta paga sottolineava come solo il 39% delle famiglie ricadenti nel primo decile della distribuzione del reddito – cioè il 10% più povero – benefici del bonus, mentre le famiglie con reddito superiore registrano un'incidenza maggiore (dal 43 al 47%).

Anche per quanto concerne lo stimolo ai consumi gli effetti del bonus sono incerti e legati a vari fattori, tra cui la diversa propensione marginale al consumo delle famiglie. Basandosi sui dati forniti dall'indagine di Banca d'Italia sui redditi delle famiglie (2012), l'Upb stimava nel Rapporto sopra citato una propensione marginale al consumo per le famiglie percettrici del bonus pari a quella media (intorno al 46%), e quindi incapace di garantire una consistente reazione dei consumi.

Il bilancio

Nel tentare un bilancio di fine legislatura, occorre ricordare innanzitutto che tra le principali misure fiscali adottate nel quinquennio c'è l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale (e la riduzione di Imu e Tasi per gli immobili in locazione con canone concordato).

L'adozione di questo provvedimento comporta una notevole riduzione del gettito fiscale – circa 4 miliardi di euro soltanto nel 2013, il primo anno di implementazione della misura – e un inevitabile aumento dei costi amministrativi legati al meccanismo di compensazione dei Comuni. Si è così scelto di procedere in direzione di una detassazione del patrimonio, invece di delineare un sistema di tassazione progressiva che tenga conto della dimensione e tipologia patrimoniale e che sia preceduto dalla necessaria riforma di un sistema catastale datato 1939 (il calcolo della base imponibile Imu è infatti centrato sulla rendita catastale dell'immobile).

In proposito, prima ancora dell'abolizione dell'Imu, sia il Fondo Monetario Internazionale che Banca d'Italia avevano sollevato forti dubbi sull'equità e l'efficienza della misura. E lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) aveva evidenziato nella pubblicazione *Ipotesi di revisione del prelievo degli immobili* (agosto 2013) la sua scarsa efficienza e le notevoli criticità sotto il profilo redistributivo, riferendosi in particolare all'impatto regressivo sui redditi e agli effetti territoriali distorsivi dovuti alla sperequazione delle rendite catastali. Considerando il beneficio di tale misura per diverse classi di reddito, esso è quantificato in 187 e 195 euro medi annui per le fasce di reddito, rispettivamente, fino a 10.000 e tra 10.000 e 26.000 euro, mentre il beneficio medio per i redditi superiori ai 120.000 euro è di 629 euro.

Il Mef aveva stimato anche che i maggiori benefici di cui godono i percettori di redditi alti sarebbero stati spesi per oltre un terzo in risparmio e per meno di due terzi in consumi. Questo si ricollega alle criticità, sottolineate sopra, relative agli effetti distributivi degli 80 euro del Governo Renzi, e in particolare all'evidenza della minore propensione marginale al consumo dei percettori di redditi alti rispetto a quella di chi rientra nelle fasce di reddito più basse.

Tra le altre misure fiscali più importanti – politicamente ed economicamente – della XVII legislatura devono essere inoltre ricordate la riduzione dell'aliquota Ires (Legge di Stabilità 2016), l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale (Legge di Stabilità 2016), l'introduzione del super-ammortamento (Legge di Stabilità 2016) e dell'iper-ammortamento (Legge di Bilancio

2017) sugli investimenti in beni strumentali (“Industria 4.0”), la detassazione dei premi di produttività (Legge di Stabilità 2016).

Ciascun provvedimento rappresenta un tassello di un disegno politico complessivo e coerente in materia fiscale che accomuna i Governi Letta, Renzi e Gentiloni. La tabella che segue ospita una quantificazione del minor gettito per lo Stato legato all’adozione di tali misure fiscali.

Tabella 6. Minor gettito dei principali provvedimenti fiscali della XVII legislatura (milioni di euro)

	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i> <i>(minor gettito previsto)</i>	<i>2019</i> <i>(minor gettito previsto)</i>
Abolizione Tasi prima casa	-3.591	-3.593	-3.592	-
Riduzione aliquota Ires (dal 27,5 al 24%)	-	-2.978	-3.970	-
Applicazione super-e 'iper-ammortamento	-170	-600	-1.376	-1.923
Detassazione premi di produttività	-434	-209	-390	-382

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, Rapporto sulla politica di bilancio 2016 e 2017

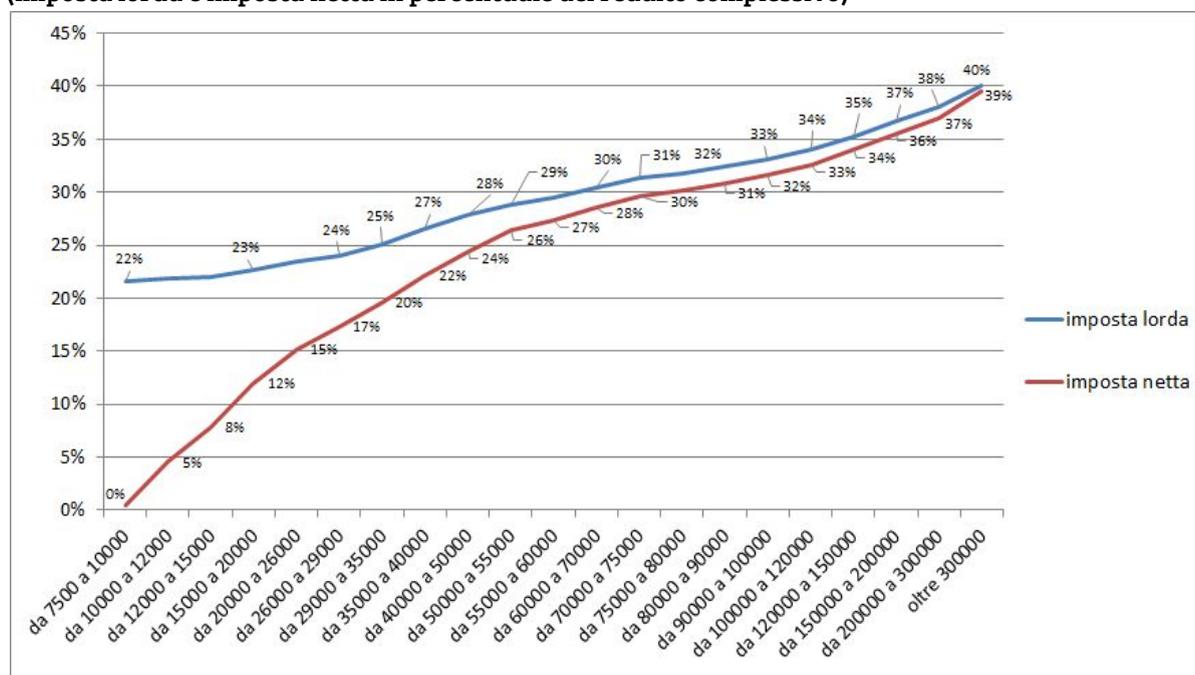
L’applicazione dei provvedimenti sopra enucleati implica solo per il 2018 una previsione di minori entrate per le casse pubbliche di oltre 9 miliardi. Inoltre, nel mezzo di una crisi che continua a incidere pesantemente su occupazione, produzione, salari e consumi (e sull’aumento delle disuguaglianze nel nostro Paese), questi provvedimenti avvantaggiano in prevalenza le classi privilegiate di imprenditori, rentiers, ricchi possidenti, persone ad alto reddito.

Quello che ereditiamo dai Governi Letta, Renzi e Gentiloni della XVII legislatura è pertanto un sistema fiscale “alla rovescia”: costoso e iniquo sotto il profilo dell’adeguatezza e dell’equità delle misure adottate, nonché fortemente segnato da uno spostamento del carico impositivo dai patrimoni ai redditi, dai redditi di impresa ai redditi da lavoro dipendente, e dalle fasce di reddito più elevate a quelle più basse. Dopo l’era berlusconiana, prendiamo atto di altri cinque anni di Governo in cui il dettato dell’art. 53 della nostra Costituzione (“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”) è rimasto lettera morta.

Il dato

La progressività dell'Irpef

Grafico 7. Pressione fiscale dell'Irpef per fasce di reddito prima e dopo l'intervento delle detrazioni (imposta lorda e imposta netta in percentuale del reddito complessivo)



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

La figura mostra l'aliquota media effettiva pagata sui redditi Irpef per le diverse fasce di reddito al lordo e al netto delle detrazioni. La linea blu mostra come, in virtù del sistema di aliquote progressive, l'aliquota media cresce al crescere del reddito, passando da circa il 20% per i redditi più bassi, fino al 40% per i redditi al di sopra dei 300mila euro. Il fatto che la curva sia crescente indica appunto la progressività del sistema.

Una volta calcolata l'imposta lorda derivata dall'applicazione delle aliquote, intervengono però numerose detrazioni (le più consistenti sui redditi da pensione e da lavoro dipendente) che abbattano ulteriormente quanto dovuto al fisco, rendendo l'imposta netta (linea rossa) decisamente più progressiva: si passa così da un'aliquota dello 0,4% quando si esce dalla fascia di incapacità, al 25% al di sopra della soglia dei 50mila euro, fino al 39% per i redditi superiori ai 300mila euro, quando l'effetto delle detrazioni è minimo. Ne derivano almeno due considerazioni.

Innanzitutto, nel dibattito corrente sull'ipotesi di introduzione di una flat tax (in questo caso, si produrrebbe nel grafico una linea blu piatta), i suoi sostenitori affermano che la progressività del sistema sarebbe comunque garantita dalle detrazioni. Tuttavia, occorre sottolineare che, nel complesso, la progressività del sistema verrebbe fortemente intaccata. E che i vantaggi andrebbero in proporzione a favore di quel 12% di contribuenti che guadagnano più di 35mila euro, con benefici crescenti al crescere del reddito.

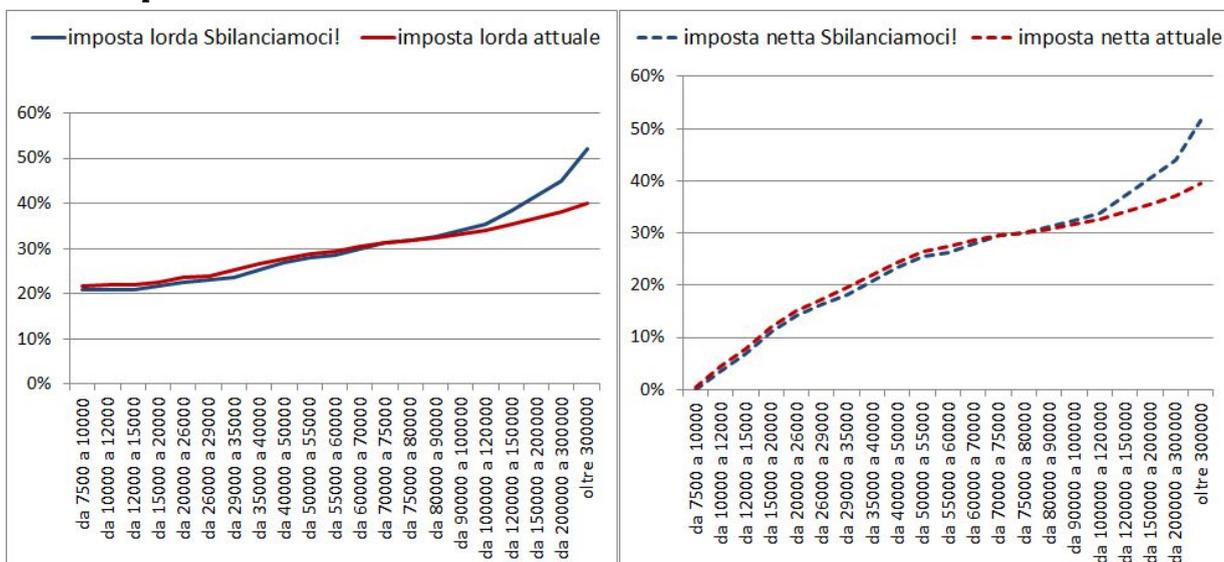
In secondo luogo, volendo incrementare – come chiede da tempo Sbilanciamoci! – la progressività dell'Irpef per i redditi alti, il margine di manovra esiste sul fronte delle aliquote: le detrazioni non possono infatti ridursi molto (e in alcuni casi hanno un ruolo di incentivo alla spesa).

