

Campagna Sbilanciamoci!



La finanza pubblica per noi

Manuale per associazioni, movimenti,
campagne, studenti e cittadini

Con il contributo di  fondazione **finanzaetica**

Nota redazionale

Questo manuale è stato ideato dalla Campagna Sbilanciamoci! e finanziato grazie a un contributo della Fondazione Finanza Etica. È stato coordinato da Giulio Marcon e Duccio Zola.

N. B. Tutti i contributi contenuti in questa pubblicazione – ad eccezione degli ultimi due – sono stati scritti, raccolti ed editati prima dello scoppio della pandemia di Covid-19, pertanto i testi non tengono conto di questo evento e della magnitudine delle sue conseguenze sulla finanza, la spesa e i conti pubblici.

La Campagna Sbilanciamoci! è nata nel 1999 ed è attualmente è formata da 49 organizzazioni: ActionAid, ADI–Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, Altreconomia, Altromercato, Antigone, ARCI, ARCI Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, CESC Project, CIPSI–Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale, Cittadinanzattiva, CNCA–Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'Acqua, Comunità di Capodarco, Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, Crocevia, Donne in Nero, Emergency, Emmaus Italia, Equo Garantito, Fairwatch, Federazione degli Studenti, Federazione Italiana dei CEMEA, FISH–Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, Fondazione Finanza Etica, Gli Asini, ICS–Consorzio Italiano di Solidarietà, Legambiente, LINK Coordinamento Universitario, LILA–Lega Italiana per la Lotta contro l'Aids, Lunaria, Mani Tese, Medicina Democratica, Movimento Consumatori, Nigrizia, Oltre la Crescita, Pax Christi, Reorient Onlus, Rete Universitaria Nazionale, Rete degli Studenti Medi, Rete della Conoscenza, Terres des Hommes, UISP–Unione Italiana Sport per Tutti, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un ponte per..., WWF Italia.

SOSTIENI SBILANCIAMOCI!

Grafica e impaginazione: Cristina Povoledo (cpovoledo@gmail.com)

La stesura del Manuale è stata conclusa il 23 febbraio 2020

Le attività di Sbilanciamoci! sono coordinate dall'associazione di promozione sociale Lunaria (www.lunaria.org) e sono autofinanziate. Per sostenerle è possibile:

- versare un contributo direttamente online dalla pagina www.sbilanciamoci.info/sostieni/
- versare un contributo sul conto corrente bancario IT49E0501803200000010017382, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"
- effettuare un versamento con bollettino postale sul C/C 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!".

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

Indice

- 5 Introduzione**

- 9 Il ruolo dello Stato**
Le politiche pubbliche e l'economia
CLAUDIO GNESUTTA

- 17 Il bilancio dello Stato**
Le procedure e i documenti
ANGELO MARANO

- 29 La spesa pubblica**
Struttura e voci principali
GIULIO MARCON

- 37 Le entrate dello Stato**
Organizzazione e struttura
ALBERTO ROCCHI

- 43 Le autonomie locali**
Procedure e strutture di bilancio
ANTONIO LAVORATO

- 53 La spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente**
Le proposte di Sbilanciamoci!
DUCCIO ZOLA

- 60 Misurare l'economia con altri indicatori**
Il Benessere Equo e Sostenibile e la Legge di Bilancio
TOMMASO RONDINELLA

- 74 L'Italia e l'Europa**
I due piani della governance europea della finanza pubblica
MARCELLO DEGNI
- 86 Il bilancio dello Stato tra passato e futuro**
Trasparenza, controllo, programmazione
GIUSEPPE PISAURO
INTERVISTA A CURA DI GIULIO MARCON E DUCCIO ZOLA
- 91 Per il bilancio dello Stato non contano i cittadini**
CAMPAGNA SBILANCIAMOCI!
- 98 In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo**
- 115 Note biografiche degli autori**
- 118 Sigle e abbreviazioni**
- 119 Le scadenze del ciclo del bilancio dello Stato**
- 120 Bibliografia essenziale**
- 121 Riferimenti essenziali**

Introduzione

Conoscere la finanza pubblica nei suoi elementi essenziali, anche dopo l'emergenza Coronavirus, è la premessa per poter capire, controllare il bilancio dello Stato e incidere sulle scelte quotidiane compiute dalle istituzioni pubbliche: Unione Europea, parlamento e governo nazionali, regioni e autonomie locali.