Sbilanciamoci! propone in particolare la seguente rimodulazione: riduzione di un punto percentuale dell'aliquota sul I scaglione di reddito (fino a 15.000 euro) dal 23 al 22%, e sul II scaglione (dai

15.001 ai 28.000 euro) dal 27 al 26%; aumento dell'aliquota sul IV scaglione (dai 50.001 ai 75.000 euro) dal 41 al 44%, e dell'aliquota sul V scaglione (oltre i 75.000 euro) dal 43 al 47,5%; introduzione di un VI scaglione (tra i 100.000 e i 300.000 euro) con un'aliquota al 55% (modificando, dunque, il V scaglione che comprenderebbe dai 75.001 ai 100.000 euro di reddito); introduzione di un VII scaglione oltre i 300.000 euro di reddito con un'aliquota al 60%.

I due grafici qui sotto rappresentano la differenza di aliquota lorda (grafico a sinistra) e netta (a destra) tra la proposta di Sbilanciamoci! sopra indicata e l'attuale struttura dell'Irpef, indicando la maggiore progressività all'aumentare del reddito dell'ipotesi di riforma di Sbilanciamoci! e, al contempo, la minore pressione fiscale prodotta sui redditi più bassi.

Grafico 8. Differenza di aliquota lorda e netta tra la proposta fiscale di Sbilanciamoci! e l'attuale struttura Irpef



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Sbilanciamoci!

Salvare le banche perché non cambi niente: riapre il casinò della finanza

Il contesto

“Le banche italiane sono solide, e non hanno bisogno di aiuti dal pubblico”. Un’affermazione ripetuta negli ultimi anni, con parole più o meno simili, dai principali referenti istituzionali. È vero che dieci anni fa, allo scoppio della crisi dei mutui *subprime*, le banche italiane risposero meglio delle omologhe tedesche, francesi o di altri Paesi europei. Se queste ultime furono salvate solo grazie a giganteschi interventi pubblici, le banche italiane, più legate ai finanziamenti all’economia reale e molto meno a operazioni puramente finanziarie, soffrirono relativamente di meno.

Paradossalmente, proprio l’essere più legate all’economia reale ha costituito di recente un elemento di debolezza. Molte banche estere, inondate di liquidità prima con i piani di salvataggio e poi con le politiche monetarie della Banca Centrale Europea (Bce), sono tornate a realizzare operazioni rischiose e speculative come se nulla fosse successo. Se la finanza è ripartita a pieno ritmo, la crisi si è trasferita al sistema economico. In particolare, l’Italia ha vissuto la peggiore recessione dal dopoguerra. Una crisi industriale, produttiva e occupazionale che ha comportato enormi difficoltà anche per il nostro sistema bancario.

Inizia allora un estenuante tira e molla con Bruxelles. Da una parte l’Europa fa la voce grossa, e dopo avere permesso per anni ogni forma di salvataggio e intervento pubblico per le banche dei Paesi del centro, adotta un rigore ferreo in nome delle regole sulla concorrenza e gli aiuti di Stato. Dall’altra il nostro Governo, in particolare con Matteo Renzi come Presidente del Consiglio, che si presenta già in posizione di debolezza per l’eccesso di debito pubblico, e che cerca di “interpretare” le regole per mascherare i piani di aiuto alle proprie banche.

Così, il primo intervento – il Fondo Atlante – è ufficialmente privato, anche se è evidente la regia pubblica, rivendicata peraltro dallo stesso Renzi in una lettera a la *Repubblica* del 21 dicembre 2017 (“Rivendichiamo l’operazione Atlante che ha impedito tra gli altri la distruzione di un pezzo fondamentale del sistema bancario, segnatamente Unicredit, come fanno tutti gli addetti ai lavori e non solo loro”). Analogamente, il Governo approva le nuove regole europee di salvataggio – il cosiddetto “*bail in*” – ma solo pochi mesi dopo cerca di evitarne l’applicazione, in particolare nel caso Monte Paschi, per non incorrere nell’ira dei piccoli risparmiatori. Una continua ambiguità, tra dichiarazioni di voler “sbattere i pugni sul tavolo a Bruxelles”, da un lato, e accettazione delle regole e debolezza dall’altro.

Il quadro europeo non può giustificare né nascondere gli enormi problemi del nostro sistema bancario. Primo tra tutti la montagna di sofferenze (“*Non Performing Loans*”), solo in parte legate alla difficile congiuntura economica. In molti, troppi casi si tratta di prestiti concessi con estrema leggerezza (se non per motivi clientelari), là dove essere amici degli amici è più importante dell’analisi economica e di bilancio. Un sistema in cui la politica è stata nel migliore dei casi assente, più spesso connivente.

In molti altri casi era – ed è – la pressione a realizzare budget e risultati di breve termine a condizionare le decisioni in banca. Se stipendio e gratifiche dei top manager sono legati solo alla quantità di prestiti erogati, senza obiettivi qualitativi, è più semplice finanziare il palazzinaro di turno per l'ennesimo centro commerciale da decine di milioni di euro che non erogare una moltitudine di prestiti di piccolo importo ad artigiani e imprese produttive del territorio. Non stupisce allora la quantità di sofferenze legate all'edilizia. Ancora, tra i molti altri problemi delle nostre banche, pensiamo al numero spropositato di filiali aperte in passato. La crisi e la rivoluzione tecnologica, dall'internet banking in poi, hanno reso superflue molte di esse, che comportano costi fissi pesanti come macigni sui bilanci di diversi istituti.

Perdite e problemi che troppo spesso sono stati scaricati sulla clientela, a cui, come mostra la cronaca recente, sono stati venduti prodotti finanziari a dir poco rischiosi e inadatti – dalle obbligazioni subordinate ad azioni degli stessi istituti in difficoltà. Di nuovo, un sistema di retribuzioni costruito intorno al massimo profitto nel minore tempo possibile ha esasperato tali pratiche commerciali, con esiti disastrosi per migliaia di piccoli risparmiatori.

In questo quadro, la responsabilità principale del Governo Renzi è stata probabilmente quella di ripetere come un mantra che le banche italiane erano solide. Va bene cercare di mantenere la fiducia e non scatenare il panico, ma negare l'esistenza di qualsiasi problema fino a ritrovarsi in mano una bomba a orologeria pronta a esplodere non è stata certo la strategia migliore. Su scala europea ci si è presentati a quel punto in posizione di estrema debolezza, mentre in Italia crescevano a dismisura malcontento e sfiducia nel sistema bancario: esattamente quello che si voleva a tutti i costi evitare.

Il provvedimento

Il “Salva Banche”

Il provvedimento conosciuto come “Salva banche” (d.l. 237/2016, convertito in legge con modifiche il 17 febbraio 2017) è quello che, in materia finanziaria, rimarrà a simbolo dell'intera XVII legislatura. Per diversi motivi. Prima di tutto per l'importo. Dopo anni passati a ripeterci che l'austerità è l'unica via, che non ci sono i soldi nemmeno per interventi che sarebbero tanto urgenti quanto necessari, ecco 20 miliardi di euro messi a disposizione delle banche, con un decreto approvato praticamente da un giorno all'altro a fine 2016. Anche questo elemento ha sorpreso. Anni a ripetere che non sarebbe stato necessario nessun intervento pubblico, poi nel giro di 24 ore o poco più il Governo propone, le due Camere approvano e via.

Nel merito, con il “Salva banche” il Parlamento autorizza il Governo a contrarre maggiore debito, appunto fino a 20 miliardi di euro, per correre al capezzale delle banche. Nuovamente, a dispetto di anni di messaggi quasi ossessivi sul fatto che la riduzione del debito dovesse essere l'unico e solo faro a guidare le politiche economiche italiane, che non fossero possibili altre strade se non quella di tagliare la spesa pubblica, che “è l'Europa che ce lo chiede”, si trovano 20 miliardi di scudo per salvare le banche.

Uno scudo pensato anche per il rafforzamento patrimoniale delle banche in crisi, ovvero con un intervento diretto del pubblico nelle ricapitalizzazioni. Per l'ennesima volta, tutto ciò che ci è stato ripetuto fino alla nausea in questi anni viene spazzato via in un istante. Anni passati a ripeterci che l'unica strada possibile sono le privatizzazioni e che lo Stato deve farsi da parte. Salvo poi, con il “Salva banche”, intervenire per socializzare le perdite, dopo che i profitti erano stati privatizzati.

Ricordiamo in proposito che, a cavallo tra gli anni '80 e i '90, l'Italia ha privatizzato il 100% delle banche italiane – una cosa che nemmeno Margaret Thatcher in Gran Bretagna aveva fatto. Quali sono i risultati è oggi sotto gli occhi di tutti, non solo in termini di crisi, ma anche di efficienza, di

accesso al credito, di costi dei conti correnti. E non parliamo solo di banche. Le privatizzazioni in Italia si chiamano Telecom, Ilva, Alitalia. Ma il mantra è ancora che privatizzare è giusto, e se non è giusto è comunque necessario per ridurre il debito pubblico: un debito che non è mai sceso malgrado le privatizzazioni e che anzi si può aumentare di 20 miliardi senza battere ciglio se occorre salvare le banche in precedenza (s)vendute ai privati.

Di fatto una delle più grandi banche italiane, Monte dei Paschi di Siena, è oggi di proprietà dello Stato. Non è ancora chiaro quale sarà il costo finale dell'operazione per i contribuenti. Soprattutto, non sembra essere chiara la strategia complessiva e se gli errori del passato possano per lo meno servire ad aprire una riflessione seria sulla situazione delle banche italiane. E su cosa è necessario fare per invertire la rotta.

Il bilancio

La XVII legislatura si chiude così con poche luci e moltissime ombre. Come detto, i problemi non sono stati affrontati in maniera sistemica, ma solo dopo lo scoppio di crisi manifeste, come se si trattasse ogni volta della proverbiale mela marcia.

Si è cercato piuttosto di tranquillizzare l'opinione pubblica, anche sminuendo e nascondendo i problemi. Ricordiamo in tal senso che il 22 gennaio 2016, da Presidente del Consiglio, Matteo Renzi dichiarava a *Il Sole 24 Ore*: “oggi la banca è risanata, e investire è un affare. Su Monte dei Paschi si è abbattuta la speculazione ma è un bell'affare, ha attraversato vicissitudini pazzesche ma oggi è risanata, è un bel brand”. A dicembre dello stesso anno sarà proprio il Governo a dover investire in questo “brand” tanto bello, varando in tutta fretta il “Salva banche” e diventandone il principale azionista.

In ambito finanziario, l'unica nota positiva della legislatura è l'approvazione con la Legge di Bilancio 2017 del provvedimento che riconosce e definisce la finanza etica e sostenibile. Viene incluso un articolo nel Testo Unico Bancario contenente diversi criteri – dalla trasparenza alle paghe, dalla distribuzione degli utili ai finanziamenti al terzo settore, ad altri ancora – che devono avere le banche per essere definite operatori di finanza etica e sostenibile.