Nel corso degli anni il processo di decisione pubblica sul bilancio europeo, dello Stato italiano, delle regioni e delle autonomie locali, si è fatto via via più complesso, articolato, raffinato. Sicuramente meglio organizzato e strutturato, ma quasi mai più trasparente e aperto alle domande di conoscenza e di partecipazione dei cittadini.

La progressiva integrazione dell'Italia nell'Unione Europea – con i passaggi decisivi dell'adozione dell'euro e dell'adesione all'Unione Monetaria Europea – ha reso le cose più difficili e complicate. Da allora infatti le regole della finanza pubblica italiana sono integrate nelle procedure europee, sottoposte a controlli e vincoli.

Per Sbilanciamoci! regole e vincoli europei (come quelli del rapporto Deficit-Pil e della riduzione del debito) – non sempre positivi – sono stati causa delle politiche restrittive e di austerità che hanno portato alla bassa crescita e alla stagnazione (come nel caso attuale dell'Italia) di molti paesi europei. I trattati europei vanno cambiati, vanno archiviate le politiche di austerità e bisogna modificare l'impianto neoliberista e monetarista di molte politiche dell'Unione.

Le nostre proposte sono chiare da tempo: bisogna accentuare l'integrazione politica ed economica, democratizzando le istituzioni europee (a partire dalla Banca centrale europea e dalla Commissione europea); bisogna unificare e armonizzare le politiche economiche, innanzitutto quelle fiscali; bisogna potenziare il bilancio europeo destinandolo a politiche espansive, di sostegno alla domanda, di creazione di lavoro puntando a un nuovo modello di sviluppo (il *Green New Deal*) sostenibile e di qualità. Questo a maggior ragione, dopo l'emergenza coronavirus. Le misure prese tra aprile e maggio 2020 dall'Unione europea evidenziano l'apertura di un varco: la sospensione del Patto di Stabilità e il varo di una serie di misure per fronteggiare l'emergenza sembrano andare nella giusta direzione.

Ma c'è da fare – e si può fare – molto anche in Italia, intervenendo nei passaggi principali di elaborazione e approvazione delle più importanti misure di finanza pubblica, cominciando dalla norma fondamentale, la Legge di Bilancio. E con la

Legge di Bilancio, fondamentali sono i passaggi di indirizzo politico sulle scelte di politica economica e finanziaria, come il DEF (Documento di Economia e Finanza) e la NADEF (Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza).

Si tratta sicuramente di appuntamenti irti di difficoltà e anche di tranelli per la società civile: spesso questi documenti vengo resi noti solo all'ultimo momento o addirittura in ritardo; talvolta vengono trasmessi alle Camere con parti e allegati mancanti e, per quanto riguarda la Legge di Bilancio, vengono cambiati in corso d'opera, anche radicalmente, rendendo i testi iniziali praticamente inservibili.

Non solo la società civile si ritrova senza strumenti per valutare e intervenire sulle scelte che si vanno compiendo, ma anche il Parlamento viene espropriato delle sue funzioni. Si pensi che negli ultimi due esercizi finanziari, la Legge di Bilancio è stata discussa, analizzata ed emendata da una sola delle due Camere: nel 2018, il Senato non ha potuto discutere ed emendare la Legge di Bilancio del 2019, mentre l'anno seguente è stata la Camera a non poter intervenire sulla Legge di Bilancio del 2020, approvandola senza poter svolgere nessun lavoro di miglioramento del testo.

A questo bisogna aggiungere che gli sforzi per rendere accessibile il bilancio dello Stato ai cittadini sono ancora all'inizio. L'Italia non ha ancora un *Citizens Budget* ("bilancio dei cittadini") come altri paesi. Il Ministero dell'economia e delle finanze si limita a produrre un "Bilancio in breve", che è una sintesi del bilancio dello Stato, ma non per questo più accessibile e comprensibile. Lo stesso avviene per il Rendiconto Generale dello Stato.

La riforma della Legge di Bilancio del 2016 aveva anche introdotto importanti innovazioni, come il *bilancio di genere* e l'utilizzo degli *indicatori di benessere* nella Legge di Bilancio e nel DEF: ma ad oggi non si possono registrare risultati apprezzabili.

Nonostante questo, il lavoro di Sbilanciamoci! di questi anni sta a dimostrare che è possibile intervenire con proposte concrete per orientare e cambiare le decisioni di finanza pubblica: ogni anno, con la cosiddetta *Controfinanziaria*, Sbilanciamoci! scrive una Legge di Bilancio alternativa, fatta di proposte specifiche e dettagliate, facendo riferimento a capitoli di bilancio e norme esistenti. Dimostra cioè che *un'altra finanza pubblica è possibile*, con scelte orientate alla promozione dei diritti e del welfare, della sostenibilità ambientale e sociale, del disarmo e della cooperazione internazionale.

Lo abbiamo fatto anche durante l'emergenza Coronavirus con la pubblicazione dell'ebook *L'epidemia che ferma il mondo* e con il documento *In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo* (che chiude questo volume): riflessioni e proposte per utilizzare la spesa pubblica per un nuovo modello di sviluppo.

Questo manuale di finanza pubblica *per noi* vuole essere uno strumento per le associazioni, i movimenti, le campagne, i gruppi e i comitati locali, ma anche per gli studenti e i cittadini che vogliono saperne di più e impegnarsi per cambiare le scelte di politica economica e finanziaria del nostro paese.

Si tratta di un manuale con analisi e informazioni concrete che aiutano a orientarsi nelle procedure e nei passaggi cruciali delle decisioni sulla spesa pubblica. Riportare la finanza pubblica ai cittadini significa aumentare la trasparenza e la comprensione dei documenti finanziari e di bilancio; significa incrementare le occasioni in cui le organizzazioni sociali e i cittadini possono entrare in contatto, e confrontarsi, con le istituzioni pubbliche (il parlamento europeo, il parlamento nazionale, il governo, la regione, il comune, il municipio) chiedendo conto delle scelte e proponendone delle altre.

Questo manuale risponde dunque a una domanda di *alfabetizzazione*, di educazione finanziaria pubblica. E viene incontro a un bisogno di attivazione, di *empowerment* sociale per rendere i cittadini sempre più attivi e in grado di argomentare consapevolmente sulle politiche pubbliche che vengono portate avanti, sulle scelte che vengono individuate.

Non pretendiamo che il nostro sia un manuale del tutto esaustivo e organico, ma ci auguriamo possa rappresentare uno strumento di base in grado di avvicinare i cittadini – attivandoli – al dibattito e alle decisioni pubbliche di politica economica e finanziaria. Perché la finanza pubblica è una cosa che riguarda tutti e dalla quale dipende il benessere e il futuro del nostro paese.



Il ruolo dello Stato

Le politiche pubbliche e l'economia

Claudio Gnesutta*

Le istituzioni pubbliche

Il *settore pubblico* comprende tutte le unità le cui funzioni principali sono di fornire servizi pubblici (non destinabili alla vendita) alla collettività o di realizzare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. La loro attività ha come riferimento un determinato territorio (nazione) e la popolazione appartenente ad esso (i cittadini), si svolge nell'ambito delle forme di rappresentanza dei cittadini ed è variamente distribuita, alcune funzioni sono svolte a livello centrale (Parlamento, Governo, Ministeri, eccetera), altre a livello locale.

Nella realtà italiana, la definizione di settore pubblico comprende essenzialmente le amministrazioni pubbliche (Amministrazione centrale, quelle locali e gli Enti di previdenza) e alcuni enti pubblici economici (Anas e gestione delle ex Foreste demaniali). L'Amministrazione centrale si articola negli organi costituzionali dello Stato (Presidenza della Repubblica, Parlamento, Governo, Corte Costituzionale eccetera), nella Cassa Depositi e Prestiti e negli enti economici, di assistenza e di ricerca la cui competenza riguarda l'intero territorio del paese. Fino a metà degli anni Novanta facevano parte del settore pubblico anche le Ferrovie dello Stato, i Monopoli di Stato, le Poste e telecomunicazioni, l'Azienda di Stato per i servizi telefonici e, in un senso allargato, anche l'Enel; tutti questi enti sono stati trasformati in enti economici pubblici e alcuni di essi sono stati successivamente privatizzati. Le Amministrazioni locali comprendono gli enti pubblici la cui competenza è limitata a una sola parte del territorio; sono costituite dagli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni), dalle Aziende sanitarie locali, dagli Ospedali pubblici, dagli Enti di assistenza locali (università, istituzioni di assistenza e beneficenza) e dagli Enti economici locali (camere di commercio, enti provinciali per il turismo, istituti autonomi case popolari, enti regionali di sviluppo, comunità montane). Gli Enti di previdenza comprendono le unità istituzionali centrali e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi generalmente di carattere obbligatorio (Inps, Inail, eccetera).

* Questo contributo è tratto dal capitolo 20 del volume di Claudio Gnesutta "Introduzione all'economia", Carocci 2005 (pp. 257-264). Ringraziamo l'editore per aver gentilmente concesso la ripubblicazione di questo stralcio.