Se tale provvedimento è un esempio da portare adesso su scala europea, si è trattato di un caso isolato. Oltre al “Salva banche”, che interviene a valle della crisi in una situazione di emergenza, l'attenzione è stata rivolta alla riforma delle Banche Popolari (tramite modifica del Testo Unico Bancario, d.lgs. 385/1993) e di Credito Cooperativo (d.l. 18/2016). Riforme che non erano priorità – né tanto meno sembrano aver risolto i problemi delle banche italiane – e che rischiano peraltro di compromettere l'idea di “biodiversità” bancaria: a fronte di diverse esigenze finanziarie ed economiche per grandi e piccole imprese, artigiani, famiglie, servono diversi tipi e modelli di banca.

È invece stata sposata la visione di un sistema “a taglia unica”, tarato sui gruppi internazionali di maggiore dimensione. Una visione cara alle istituzioni europee, che per noi è però nociva, se non paradossale. Negli ultimi anni si è assistito a un diluvio di regole e normative sull'erogazione di credito delle banche, mentre poco o nulla ha riguardato le operazioni più rischiose e speculative. Come conseguenza, le banche sono spinte a spostarsi ancora di più sulle operazioni finanziarie e il sistema bancario ombra visto che, al contrario di queste ultime, l'attività tradizionale di erogazione del credito viene ingabbiata.

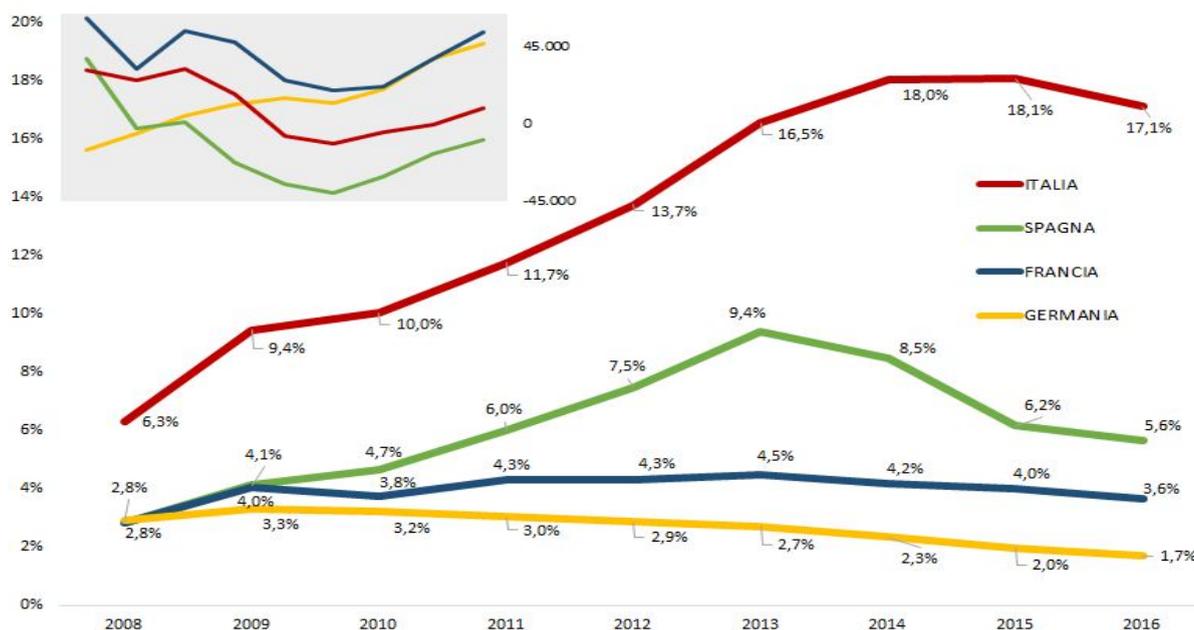
Non solo viene così rilanciato il modello che ci ha trascinato nella crisi, ma per il nostro Paese, che come detto ha banche relativamente più legate all'economia reale rispetto alle omologhe europee, questa visione e questo sistema di regole si dimostrano estremamente penalizzante. Un esempio tra i molti: la Bce esegue pochi anni fa alcuni stress test per valutare la salute delle banche in una situazione, appunto, di stress. Peccato che si guardi solo a cosa succederebbe in caso di peggioramento dell'economia reale, senza considerare il possibile impatto dello scoppio di una nuova bolla finanziaria. Così, i giganti europei con i bilanci pieni di derivati superano i test a pieni voti, le banche italiane vengono massacrate.

In tal senso, tracciando un bilancio conclusivo, la responsabilità dei Governi che si sono succeduti in questa legislatura è duplice, e affonda le proprie radici in una colpevole mancanza di coraggio e di visione, tanto politica quanto finanziaria ed economica: da un lato, non aver inquadrato le priorità per il nostro Paese, non aver visto arrivare i disastri che hanno colpito le banche italiane, aver minimizzato e negato finché possibile (e anche oltre), essere intervenuti in ritardo, a valle, con misure di emergenza – come appunto il “Salva banche” – con impatti pesantissimi sui conti pubblici. Dall'altro lato, essersi accodati agli altri Paesi europei, accettando un modello bancario e finanziario sbagliato, che ci penalizza in modo particolare.

Il dato

Lo stato del credito bancario

Grafico 9. Quota di crediti in sofferenza sul totale dei crediti concessi (figura principale) e flussi di crediti alle famiglie (in alto a sinistra) per alcuni Paesi europei. Anni 2008-2016 (valori percentuali e valori assoluti in milioni di euro)



Fonte: World Bank per i crediti in sofferenza; Eurostat per il flusso di crediti alle famiglie

Lo stato di salute del credito bancario nel nostro Paese è pessimo. È quanto ci dicono i dati di World Bank ed Eurostat. In Italia, infatti, è pari a più del 17% nel 2016 la quota di crediti in sofferenza sul

totale dei crediti concessi. Questa quota è oltre 10 volte più ampia di quella osservata in Germania e quasi 5 volte maggiore di quella francese.

Nel nostro Paese, la crescita dei crediti in sofferenza ha avuto una portata notevolissima, passando dal 6 al 18% in meno di un decennio, tra il 2008 e il 2015. Questa crescita è stata rapida, ma comunque meno intensa, anche in Spagna, con una positiva inversione di rotta iniziata già a partire dal 2013. In Francia e Germania, invece, la quota di crediti in sofferenza si è mantenuta pressoché stabile nel corso degli anni.

Per quanto riguarda invece l'altro importante indicatore qui considerato sull'andamento dei crediti concessi alle famiglie (figura in alto a sinistra del grafico), contrariamente alle attese derivanti dalle politiche espansive attuate dalla Banca Centrale Europea, esso si è sostanzialmente azzerato nel nostro Paese, passando da un flusso positivo di circa 31 miliardi di euro nel 2008 a uno leggermente negativo nel 2015. Nel 2016, il flusso è tornato a segnare un passo positivo, assestandosi a circa 9 miliardi di euro. Una dinamica simile, seppur più accentuata, si è registrata anche in Spagna.

Completamente diverso invece il riscontro della Germania, là dove il flusso, partito da un valore negativo nel 2008, è cresciuto costantemente fino ad arrivare a superare i 45 miliardi di euro nel 2016.

Metteremo milioni nei vostri cannoni: la spesa militare non conosce austerità

Il contesto

La XVI legislatura si era chiusa con l'approvazione della legge 244/2012 sulla revisione dello strumento militare, le cui linee di applicazione rimangono ancora sulla carta. Il fallimento è sia sul fronte della riorganizzazione dello strumento militare che in quello dell'ipotizzata centralità parlamentare nei programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma e nella scelta sulle missioni militari all'estero.

Sulla struttura organizzativa delle forze armate, il *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa 2015*, voluto dalla Ministra Roberta Pinotti come primo frutto della legge 244/2012, ha cercato di delineare i criteri per un'opera ambiziosa di riorganizzazione, incidendo sulle strutture direttive e di comando dello strumento militare; sulle modalità di reclutamento, formazione, valorizzazione del personale; sulla pianificazione degli investimenti e su molti altri settori di interesse della Difesa. Il *Libro bianco* non è però riuscito a incidere in alcun modo e il suo testo è stato criticato da più parti.

Nella XVII legislatura è stato comunque inserito uno strumento di pianificazione come il *Documento programmatico pluriennale per la Difesa (Dpp)* che però, di nuovo, non garantisce al Parlamento un vero controllo delle questioni legate alle forze armate e all'acquisto di armamenti. È inoltre prefigurata, ma non ancora operativa, una legge pluriennale per gli investimenti della Difesa, che invece sarebbe utile per monitorare spese sempre più alte e poco chiare.

Per la parte di organico, sulla scorta dell'ultimo provvedimento sul riordino delle carriere (rafforzato dagli stanziamenti della Legge di Bilancio 2018), è stato largamente disatteso l'obiettivo di una spesa al 50% per il personale, al 25% per l'esercizio e al 25% per gli investimenti. Le forze armate dipendono così dalle risorse destinate alle missioni internazionali. I numeri sono chiari: i finanziamenti per le spedizioni all'estero sono cresciuti dal 2014 di oltre 300 milioni di euro (+30% circa): nel 2014 equivalevano (dopo cospicua riduzione dell'anno precedente) a 965 milioni, mentre l'ultima deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28.12.2017 ha assegnato alla parte militare delle missioni all'estero 1.282 milioni.

Anche il numero di militari e forze di polizia impiegati nel teatro internazionale è cresciuto: dai 5.390 impiegati nel 2013 ai 7.883 potenzialmente impiegabili nel 2018. I teatri di impegno sono aumentati: i più recenti sono la Libia con una discutibile missione di terra (400 unità previste nel 2018 e 130 mezzi terrestri) e la nuova e rischiosa missione in Niger (470 unità previste nel 2018 e 130 mezzi terrestri). Ma nella XVII legislatura ci sono stati anche il ritorno in Iraq delle nostre truppe (ritirate nel 2007 dal Governo Prodi), con il duplice pretesto della coalizione anti-Daesh e di consentire alla multinazionale italiana Trevi i lavori di consolidamento della diga di Mosul, e la prosecuzione, pur con un contingente più ridotto, dell'occupazione dell'Afghanistan.

Va invece positivamente segnalato l'impegno di Marina Militare e Guardia Costiera nel salvataggio di migliaia di vite nel Mediterraneo. Giudizio sospeso sull'efficacia della riforma

sull'approvazione e proroga delle missioni internazionali (la "legge quadro" 145/2016). La sostituzione con atti d'indirizzo parlamentari sulle singole missioni, invece della conversione dei tradizionali decreti-legge di finanziamento, consente una maggiore articolazione della discussione e il voto separato per missione, ma rischia di relegare il Parlamento a semplice notaio di decisioni prese dall'Esecutivo.

Positiva è la valutazione delle due Commissioni d'inchiesta varate dalla Camera in connessione a questioni militari: quella sull'uccisione del paracadutista Emanuele Scieri ha consentito la riapertura dell'inchiesta da parte della Magistratura, mentre quella sugli effetti dell'utilizzo dell'uranio impoverito ha portato all'approvazione di norme a tutela della salute dei militari e delle popolazioni interessate, nonché la tracciabilità delle armi utilizzate nei poligoni e nelle esercitazioni.

Negativo è invece il giudizio sulla bocciatura delle mozioni che chiedevano al Governo di non consentire il dispiegamento e l'ammodernamento delle nuove bombe atomiche B61-12 nelle basi nucleari di Aviano (Usaf) e Ghedi (gestione congiunta con l'Aeronautica). Un'occasione persa per far valere la nostra adesione al *Trattato di non proliferazione nucleare* e per avere un ruolo propositivo nei percorsi di disarmo nucleare. Altrettanto grave l'opposizione – fin dall'inizio e nelle sedi sia preparatorie che di negoziazione – del Governo in merito al dibattito internazionale che ha portato all'approvazione nel 2017 di un *Trattato di messa al bando delle armi nucleari*. L'Italia ha votato contro la convocazione dei negoziati svolti alle Nazioni Unite e non vi ha preso parte. Risulta infine grave la bocciatura delle mozioni (presentate sotto lo stimolo della società civile) che chiedevano al Governo lo stop alle autorizzazioni di fornitura di armi italiane all'Arabia Saudita e alla coalizione da essa capeggiata nella guerra in Yemen. Si è arrivati al paradosso che mentre gli Eurodeputati italiani (compresi quelli della maggioranza di Governo) votavano in tre diverse occasioni una risoluzione per chiedere alla Vicepresidente della Commissione Mogherini e ai Governi Ue l'embargo sulle armi verso i responsabili delle immani sofferenze inflitte alla popolazione civile yemenita, i loro omologhi italiani respingevano testi simili alla Camera.

Il provvedimento

La legge sulla cooperazione internazionale

Nella XVII legislatura è stata introdotta la legge 125/2014, che ha portato significative novità per le politiche di cooperazione internazionale. Sono stati diversi negli ultimi tre anni gli assestamenti necessari affinché la nuova normativa potesse inserirsi nel sistema di relazioni internazionali del Paese.

E alcune misure necessarie, come quelle sulla dotazione organica dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (Aics), sono ancora in corso. Ciononostante, il giudizio sulla riforma della cooperazione rimane positivo. Con la creazione dell'Aics, l'Italia si è allineata alle pratiche di molti Paesi europei, creando uno strumento, in teoria, più agile per intervenire in modo efficace.

Da un punto di vista operativo sono state introdotte innovazioni in linea con i tempi, come i bandi di primissima emergenza (molto più veloci) o quelli aperti alle Ong locali. Tutti passaggi a lungo attesi. Inoltre, sono stati avviati bandi *ad hoc* per enti locali, cercando di mettere a sistema il nostro enorme patrimonio di cooperazione. Infine, è stato avviato un bando per enti profit. Da parte di diverse realtà della società civile è stata criticata tale apertura al profit, ma andranno valutati gli esiti del primo bando e dei progetti implementati per esprimere un giudizio più preciso.

A livello di uffici locali, si nota una rinnovata capacità operativa e un impegno molto efficace per avviare nuovi programmi di cooperazione. Il focus su Africa e Medio Oriente ha visto il lancio di diversi bandi affidati per interventi strategici in vari settori. I bandi di emergenza hanno agito con maggiore tempestività sulle crisi. Svincolando tali operazioni dalle Ambasciate, almeno in termini di burocrazia, si è riusciti spesso a creare buone sinergie tra Ong e Agenzia.

In questo contesto permangono alcune criticità. La principale riguarda gli spazi di indipendenza e agibilità dell'Agenzia dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Maeci). Il peso del Ministero rimane preponderante in diversi ambiti, creando talvolta frizioni tra la visione diplomatica e quella dei tecnici della cooperazione. La presenza di un Viceministro con delega alla cooperazione ha spesso mitigato questo potenziale conflitto, ma ha anche imposto l'agenda politica sulle scelte dei programmi di cooperazione.

Un altro elemento di debolezza è stata la creazione di una serie di strumenti di cooperazione fuori dalla gestione dell'Aics. Ad esempio, il Fondo Africa, invece di essere utilizzato per programmi di sviluppo, è messo a disposizione delle politiche migratorie, con una gestione caratterizzata dalla discrezionalità del livello politico e diplomatico (e non improntata sulle politiche di cooperazione). Infine, i diritti umani rimangono la cenerentola sia della nostra cooperazione internazionale sia della politica estera.

L'Agenzia dovrebbe rimetterli al centro delle sue azioni e trovare, come fanno già altri soggetti a livello internazionale, uno specifico ambito di interesse e azione.

La scheda

Il Servizio civile universale e i Corpi civili di pace

Il Servizio civile universale

La XVII legislatura è stata produttiva in materia di Servizio civile, con l'approvazione della legge 106/2016 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale" e del successivo d.lgs. 40/2017.

La legge ha il merito di delineare le finalità dell'Istituto, definito "universale", separandole dai settori di intervento. Inoltre, la difesa della Patria con modalità civili e non armate e la promozione dei valori fondativi della Repubblica, così come fissati dall'art. 8 della legge 10/2016 e dall'art. 2 del d.lgs. 40/2017, aprono un collegamento con la campagna per l'istituzione della Difesa civile.

L'approvazione della riforma – che ribadisce la natura volontaria della partecipazione dei giovani – spiana la strada anche al riordino delle funzioni fra Stato, Regioni e Province autonome, uno dei punti più critici del Servizio civile nazionale (Scn), e prevede il passaggio dalla progettazione annuale a quella triennale, con un'attenzione maggiore alla dimensione europea del Servizio.

Vi sono però due criticità. La prima riguarda il carattere di legge delega, che implica un testo con indicazioni generali da definire con normativa secondaria: ciò solleva molte questioni interpretative e attuative, solo in parte risolte dal d.lgs. 40/2017, che impattano sull'operatività del Scn. La seconda criticità, che acuisce i limiti della prima, è la collocazione del Scn all'interno della riforma del Terzo settore.

Abbiamo quindi una materia complessa e ampia, quella del Servizio Civile, ridotta a un solo articolo (art. 8) e pochi commi, sacrificando i contenuti delle indicazioni legislative, rimandate al successivo decreto legislativo: quest'ultimo è intervenuto solo sulla materia della legge delega, e molti altri aspetti in attesa di revisione legislativa non sono stati trattati. Accanto a questo c'è stata una forte azione di controllo parlamentare.

Sono state presentate tra Camera e Senato 45 interrogazioni, 4 interpellanze e 2 mozioni. In controtendenza con la rilevanza della riforma che ha posto al centro la difesa non armata della Patria, nella XVII legislatura si è infine modificata la collocazione in Legge di Bilancio del capitolo del Fondo nazionale del servizio civile, passato con la manovra 2016 alla voce "Diritti sociali, Politiche sociali e

famiglia". Mentre il decreto ministeriale del 31.08.2017 ha disarticolato l'Ufficio nazionale del servizio civile, curiosamente non citato nel d.lgs. 40/2017 negli articoli ove si trattano le funzioni statali.

I Corpi civili di pace

Da giugno 2017 è finalmente iniziata la sperimentazione dei Corpi civili di pace all'interno del Servizio civile nazionale: 102 volontari hanno firmato un contratto con lo Stato per svolgere un servizio civile di pace su progetti gestiti da associazioni e università. I fondi però coprono solo formazione, spese e compenso dei volontari, non le attività né il loro coordinamento, e rimangono insufficienti per interventi di *peacebuilding* della società civile.

Oggi 78 volontari sono presenti in America Latina e Haiti, nei Balcani, in Africa, in Medio Oriente e in Asia a sostegno di partner locali che lavorano sui processi di pace e coesione sociale, o nella gestione e prevenzione dei conflitti ambientali. Altri 24 volontari sono attivi in Italia nella "terra dei fuochi" e a Genova nella trasformazione dei conflitti legati alla gestione del territorio e dei rifiuti.

La scelta era stata approvata in Commissione Bilancio nel dicembre 2013 con un emendamento alla Legge di Stabilità: per il triennio 2014-16 furono stanziati 9 milioni di euro per "l'istituzione di un contingente di corpi civili di pace, destinati alla formazione e alla sperimentazione della presenza di 500 giovani volontari da impegnare in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto o nelle aree di emergenza ambientale".

Ci sono voluti ben tre anni e mezzo per la firma di un decreto interministeriale che disciplinasse i Corpi civili di pace, l'apertura di un bando progetti per enti di servizio civile e di un bando volontari. Nel frattempo parte dei finanziamenti sono stati sottratti all'Ufficio nazionale servizio civile in quanto non spesi, con il rischio che il prossimo Governo interrompa la sperimentazione qualora non sia coerente con i suoi interessi.

Il bilancio è quindi positivo per l'avvio della sperimentazione (seconda in Europa dopo la Germania), ma è negativo per quanto riguarda: a) carenza di fondi per implementare i progetti con solidità; b) protocolli di sicurezza troppo rigidi e limitazioni sul numero dei Paesi in cui l'intervento è ammesso; c) investimento pressoché nullo nel monitoraggio e comunicazione pubblica di questa sperimentazione; d) mancanza totale di prospettive future dopo il triennio, nonostante i Corpi civili di pace siano menzionati.

Il bilancio

Nei cinque bilanci dello Stato 2014-2018 di diretta responsabilità di questa legislatura c'è stata una crescita di circa il 5% delle spese militari, valutate secondo la metodologia Mil€x. Si è passati da 23,6 miliardi annui ai quasi 25 miliardi appena deliberati, con una crescita avviata due anni fa dai Governi Renzi e Gentiloni che hanno deciso una risalita dell'8,6% (quasi 2 miliardi in più) rispetto al bilancio Difesa del 2015 (l'ultimo a risentire degli effetti della *spending review* decisa nel 2012 dal Governo Monti e applicata dal successivo Governo Letta anche al Ministero della Difesa).

Un andamento simile a quello del bilancio "proprio" della Difesa, a cui però si devono aggiungere in fondi provenienti in modo sempre più sistematico da altri dicasteri: dalle spese per le missioni militari all'estero, agli impatti del trattamento pensionistico militare privilegiato, fino ai fondi del Ministero dello Sviluppo economico (Mise) destinati all'acquisto di nuovi armamenti.

Tabella 7. Spese militari italiane nella XVII legislatura (milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Carabinieri parte Difesa	2.831,2	2.816,5	3.037,1	3.025,6	3.096,0
Costo Personale	9.511,5	9.663,7	9.927,2	9.799,5	10.253,8
Pensioni ausiliaria	449,1	438,4	413,2	369,5	341,3
Pensioni INPS	1.808,7	1.897,5	1.988,4	2.080,7	2.174,6
Esercizio	1.344,7	1.149,7	1.257,0	1.271,2	1.305,6
Missioni Militari (MEF)	964,6	1.093,4	1.195,5	1.282,7	1.282,4
Strade Sicure (fino al 2015 in MEF)	40,0	80,7	-	-	-
Armamenti in bilancio Difesa	3.027,1	2.228,7	2.043,9	1.967,1	2.187,8
MISE - Investimenti per nuove armi	2.845,8	2.819,4	3.089,6	3.363,7	3.532,2
Infrastrutture	193,6	144,0	132,3	174,0	161,2
Funzioni Esterne	99,0	97,0	117,9	141,1	104,1
Basi USA	545,5	545,5	582,7	520,0	520,0
TOTALE (val. corr.)	23.660,8	22.974,5	23.784,8	23.995,0	24.959,0
Var. % annuale	-	-2,9%	3,5%	0,9%	4,0%
% del PIL	1,46	1,39	1,42	1,40	1,41

Fonte: Stima delle spese militari italiane valutate secondo la metodologia dell'Osservatorio MilEx - www.milex.org