Le motivazioni dell'intervento pubblico

Nelle società organizzate su relazioni di mercato, l'*intervento pubblico* si giustifica per soddisfare bisogni che il mercato trascura o che il mercato non è in grado di soddisfare in maniera efficiente. Tre sono i settori in cui assume rilevanza l'intervento pubblico: a) la definizione delle *regole del vivere civile*; b) il miglioramento dell'*efficienza* dell'apparato produttivo; c) la ridefinizione, in termini di maggiore *equità*, delle condizioni economiche dei propri cittadini.

Per quanto riguarda le *regole del vivere civile* si è osservato che il processo economico non si svolge nel vuoto, anzi i risultati che esso consegue dipendono sensibilmente dal contesto in cui esso si svolge. La definizione dei diritti dei soggetti, individuali e collettivi, qualifica le forme della convivenza civile e, con la definizione dei diritti di proprietà, incide sulla funzionalità del mercato. I risultati economici sono diversi a seconda della capacità dello Stato di assicurare la libertà commerciale, di garantire la proprietà e gli scambi privati, di controllare e negoziare i rapporti internazionali, di sostenere atteggiamenti culturali favorevoli allo scambio impersonale e così via. D'altra parte, la solidità di un legame sociale che facilita le relazioni economiche richiede un'accumulazione di fiducia, favorita dalla legittimazione ed efficacia del potere politico e dalle garanzie fornite dall'ordinamento giudiziario. A questo riguardo, almeno dalla nascita degli Stati costituzionali moderni, vi è la necessità di organizzare, al di fuori delle relazioni di mercato, l'*attività legislativa* diretta alla definizione dei diritti dei cittadini, l'*attività esecutiva* volta ad attuare il disposto legislativo, l'*attività giudiziaria* con il compito di garantire il rispetto delle regole pattuite. Si tratta, negli attuali contesti politici, di attività irrinunciabili, il cui funzionamento implica un utilizzo di risorse finanziato dal contributo (fiscale) dei singoli cittadini.

L'intervento pubblico è legittimato anche dalle eventuali *inefficienze del mercato* a livello sia macroeconomico che microeconomico. A livello *macroeconomico* la necessità di un intervento dello Stato si presenta quando i comportamenti individuali lasciano inutilizzata parte della capacità produttiva esistente, in particolare dell'impiego della forza lavoro; il sottoutilizzo della capacità produttiva rallenta l'accumulazione e deprime le prospettive di crescita dell'intera economia. Ancora a livello macroeconomico, l'intervento pubblico ha l'obiettivo di garantire, attraverso l'azione della banca centrale, la stabilità monetaria sia interna, contenendo il tasso di inflazione, che esterna, stabilizzando il tasso di cambio della valuta nazionale. La stabilità dei valori monetari garantisce che i prezzi svolgano efficacemente la loro funzione di segnale delle effettive condizioni di mercato, cosa

che non accade quando i prezzi monetari si modificano con frequenza e in maniera imprevedibile, rendendo difficile individuare i reali rapporti di scambio tra i diversi beni.

A livello *microeconomico*, l'intervento diretto a sostenere l'efficienza produttiva riguarda le situazioni di mercato caratterizzate da *esternalità*, *beni pubblici*, *asimmetrie informative* e *beni meritori*. In presenza di *esternalità* (positive o negative), ovvero di vantaggi o danni prodotti da un soggetto nei confronti di un altro soggetto senza per questo ricevere o pagare un compenso (il caso tipico è l'inquinamento), il singolo operatore è indotto ad adottare un livello di attività diverso da quello ottimale a livello sociale. I *beni pubblici* sono beni dal cui consumo non è possibile escludere nessuno, con la conseguenza che i singoli individui hanno interesse a usare il bene, ma non a pagare i relativi costi di produzione, di manutenzione eccetera. Si tratta di beni quali la difesa nazionale, i servizi di polizia, la manutenzione delle strade, dei parchi, la ricerca di base eccetera; la loro produzione è assunta dal settore pubblico poiché, se fosse lasciata alle decisioni di mercato, essa sarebbe inferiore a quella ottimale. Situazioni di *informazione asimmetrica* si hanno quando i contraenti di uno scambio non hanno la medesima informazione sulle condizioni contrattuali (caratteristiche del bene, affidabilità e competenza della controparte, eccetera) e quindi il soggetto meno informato subisce il comportamento opportunistico della controparte. Infine, i *beni meritori* sono quei beni che soddisfano alcuni bisogni ritenuti meritevoli di tutela, ma la cui soddisfazione lasciata alle decisioni individuali risulta sottovalutata generando una domanda minore di quanto sarebbe auspicabile, come può accadere per l'istruzione scolastica e la previdenza. L'azione pubblica interviene per modificare queste inefficienze in diverse maniere: stabilendo sussidi (per favorire la produzione di economie esterne), imponendo tasse (per limitare le diseconomie esterne), creando permessi a produrre diseconomie, assoggettando gli operatori a regolamentazione (nel caso di diseconomie, di informazione asimmetrica, di beni meritori), producendo direttamente i beni (pubblici o meritori).