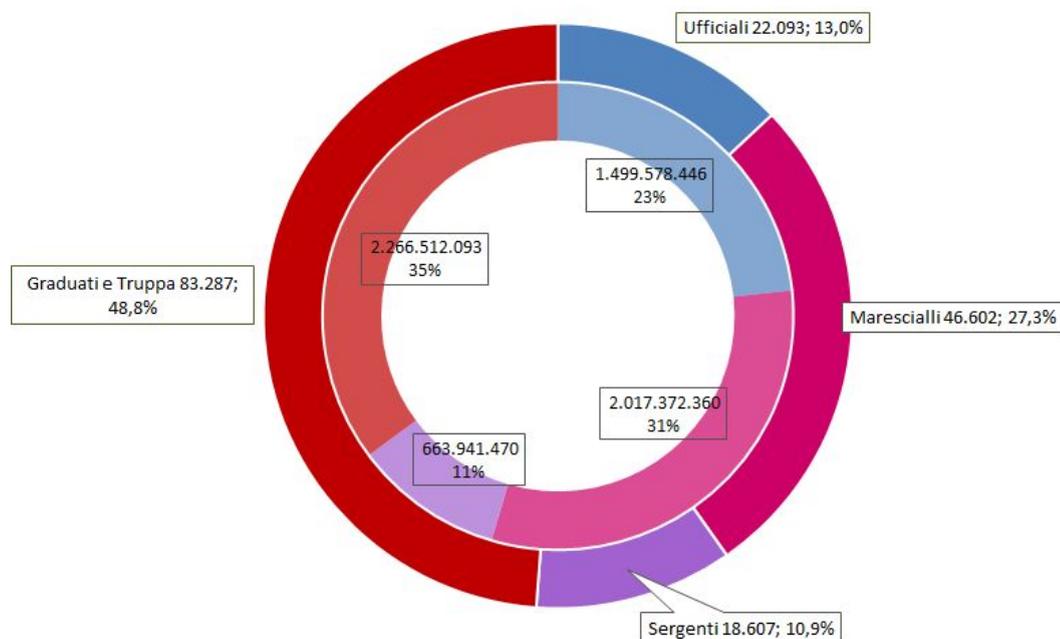
L'analisi dei dati relativi al procurement militare è fondamentale: nel corso della XVII legislatura tali fondi non sono mai scesi sotto i 5 miliardi annui, in particolare grazie all'utilizzo dei fondi del Mise (dai 2,8 miliardi nel 2014 ai 3,5 per il 2018). Principali programmi di acquisto: i caccia F-35, nuove navi militari approvate da una Legge navale dal valore di quasi 6 miliardi di euro, centinaia di elicotteri e carri armati. Senza dimenticare che ben 12,8 miliardi dei 46 complessivi (circa il 28%), previsti dal Fondo pluriennale investimenti voluto dal Governo Renzi sul Bilancio 2017, sono garantiti a vantaggio di acquisti armati. Il tutto con dati di dettaglio presentati solo mesi dopo l'approvazione parlamentare, che testimoniano la mancanza di controllo parlamentare al riguardo.

Anche il tentativo di un'analisi più accurata, condotto con l'Indagine conoscitiva sui sistemi d'arma nella prima parte di legislatura, si è concluso con un nulla di fatto, evidenziando peraltro forti limiti sul principale caso di procurement militare: i caccia F-35. Nonostante diversi dibattiti in Parlamento e l'analisi delle Commissioni competenti, si è verificata una forzatura costituzionale mai vista prima da parte dell'allora Presidente della Repubblica Napolitano, che è intervenuto neutralizzando le prerogative del Parlamento e abusando delle funzioni del Consiglio supremo di difesa (esclusivamente consultive a Costituzione vigente) per confermare in un certo senso l'obbligatorietà dell'acquisto del Joint Strike Fighter.

Sono risultate inefficaci anche altre iniziative parlamentari di controllo sugli acquisti di armamenti (come la proposta di legge Bolognesi) o sulle carriere nell'industria militare di ex-ufficiali delle forze armate (legge Galli), bloccate dai veti di maggioranza e dalla volontà della Difesa. Parimenti, la legge di applicazione del *Libro bianco* si è arenata in Commissione Difesa al Senato e quella di Riforma della rappresentanza militare alla Camera, mentre le Commissioni sono state sollecitate a esprimersi su diversi atti fondamentali (molto impattanti per il futuro) promossi in seno all'Unione Europea e propedeutici all'istituzione della cooperazione strutturata permanente in materia di difesa (Pesco), al Piano d'azione europeo in materia di difesa e all'istituzione del Fondo europeo della Difesa. Quest'ultimo prevede in prospettiva 500 milioni di euro l'anno per la ricerca militare e il supporto a progetti di produzione di armamenti, con un effetto moltiplicatore annuo (dal 2020) di 5 miliardi di euro. Eventuali (e sollecitate) risorse destinate dagli Stati membri al Fondo verranno addirittura escluse dai calcoli del deficit di bilancio ai sensi del Patto di Stabilità.

Inoltre, la proposta di legge (Scanu/Basilio) per la riabilitazione dei militari uccisi nelle decimazioni operate del Regio Esercito per mantenere la "disciplina" durante la Prima Guerra Mondiale, approvata all'unanimità dalla Camera, è stata bloccata dal Presidente della IV Commissione Difesa del Senato, sotto evidenti pressioni dei vertici militari. E in questa legislatura è stata dilatata oltre misura, rendendola di fatto permanente, l'operazione "Strade sicure": da inizio legislatura si è assistito al raddoppio del contingente dispiegato (oggi circa 7.100 donne e uomini dell'Esercito).

Questa legislatura passerà alla storia infine per la crescita vertiginosa delle autorizzazioni all'export militare italiano, i cui effetti si vedranno nei prossimi anni: 14,6 miliardi di euro (+85% rispetto al 2015, +452% rispetto al 2014). Il valore delle esportazioni effettive si attesta invece sui 2,85 miliardi, in linea con il passato. Pesa in particolare la mega-commessa (oltre 7 miliardi) di caccia Eurofighter per il Kuwait; ma tra i principali Paesi destinatari vi sono anche Arabia Saudita, Qatar, Turchia, Pakistan, Angola, Emirati Arabi: oltre il 60% delle nostre armi finirà in Stati non aderenti a Ue e Nato. Si tratta di una politica insensata che contribuirà a far crescere i conflitti, in contrasto con le nostre necessità di politica estera così come definite dalla legge 185/90.

Il dato**Composizione e spesa per il personale delle Forze Armate****Grafico 10. Struttura del personale (cerchio esterno) e della spesa per il personale (cerchio interno, più piccolo e in trasparenza) delle Forze Armate italiane. Anno 2017**

Fonte: Osservatorio MIL€X 2017 (elaborazioni su dati Ministero dell'Interno)

170.589 unità: è questa la consistenza odierna del personale delle Forze Armate in Italia. Ma, come si evince dal cerchio esterno più grande del grafico, le nostre Forze Armate possono vantare una curiosa peculiarità, di cui certamente non andare fieri: sono presenti più comandanti che comandati. Il numero dei primi, che comprende ufficiali e sottoufficiali, supera infatti quello dei secondi (graduati e truppa) di quasi 4mila unità, 87mila contro 83mila circa. In valori percentuali i comandanti rappresentano il 51,2% del totale, contro il 48,8% dei comandati.

Ma oltre a questo evidente dato paradossale, vi è un secondo elemento critico – strettamente correlato alla distorsione appena riscontrata nella struttura delle Forze Armate – su cui occorre riflettere. Per quanto riguarda infatti la spesa per il personale (si veda il cerchio interno del grafico, più piccolo e in trasparenza), dei quasi 6 miliardi e mezzo che vengono complessivamente impiegati ad oggi per le retribuzioni, poco meno dei due terzi coprono quelle degli ufficiali (rispettivamente 65% contro 35%). In particolare, per i comandanti si spende il doppio rispetto ai comandati: circa 4,2 miliardi di euro l'anno per i primi, 2,2 miliardi per i secondi.

PARTE SECONDA

DIECI PROPOSTE PER LA PROSSIMA LEGISLATURA

Le proposte che seguono, a differenza di quanto facciamo ogni anno con la nostra Controfinanziaria, allungano lo sguardo sul futuro per prospettare un progetto lungimirante e complessivo per lo sviluppo del Paese. Non si tratta solo di cambiare il modo in cui spendere i soldi che ci sono, quindi, ma anche di immaginare le direzioni da intraprendere. Come creiamo lavoro senza demolire i diritti, come ripensiamo il welfare adeguandolo ai tempi e all'organizzazione di una società che è molto cambiata, come proviamo a ridimensionare gli effetti della lunga crisi economica sulla società italiana, come immaginiamo la nostra economia e le nostre infrastrutture in un Paese tanto fragile dal punto di vista ambientale?

Sono domande enormi che occorre almeno porsi. La politica e lo Stato non possono dare tutte le risposte e non possono darle in fretta. Ma dovrebbero e potrebbero discutere dei grandi temi che ci stanno davanti. Le organizzazioni, associazioni e Ong che alimentano il lavoro di Sbilanciamoci! sono tutte portatrici di esperienze parziali, ma grazie ai loro terminali, ai loro sportelli, al loro lavoro sul territorio e di studio, hanno un contatto diretto con le difficoltà e la fatica di questo Paese.

Le idee che trovate elencate qui sotto, accompagnate da un breve quadro di sintesi che cerca di descrivere l'ambito di intervento delle proposte che avanziamo, non sono rivoluzionarie, parlano dei grandi nodi che l'Italia e la legislatura che si apre nel 2018 dovrebbero affrontare. La campagna elettorale ha evitato accuratamente di occuparsene, se non per rari momenti. Ripartire la politica a occuparsi di lavoro, ambiente, disarmo, diritti per tutti è il principale obiettivo di questo Rapporto. Presentare le nostre idee a più persone possibili in giro per l'Italia è il secondo: perché una società consapevole, che conosce i temi su cui si prendono decisioni cruciali per la vita di tutti rende una democrazia più viva e ricca. Crediamo che ce ne sia bisogno.

1. Lavorare bene, meno e tutti

Nel 2017 nove contratti su dieci attivati erano a termine, un esempio tra i molti possibili di come gli effetti positivi del Jobs Act fossero dovuti allo scambio tra Stato e imprese: io elimino la contribuzione e i vincoli al licenziamento, tu assumi. Esaurito il periodo di vigenza degli sgravi, le imprese hanno smesso di assumere: conviene non versare il contributo per il nuovo schema di disoccupazione e l'eventuale indennizzo al lavoratore licenziato; molto meglio, invece, rinnovare il contratto a termine.

In questi anni si è anche moltiplicato l'utilizzo di contratti a breve termine, ed è cresciuto a dismisura il part-time involontario: l'Italia è prima in Europa per questa tipologia, mentre è sotto la media europea per numero assoluto di contratti part-time. Tranne che in rari casi, la flessibilità è cresciuta, ed è cresciuta solo in negativo per i lavoratori. Al contempo sono calati, rispetto al periodo pre-crisi, sia le retribuzioni medie che il numero di ore lavorate (circa un milione di unità lavorative in meno).

Questo quadro, al pari della lunga storia di riforme del mercato del lavoro e delle pensioni nel nostro Paese, fornisce un'indicazione piuttosto chiara: non è indebolendo la normativa sul lavoro che si crea buona occupazione. A tutto ciò, si accompagna peraltro una rivoluzione tecnologica

destinata a ridurre l'occupazione in molti settori e per molte mansioni, che richiederà aggiornamenti continui sia a chi un lavoro lo cerca, sia a chi lo ha già.

La proposta

Ci sono due aspetti da affrontare quando si parla di mercato del lavoro: quello delle norme che regolano i rapporti tra datore di lavoro e lavoratore e quello di come si crea lavoro. Tornare alle garanzie pre-Jobs Act è importante per dare certezze e stabilità a chi ha un lavoro e per non renderlo continuamente ricattabile, ma non crea nuova occupazione.

Innanzitutto occorre tornare a un contratto di lavoro unico per chi svolge le stesse mansioni o mansioni simili nella stessa impresa: i casi clamorosi di Amazon e del settore della logistica sono un esempio di come appalti e subappalti siano strumenti di precarizzazione del lavoro. Riteniamo poi che si debba tornare a regolare il licenziamento ripristinando l'articolo 18, la tutela piena del lavoratore e la possibilità di reintegro sul posto di lavoro nei casi di licenziamento illegittimo.

Per creare nuova occupazione, in un contesto che tende a ridurre la domanda a seguito delle trasformazioni introdotte dalle innovazioni tecnologiche, le linee guida da seguire sono due: da un lato attivare piani del lavoro pubblici, rilanciando il ruolo dello Stato come occupatore di ultima istanza; dall'altro lato redistribuire il lavoro grazie a una politica di riduzione dell'orario di lavoro. Sul primo fronte, si può avviare un programma che assuma come priorità la costruzione di infrastrutture piccole e necessarie, un piano del trasporto locale che orienti il trasporto collettivo nella direzione di una maggiore sostenibilità, l'ampliamento e la qualificazione dei servizi sociali e sanitari che migliorano la qualità della vita delle persone, la cura del territorio (di cui si parla da sempre quando bruciano i boschi o manca l'acqua, salvo poi dimenticarsene a emergenza finita).

Sul secondo fronte, una politica di riduzione e redistribuzione dell'orario di lavoro potrebbe essere facilitata dall'introduzione di flessibilità contrattuali che prevedano una differenziazione dell'imposizione fiscale e contributiva, rendendola più leggera per i contratti di lavoro a tempo ridotto e più accentuata su quelli di tipo prolungato.

Infine, le nuove tecnologie sono destinate a cambiare le nostre vite e il mercato del lavoro più in fretta di quanto pensiamo. Per questo occorre un sistema di formazione permanente sia di chi lavora sia di chi non lavora per rendere la manodopera al passo con le trasformazioni del processo produttivo. Lo Stato e le imprese dovrebbero farsene carico: è una questione strategica, serve formazione di qualità.

La cifra

150 miliardi di euro in 10 anni. È la cifra pronunciata a Bruxelles nei giorni finali della XVII legislatura da Romano Prodi, il quale ha presentato il suo new deal, un piano europeo di investimenti per le "infrastrutture sociali" (sanità, educazione e alloggi sociali a costi abbordabili). Significa che quanto proponiamo non è irrealistico né insostenibile.

2. Una politica pubblica su cosa e come produrre

Le priorità della politica industriale del Paese non sono quelle di Industria 4.0, ma riguardano innanzitutto tre aree di sviluppo.

Ambiente, energia, sostenibilità. Il paradigma tecnologico futuro sarà centrato su beni e metodi di produzione eco-sostenibili e a basso impatto ambientale, che usano meno energia, meno risorse, meno suolo, e con un minore impatto sul clima e sugli eco-sistemi; sullo sfruttamento delle energie rinnovabili; su sistemi di mobilità integrata con un impatto ambientale ridotto; sulla riparazione e sulla manutenzione di beni esistenti e di infrastrutture che proteggano la natura e la Terra.

Conoscenza e tecnologie dell'informazione. L'attuale paradigma tecnologico basato sulle tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione può offrire applicazioni appropriate che consentano guadagni di produttività, minori costi, abbassamenti dei prezzi, sviluppo di nuovi prodotti e servizi, ampliando anche le potenzialità della cooperazione in rete (software open source, copyleft, Wiki, peer-to-peer).

Salute, welfare, assistenza. L'Italia è un paese che invecchia, ma ha uno dei migliori sistemi sanitari – un servizio pubblico universale. Gli avanzamenti nella ricerca medica, nei settori dei farmaci e della strumentazione medica, nei sistemi di cura, prevenzione, assistenza devono diventare obiettivi centrali per il Paese. Inoltre, tutti questi comparti sono caratterizzati da processi produttivi ad alta intensità di lavoro e da una domanda di occupazione con medie e alte competenze.

La proposta

Da un lato, occorre *intervenire sulle misure di politica industriale oggi vigenti*. In quest'ottica, gli incentivi fiscali alle imprese su innalzamento di capitali, acquisto di macchinari, spese di ricerca, formazione del personale dovrebbero essere concentrati solo sulle attività economiche sopra descritte, che rappresentano le dimensioni prioritarie per lo sviluppo del Paese. Lo stesso principio dovrebbe valere per gli sgravi fiscali sull'assunzione di lavoratori. Tali incentivi dovrebbero anche essere collegati a impegni precisi da parte delle imprese in termini di creazione di occupazione stabile con salari adeguati. Inoltre, gli incentivi nel Mezzogiorno dovrebbero essere il doppio di quelli nel resto del Paese. Infine, il Patent Box dovrebbe essere eliminato, poiché non favorisce lo sviluppo tecnologico, ma facilita la non tassazione dei profitti delle multinazionali, spesso straniere.

Dall'altro lato, è necessario *introdurre nuove misure di politica industriale*. In particolare, occorre una politica della domanda pubblica nelle tre aree prioritarie di sviluppo del Paese sopra citate, con meccanismi che tutelino la produzione nazionale, la creazione di competenze, capacità produttive e sbocchi di mercato in queste attività. In secondo luogo, è necessario ridefinire il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti come banca di investimento pubblica, in modo tale che possa operare non con una logica puramente finanziaria, ma con l'obiettivo di sviluppare nuove capacità produttive in settori tecnologicamente avanzati.

La cifra

3 miliardi di euro, per 3 obiettivi. Ciascuna delle 3 aree di intervento prioritario – a) Ambiente, energia e sostenibilità; b) Conoscenza e tecnologie dell'informazione; c) Salute, welfare e assistenza – dovrebbe essere finanziata nel primo anno della nuova legislatura con un miliardo di euro. Tali risorse dovrebbero essere destinate a implementare correttivi e aggiustamenti agli incentivi alle imprese attualmente esistenti; nuovi programmi di ricerca pubblica; piani di acquisizioni e di commesse pubbliche che creino domanda per le imprese; fondi per favorire investimenti da parte della Cassa Depositi e Prestiti in nuove imprese.

3. Clima ed energie puliti, ossigeno per l'Italia

Il Governo italiano ha sostenuto con convinzione sia il processo che nel 2015 ha portato all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici sia, nei due anni seguenti, la COP22 di Marrakech e la COP23 di Bonn, che hanno contribuito a definire e indicare gli impegni concreti dei 174 Paesi firmatari dell'Accordo. Quest'ultimo è stato messo di recente in discussione tra i paesi maggiori contributori mondiali di emissioni di gas serra solo dagli Stati Uniti d'America.

Sul piano interno, nell'estate del 2017 è stata varata la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN), che supera la vecchia e inattuale SEN pro-fossili approvata nel 2013 dal Governo Monti, alla fine della XVI legislatura. La SEN dichiara l'obiettivo di uscire dal carbone entro il 2025, un proposito molto positivo, ma si deve rilevare che ancora non viene tracciata davvero una strategia a lungo termine, viene previsto un uso eccessivo del gas, e si è ancora timidi nel nostro Paese su rinnovabili e mobilità elettrica.

L'Italia deve ancora dotarsi di un Piano Nazionale Clima e Energia, previsto dall'Unione Europea e coerente con gli obiettivi della COP21, che consenta di imboccare con decisione la strada della decarbonizzazione e della conversione energetica alle fonti rinnovabili: questa conversione non deve solo far parte delle strategie e dei piani dell'amministrazione pubblica, ma deve anche veder assicurato un impegno degli stessi investitori istituzionali, come previsto peraltro dall'Accordo di Parigi.

La proposta

Sbilanciamoci! propone che nei suoi primi 100 giorni il nuovo Governo adotti gli strumenti regolatori e legislativi necessari a garantire davvero l'uscita dal carbone nella produzione elettrica entro il 2025, come stabilito dalla SEN.

Inoltre, si chiede il varo del Piano Nazionale Clima e Energia (previsto dall'Unione Europea), e della Strategia di Decarbonizzazione a lungo termine (prevista dall'Accordo di Parigi), su due assi di intervento: 1) azzeramento delle emissioni e 100% rinnovabili al 2050, con l'abbandono progressivo delle centrali alimentate con combustibili fossili (incluso il gas); 2) definizione di una Roadmap della decarbonizzazione e di uso efficiente delle risorse per i

settori di produzione di energia elettrica. Oltre a questi impegni relativi al varo di strumenti pubblici di intervento, Sbilanciamoci! chiede che gli investitori istituzionali facciano la loro parte elaborando metodologie e introducendo prassi per rendicontare e rendere trasparenti gli investimenti con riferimento alla emissione di CO₂, affinché i flussi finanziari siano coerenti con uno scenario di contenimento del riscaldamento globale al di sotto dei 2°C.

Per dare un altro segnale concreto di uscita dalle fonti fossili, Sbilanciamoci! ricorda infine che le estrazioni di gas e petrolio in Italia sono esenti in diversi casi dal pagamento di *royalties*, malgrado queste siano già significativamente più basse rispetto agli altri Paesi produttori in Europa e nel mondo, e che è necessario adeguare anche i costi molto bassi delle concessioni per la ricerca ed estrazione. Sbilanciamoci! propone pertanto di eliminare tutte le esenzioni dalle *royalties*, di aggiornare i canoni per la concessione delle aree al livello di quelli vigenti in Olanda e abolire la deducibilità delle *royalties*, in modo da ristabilire una più equa fiscalità sulle estrazioni di petrolio e gas.

La cifra

Zero. Le prime tre proposte sopra citate, relative agli impegni governativi e degli investitori istituzionali, sono nell'immediato a costo zero (benché implicino una successiva adozione di meccanismi e leve di incentivo e disincentivo: ma tutto ciò porta con sé anche co-benefici e spese risparmiate, prime tra tutte quelle sanitarie). Mentre la proposta di cancellazione delle esenzioni per le *royalties* e dei canoni relativi alle attività di estrazione *offshore* di idrocarburi delle aziende petrolifere porterebbe a maggiori entrate per le casse pubbliche pari a 104 milioni di euro ogni anno.

4. Scuola e università gratuite, l'istruzione è un diritto di tutti

Dal 2008 in poi la spesa pubblica per diritto allo studio, didattica e ricerca è calata in maniera costante. Negli anni della crisi, al contrario di ciò che è avvenuto negli altri grandi Paesi europei, si è scelto di disinvestire su queste materie decisive per assicurare un futuro al Paese, a partire da quello delle sue generazioni più giovani. In questo contesto, la politica della ricerca e della promozione delle eccellenze ha avuto una forte accelerazione nel corso della XVII legislatura e sta creando, dalla Buona Scuola allo Student Act (che prevede sgravi a chi fa donazioni fino a 100mila euro), un sistema dell'istruzione sempre più diseguale. Lo stesso vale per gli atenei, il cui sistema di finanziamento su base premiale non può che garantire più fondi a quelle università in cui, per ragioni storiche o per capacità del corpo docente, la qualità è già alta. Creando in questo modo ulteriori distorsioni e iniquità. Inutile aggiungere che l'accentuarsi delle differenze tra scuole e università di serie A e B rischia di inasprire anche le distanze tra i territori e tra i centri urbani e le periferie.

La proposta

L'idea di Sbilanciamoci! è quella di rendere l'intero percorso scolastico meno oneroso e la cultura accessibile a tutti. Uno studente di scuola superiore spende circa 1.500 euro l'anno tra corredo scolastico, trasporti e contributo volontario.

Noi proponiamo una Legge quadro sul diritto allo studio che vada nella direzione di garantire la gratuità dei trasporti e dei libri di testo. Il tema, a scuola come nelle università, è quello dell'innalzamento del livello di conoscenza di un Paese molto indietro sul fronte universitario rispetto a molti altri Stati europei, un Paese in cui si assiste al declino dell'enorme patrimonio rappresentato dalla scuola pubblica e in cui ci si distingue in Europa per i bassi investimenti nella cultura.

Non si tratta solo di una questione di equità e diritti ma, come mostrano tutte le indagini sul mercato del lavoro nei Paesi avanzati, di garantire una formazione adeguata a "stare al mondo": soprattutto se il mondo è segnato dalla presenza di un'economia aperta e globalizzata che richiede, se non si vuole competere al ribasso, di dotare di strumenti aggiornati e competenze adeguate le giovani generazioni.

Per queste stesse ragioni dovrebbe esserci un forte investimento nella ricerca, che significherebbe più risultati e più occupazione in un segmento alto del mercato del lavoro. In tal senso, servirebbero un piano d'inserimento di 20mila nuovi ricercatori nei prossimi 5 anni e l'abolizione dei contratti precari, creando canali di reclutamento post-dottorali per dare continuità di carriera ai ricercatori. Inoltre, occorre migliorare l'offerta dottorale con la copertura economica per tutti i dottorandi, l'aumento delle borse al minimale contributivo Inps, l'abolizione di ogni contribuzione universitaria.

La cifra

7,5 miliardi di euro. Facciamo una proposta ambiziosa: la totale gratuità del ciclo scolastico (libri di testo e trasporti) e dell'università. Si tratta di una proposta forte, avanzata proprio perché riteniamo che la conoscenza debba diventare un diritto universalistico come quello alla salute.

5. Welfare: prima di tutto le persone

Miliardi di tagli al Fondo Sanitario Nazionale, contenimento dei fondi nazionali destinati al welfare e riduzione dei trasferimenti agli enti locali. Le politiche di austerità e le scelte dei Governi che si sono succeduti nella XVII legislatura hanno determinato un ridimensionamento dell'offerta di servizi di welfare che non può essere controbilanciata dall'investimento nel Reddito di Inclusione (il Rei). Sanità, istruzione, assistenza, casa e persino luoghi della detenzione che contribuiscano al reinserimento dei detenuti dovrebbero essere diritti universali, e non condizionati dall'ammontare delle risorse a disposizione o dal luogo in cui si vive. Eppure, tra il 2012 e il 2016 le famiglie hanno speso 7,2 miliardi in ticket sanitari e hanno dovuto

supplire con il sostegno familiare alle carenze del welfare pubblico. Gli assistenti domiciliari al lavoro nelle case degli italiani nel 2016 erano 379mila.

La legislatura appena conclusa è stata troppo orientata a trasferimenti in denaro verso le famiglie; in questa luce, i bonus appaiono come piccoli regali, non prospettano un'idea di welfare del futuro. Da un lato abbiamo ancora un'organizzazione e un'erogazione dei servizi pensata per il mondo del lavoro del '900, dall'altra bisogni e difficoltà nuove dettate da un mondo del lavoro e da una società che cambia. C'è quindi un problema di *finanziamento*, e al contempo ce n'è uno di *ripensamento*. Per fare due esempi: in questi anni è aumentata la povertà (e con essa i bisogni) e le donne partecipano in misura crescente al mercato del lavoro – generando una domanda nuova di servizi per l'infanzia e di assistenza alle persone non autosufficienti, disabili e anziane.

La proposta

La più ovvia tra le proposte, anche a partire dal dato che attesta un calo delle entrate da ticket del 13% nel periodo 2012-2016 (segno che le persone rinunciano alle cure e ai controlli di routine), è l'abolizione del super ticket sulle ricette. È iniquo ed è un trasferimento indiretto di risorse verso i privati: nei laboratori di analisi cliniche la domanda che ci si sente rivolgere è “in convenzione o no?”, con un costo delle analisi in convenzione più alto di quelle non in convenzione. Un incredibile paradosso.

Per garantire un'adeguata assistenza sociale territoriale, inoltre, occorre aumentare le risorse annuali per i Fondi sociali nazionali, riportandoli almeno ai livelli del 2008, e definire i Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Sarebbe inoltre necessario aumentare le risorse annuali destinate al Rei in modo da coprire almeno tutta la fascia di popolazione che si trova oggi in condizioni di povertà assoluta.

Quanto alla casa, chiediamo che si destinino risorse adeguate – la nostra idea è quella di ottenerle attraverso la reintroduzione di una tassa patrimoniale progressiva sulla rendita immobiliare – per il recupero e riuso dei 95 milioni di metri cubi di patrimonio del demanio civile e militare dismesso. Per ciò che riguarda infine le carceri, di nuovo in una situazione di sovraffollamento, chiediamo l'assunzione di 1.000 giovani direttori/direttrici, educatori/trici, assistenti sociali, mediatori/trici, grazie a cui si potrebbero migliorare sensibilmente le condizioni di vita dei detenuti e ridurre il burn out penitenziario.

La cifra

1.625 euro. È quanto costa in media far frequentare a un bambino un asilo pubblico. Quelli privati ne costano almeno 3.500. Non tutti possono permetterseli, con il risultato che nel 2015 i bambini iscritti erano 20mila in meno rispetto al 2008. L'obiettivo europeo è di avere il 33% di copertura pubblica, mentre l'Italia non raggiunge il 25%. Un Paese davvero interessato a invertire il declino della natalità e al contempo a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro deve investire in servizi per l'infanzia. In Europa, i Paesi dove si fanno più figli sono quelli in cui ci sono più servizi e le donne lavorano di più. Obiettivo minimo per la prossima legislatura dovrebbe essere pertanto quello di creare 50mila nuovi posti negli asili in 5 anni, aumentando le risorse statali destinate ai Comuni.

6. Lasciamoli entrare: la buona accoglienza antidoto contro il razzismo

Il 2017 è il quindicesimo anno in cui la legge Bossi-Fini è in vigore. E la XVII legislatura appena conclusa è stata quella in cui l'immigrazione si è imposta nel dibattito pubblico in forme tragiche e riprovevoli – le stragi in mare e l'inverno nei Balcani dei profughi siriani da un lato, e dall'altro le prese di posizione razziste di alcuni partiti politici che sulla pelle dei migranti hanno parlato ai bassi istinti delle società nazionali. L'impossibilità di arrivare in Italia per vie legali ha alimentato il commercio di esseri umani e gli ingressi via mare, contribuendo oltretutto all'impennata di domande di asilo politico da parte dei cosiddetti "migranti economici", che non hanno altro modo per entrare nel Paese.

Le dinamiche migratorie di questi anni sono diverse da quelle di altre fasi storiche, per molte ragioni: arrivano sulla scia di una crisi economica che ha indebolito i fattori di attrazione (la domanda di manodopera qualificata e non); c'è una spinta migratoria dai Paesi africani nella quale non è facile distinguere i fattori economici da quelli legati alla persecuzione da parte dei Governi o alla fuga dai conflitti (Sud Sudan, Etiopia, Eritrea, Nigeria); c'è una progressiva chiusura anche ai richiedenti asilo da parte dell'Unione Europea. Non solo, la crisi e gli attentati terroristici in Europa hanno fatto crescere inquietudini e paure, che vengono alimentate e strumentalizzate da alcune forze politiche in tutto il continente.

È in questo contesto che il Governo italiano ha scelto di fermare ad ogni costo gli arrivi e di siglare accordi con le autorità libiche per il trattenimento dei migranti e dei profughi in quel Paese, con le conseguenze umanitarie che conosciamo.

La proposta

Pensiamo che le politiche migratorie debbano cambiare in tre direzioni:

- vanno aboliti la Bossi-Fini e i decreti Minniti-Orlando, perché in 15 anni non hanno ridotto i flussi migratori in nessun modo, ma hanno reso la possibilità di arrivare in Italia, di cercare un lavoro e di inserirsi nel tessuto sociale, più difficile e pericoloso;
- occorre lavorare in Europa per cambiare il regolamento Dublino che obbliga i richiedenti asilo a fare domanda per ottenere lo status di rifugiato nel primo Paese europeo in cui mettono piede;
- si deve abbandonare la logica dell'emergenza e potenziare il sistema di accoglienza decentrato Sprar, e al contempo investire in politiche di inclusione sociale e lavorativa destinandovi le risorse necessarie.

La cifra

5 miliardi e 500 milioni di euro. Nella XVII legislatura i fondi destinati all'accoglienza emergenziale e alla detenzione nei Cie sono quasi 5 volte di più di quelli per le politiche ordinarie di accoglienza decentrate (che ammontano a 1 miliardo e 300 milioni). Soldi che potrebbero essere usati meglio ampliando l'accoglienza diffusa da un lato e investendo nella formazione, nell'inserimento abitativo e sociale delle persone accolte, dall'altro.

7. Un fisco equo e progressivo contro le disuguaglianze, le rendite e i privilegi

In Italia, uno dei grandi temi al centro delle campagne elettorali e del dibattito politico è senz'altro quello delle tasse. La competizione tra le forze politiche, in genere, è tutta centrata sulla promessa di far pagare di meno gli italiani. In questo contesto, l'ipotesi di flat tax avanzata in campagna elettorale dal Centrodestra è il punto più demagogico e fuorviante. Come dimostra la storia recente di diversi Paesi, un abbassamento drastico del prelievo fiscale determina due effetti: un aumento del deficit e del debito pubblici e il taglio della spesa, più frequentemente dei servizi di welfare. Niente di più sbagliato, quindi.

Nella XVII legislatura non ci si è spinti tanto oltre, ma sono stati comunque adottati provvedimenti che hanno drasticamente ridimensionato le entrate fiscali (nel 2018 il minor gettito previsto per l'abolizione della Tasi sulla prima casa e la riduzione dell'aliquota Ires è superiore ai sei miliardi e mezzo di euro).

Sbilanciamoci! ritiene che il problema del fisco italiano sia innanzitutto quello di essere sbilanciato dalla parte sbagliata, e che nella passata legislatura si sia compiuto un trasferimento del carico fiscale dai patrimoni ai redditi. Sarebbe ora di invertire questa tendenza: in Italia l'81% delle tasse vengono pagate da lavoratori dipendenti e pensionati.

La proposta

Sul lato della redistribuzione e dello stimolo alla crescita e ai consumi, Sbilanciamoci! propone di rimodulare le aliquote Irpef in modo da garantire una reale progressività dell'imposta e il rispetto del principio della capacità contributiva.

In dettaglio, si propone di rimodulare le aliquote e gli scaglioni di reddito così come segue:

- riduzione di un punto percentuale dell'aliquota sul I scaglione di reddito (fino a 15.000 euro) dal 23 al 22%, e sul II scaglione (dai 15.001 ai 28.000 euro) dal 27 al 26%;
- aumento dell'aliquota sul IV scaglione (dai 50.001 ai 75.000 euro) dal 41 al 44%, e dell'aliquota sul V scaglione (oltre i 75.000 euro) dal 43 al 47,5%;
- introduzione di un VI scaglione (tra i 100.000 e i 300.000 euro) con un'aliquota al 55% (modificando, dunque, il V scaglione che comprenderebbe dai 75.001 ai 100.000 euro di reddito);
- introduzione di un VII scaglione oltre i 300.000 euro di reddito con un'aliquota al 60%.

In linea con questa proposta, per evitare distorsioni e iniquità, Sbilanciamoci! propone anche di eliminare tutte le forme di tassazione separata – come la tassazione sulle rendite finanziarie (26%) o sui premi di produttività (10%) – per ricondurle nell'ambito della progressività dell'Irpef e di operare una ricomposizione della base imponibile secondo il principio del cosiddetto “comprehensive income”.

La cifra

9,5 miliardi di euro. È questa all'incirca la cifra stanziata ogni anno per assicurare l'erogazione del "Bonus Irpef", ovvero la misura degli 80 euro in busta paga voluta dal Governo Renzi e successivamente confermata dal Governo Gentiloni. Si tratta di una misura molto poco efficace sul piano della redistribuzione del reddito e della giustizia fiscale, mentre sarebbe un ottimo "luogo" del bilancio dello Stato in cui reperire ingenti risorse per il Paese.

8. Regolare la finanza per produrre e vivere meglio

Questa è stata la legislatura delle banche: miliardi impiegati per salvarne alcune, scontro politico furibondo sui presunti favori e interventi dei Ministri. Ma in realtà l'intera legislatura e le sue traversie bancarie rimandano a un discorso più generale: è urgente riportare la finanza a essere strumento al servizio dell'economia e dell'insieme della società.

È incredibile vedere l'eccesso di liquidità sui mercati da un lato – molti titoli di Stato italiani hanno rendimenti negativi – mentre dall'altro lato mancano risorse per investimenti di lungo periodo nella ricerca, nella creazione di posti di lavoro o nella riconversione ecologica dell'economia. Se la finanza deve garantire l'allocazione ottimale dei capitali, siamo di fronte al più gigantesco fallimento dell'era moderna.

Sono diverse le riforme che andrebbero portate avanti, su scala europea e nazionale. Il paradosso è che – nelle dichiarazioni – parliamo di priorità della stessa agenda europea degli scorsi anni. Il Rapporto Liikanen, voluto dalla Commissione Europea dopo la crisi del 2008, raccomandava la separazione tra banche commerciali e di investimento. E la stessa Commissione ha pubblicato anni fa una bozza di Direttiva per una tassa sulle transazioni finanziarie: proposta votata a larga maggioranza anche in plenaria dal Parlamento europeo.

Dai derivati, al controllo dei movimenti di capitale, ai paradisi fiscali, l'elenco potrebbe continuare. Tutte priorità che non hanno visto la luce, impantanate in discussioni infinite tra Governi europei, e ancora prima schiacciate dal peso delle lobby del settore.

Al di là delle singole misure, si deve però intervenire a monte, cambiando le regole del gioco per evitare ulteriori disastri, invece di aspettare passivamente la prossima crisi per raccogliere i cocci, come ci si è limitati a fare nel corso della scorsa legislatura.

La proposta

Tra le misure urgenti da adottare nel corso della prossima legislatura, vi è senza dubbio l'introduzione di una "vera" Tassa sulle transazioni finanziarie (Ttf). Nel 2012, il Governo Monti ha introdotto una misura denominata appunto "tassa sulle transazioni finanziarie", ma che è in realtà lontanissima dalla proposta avanzata dalle reti europee e oggi in discussione

fra 10 Paesi dell'Unione Europea, i quali ne stanno negoziando l'architettura sotto la procedura di cooperazione rafforzata.

La versione italiana del 2012 si applica solo ad alcune azioni e derivati sulle azioni e, nel caso azionario, solo ai saldi di fine giornata, non alle singole operazioni. Non si tassano gli strumenti più speculativi e non si disincentiva l'intraday trading azionario, in particolare il regime di negoziazione ad alta frequenza, il più dannoso. La tassa ha generato lo scorso anno 480 milioni.

A giugno 2016 la Commissione Europea ha stimato invece che la Ttf potrebbe generare nei 10 Stati al centro del negoziato un gettito di circa 86,4 miliardi di euro annui, e in particolare 16,3 miliardi di euro l'anno per l'Italia. È però una stima onnicomprensiva, con oltre 48 miliardi annui attribuibili alla tassazione di strumenti (i *long-term debt instruments* e i *repos* e *reverse repos*) che questi Stati sono orientati a tenere fuori dall'ambito di applicazione dell'imposta europea.

Lo stesso documento della Commissione quantifica peraltro in circa 22,2 miliardi le stime per i 10 Paesi (4,2 miliardi annui per l'Italia) del gettito di una Ttf che rispecchia l'avanzamento dei lavori negoziali e l'architettura dell'imposta che sta emergendo. Si tratta verosimilmente anche del target erariale verso cui si orienteranno gli Stati Membri nella fase conclusiva del negoziato.

Consideriamo quindi il gettito che si potrebbe avere con l'introduzione di una "vera" Ttf: sottraendo ai 4,2 miliardi stimati per l'Italia i circa 500 milioni dell'attuale Ttf nazionale che cesserebbe di essere applicata, si arriva a un extra-gettito di 3,7 miliardi annui.

La cifra

3,7 miliardi di euro. Questa è dunque la stima realistica delle entrate statali che potrebbero derivare dall'applicazione di una "vera" tassa sulle transazioni finanziarie: risorse che potrebbero essere subito reinvestite per rafforzare il nostro welfare, rilanciare l'occupazione, sostenere la cooperazione internazionale e la lotta contro i cambiamenti climatici.

9. Se vuoi la pace e la sicurezza, prepara il disarmo

Spese militari che tornano ad aumentare senza però rendere più operativa la struttura delle Forze Armate, nuove missioni all'estero decise al termine della legislatura e a Parlamento già sciolto, vendita di armi all'Arabia Saudita e aumento prodigioso delle autorizzazioni alle esportazioni di armi. E il consenso del Governo alle nuove bombe nucleari B61-12 nelle basi di Ghedi ed Aviano, che contraddice l'impegno dell'Italia contro la proliferazione nucleare.

Se non fosse stata approvata una nuova legge sulla cooperazione e se la Marina militare non avesse svolto un ruolo fondamentale nel salvare vite umane nel Mediterraneo, potremmo parlare di un bilancio di legislatura disastroso.

Tra 2014 e 2018, c'è stata una crescita di circa il 5% delle spese militari, valutate secondo la metodologia Mil€x. Si è passati da 23,6 miliardi annui ai quasi 25 appena deliberati, con una crescita avviata due anni fa dai Governi Renzi e Gentiloni che hanno deciso una risalita dell'8,6% (quasi 2 miliardi in più) rispetto al bilancio per la Difesa del 2015.

Eppure, per qualsiasi impegno operativo, la Difesa ha bisogno di fondi aggiuntivi come quelli provenienti dall'approvazione parlamentare delle missioni militari. In un clima di tagli e risparmi, è incredibile che il bilancio della Difesa ne sia immune.

Inoltre, i finanziamenti per le spedizioni militari all'estero sono cresciuti dal 2014 all'inizio del 2018 di oltre 300 milioni (+30% circa): nel 2014 equivalevano a 965 milioni, mentre l'ultima deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2017 ha assegnato alla parte militare delle missioni all'estero 1.282 milioni.

La proposta

Da anni Sbilanciamoci! chiede un intervento drastico di razionalizzazione e taglio delle spese per la Difesa. Questa razionalizzazione assicurerebbe la capacità operativa dell'Esercito al netto dei finanziamenti delle missioni: le Forze Armate sembrano essere infatti l'unica grande casamatta della spesa pubblica inefficiente e inutile. In questo Rapporto, nelle pagine precedenti, abbiamo ricordato come i fondi per la spesa militare siano ormai stanziati attraverso diversi Ministeri (è il caso, ad esempio, dell'acquisto di sistemi d'arma).

Inoltre, Sbilanciamoci! chiede di bloccare la vendita di armi a Paesi in guerra come l'Arabia Saudita, vendita vietata dalle leggi italiane vigenti (l. 185/90): quelle armi fanno strage in Yemen, e il prossimo Governo dovrebbe intervenire subito. Quanto ai possibili risparmi, si propone un taglio degli investimenti per nuove armi da guerra – a partire dai cacciabombardieri F-35 e dalla nuova portaerei – finanziati dal Ministero dello Sviluppo economico. Per il solo 2018 si tratta nel complesso di 3,5 miliardi: il risparmio potrebbe essere di 2,3 miliardi, da destinare in parte alla promozione dello sviluppo locale in Africa tramite gli strumenti positivi previsti dalla nuova legge sulla cooperazione.

Si tratta di una proposta *win-win*: si investono soldi in Africa per contribuire davvero allo sviluppo delle comunità locali, e al contempo si stabiliscono migliori rapporti con una regione del pianeta che rientra negli interessi di politica estera italiana. La riduzione della spesa militare consentirebbe inoltre di sviluppare e mettere a sistema i Corpi civili di pace e il programma del Servizio civile universale, portando entro il 2020 a 65mila il numero dei giovani coinvolti ogni anno.

La cifra

125 milioni di euro. Si tratta dell'aumento di spesa richiesto dal Governo al Parlamento nel decreto di rifinanziamento delle missioni all'estero. Questa spesa aggiuntiva – a cui si accompagna un risparmio legato al ridimensionamento della missione in Iraq – serve a finanziare le missioni in Libia, Tunisia e Niger. La nostra proposta è di risparmiare tale somma, cancellando la missione in Niger, riconvertendo in missioni civili le attuali missioni militari in Afghanistan e Iraq e liberando così risorse per sostenere la società civile di quei Paesi, ovvero l'unica, vera barriera e alternativa alla penetrazione di Daesh e dei fondamentalismi. I soldi risparmiati potrebbero essere usati per aumentare la capacità di Marina e Guardia Costiera di

soccorrere le persone che cercano di raggiungere il nostro Paese, così come per incrementare le risorse destinate alla cooperazione con l’Africa Sub-sahariana. Si tratta di soldi spesi per lo stesso problema: in un caso in maniera cinica, nell’altro a fini umanitari e per uno sviluppo ecosostenibile di quelle economie.

10. Solidarietà, partecipazione e comunità alle radici di un’altra economia

In tutto il mondo stanno crescendo esperienze di resistenza e resilienza socio-economica, sempre più diffuse e multiformi, che provano a proporre – a partire dal livello locale – un’altra visione di comunità e modelli alternativi di produzione, distribuzione, scambio, consumo, risparmio e uso delle risorse finanziarie che ripensano radicalmente i legami sociali. Numeri forniti dalla stessa Unione Europea attestano che queste esperienze fanno davvero (buona) economia e rappresentano oltre il 10% di tutte le imprese Ue, coinvolgendo più di 13,6 milioni di persone (circa il 6,3% dei lavoratori europei) e 82 milioni di volontari.

Nel corso della XVII legislatura l’unico risultato conseguito dall’intero comparto dell’economia sociale e solidale è stata l’istituzione in capo al Ministero dello Sviluppo economico, con l’ultima Legge di Bilancio 2018 e grazie all’approvazione *last minute* di un emendamento in merito in Commissione Bilancio della Camera, di un Fondo per il commercio equo e solidale di 1 milione di euro a partire dall’anno 2018 e l’inserimento di meccanismi incentivanti per le imprese che partecipano a gare d’appalto per la fornitura di servizi delle pubbliche amministrazioni. Crediamo che queste forme di “economia trasformativa” debbano essere fortemente e adeguatamente valorizzate, in modo tale da favorire una strategia di transizione sistemica capace di generare forme e strutture di sviluppo locale resilienti ed ecologiche.

La proposta

Sbilanciamoci! propone l’istituzione di un Tavolo interparlamentare sull’Economia sociale e solidale, uno spazio avviato nella precedente legislatura, ma non formalizzato a causa dello scioglimento delle Camere.

Il Tavolo dovrebbe rappresentare un’istituzione in cui confrontarsi, elaborare e dare spazio e priorità ai provvedimenti in grado di rendere la vita delle organizzazioni solidali e dei territori che ne beneficiano un po’ più semplice. In quella sede si dovrebbe poi elaborare una Legge quadro per l’economia solidale, sul modello positivo di quella francese e spagnola, con un referente politico nel Mise. All’interno del Tavolo, infine, andrebbe elaborato un Piano strategico nazionale, con un investimento specifico su almeno 100 progetti pilota di Distretti di economia solidale (Des) che riguardino piani di approvvigionamento collettivo per energie alternative, distretti rurali, Piccola distribuzione organizzata e altro.

La cifra

12 milioni di euro. In particolare, si propone di confermare la somma prevista di un milione di euro per il Fondo per il Commercio equo e solidale, di investire un altro milione di euro nel Fondo per l'economia solidale e 10 milioni per il lancio di almeno 100 progetti pilota di Distretti di economia solidale e Piccola distribuzione organizzata.