I diritti politici che qualificano i singoli come cittadini di una collettività potrebbero rimanere allo stato virtuale se accompagnati da condizioni economiche precarie. Le *disuguaglianze* che si manifestano a livello individuale per l'insufficiente disponibilità (quantitativa e qualitativa) di risorse produttive segnalano l'esistenza di differenti opportunità di vita, di differenti possibilità di realizzazione personale. Le cause della disuguaglianza rimandano spesso alle condizioni familiari (non solo in termini di ricchezza materiale, ma anche di percorsi educativi

e formativi) e a eventi, anche casuali, che hanno costellato la vita dell'individuo (malattie, invalidità, anzianità, disoccupazione per cause non dovute alla propria volontà eccetera). Sono condizioni che, incidendo sulle opportunità di vita del soggetto, si trasferiscono anche agli altri membri della famiglia, con la conseguenza di riproporre, talvolta amplificata, la medesima situazione sfavorevole nelle successive generazioni; ne è ostacolata la mobilità sociale, e quindi l'utilizzo delle potenzialità esistenti. Il compito di garantire situazioni di *equità* nelle prospettive individuali è attribuito all'agente pubblico per la definizione degli obiettivi da perseguire e degli strumenti da adottare (*prelievo fiscale e spesa pubblica*).

Per quanto riguarda il *prelievo fiscale*, esso si articola nelle *imposte indirette*, in quelle *dirette* e nel prelievo parafiscale costituito dai *contributi sociali*. Tutte queste forme di tassazione hanno effetti redistributivi. Le *imposte indirette* sono proporzionali al valore del bene prodotto (al valore aggiunto) e incidono maggiormente su coloro che presentano una maggiore propensione al consumo. Le *imposte dirette* colpiscono i redditi complessivi del singolo individuo e la loro progressività dovrebbe smussare le disuguaglianze in termini di reddito percepito; a questo intervento perequativo si associano le *imposte patrimoniali* (in particolare *l'imposta sulle successioni e sulle donazioni*) che, applicate alla ricchezza accumulata nel passato, dovrebbe garantire che il passato non condizioni (troppo) le opportunità di reddito corrente. I *contributi sociali* versati a fronte dei rischi di malattia, invalidità e previdenza sono a carico dei lavoratori, e dei datori di lavoro, per la loro autoassicurazione; qualora i benefici siano estesi a soggetti diversi degli occupati, è dal reddito di questi ultimi che proviene il sostegno economico ai malati, invalidi eccetera.

Le tre grandi aree della *spesa pubblica* sono, oltre a quella per gli organi costituzionali, *l'istruzione*, *la sanità* e *la previdenza*. L'azione pubblica prende la forma di produzione diretta dei servizi *trasferiti in natura* ai cittadini, come nel caso dell'istruzione pubblica, degli ospedali pubblici, dei medici di famiglia, o quella di *trasferimenti in moneta* (assegnazione in denaro liberamente spendibile, le pensioni ad esempio). Il livello della spesa pubblica, la sua distribuzione tra i vari strati della popolazione, la sua qualità, anche in concorrenza con analoghe produzioni private, sono tutti elementi che determinano l'intensità e l'efficacia del processo redistributivo. Anche gli *oneri finanziari dell'amministrazione pubblica* hanno un impatto redistributivo; gli interessi che il settore paga sul *debito pubblico* costituiscono un trasferimento di reddito, prelevato con le imposte alla generalità dei cittadini, che remunera i detentori di titoli pubblici, persone o istituzioni dal reddito elevato.

L'intervento pubblico: processo decisionale e strumenti operativi

Nel definire la propria azione l'operatore pubblico deve decidere quali sono gli *obiettivi (finali)* che intende perseguire e quindi le grandezze economiche (*obiettivi intermedi*) che può modificare con gli *strumenti* a sua disposizione. Gli *obiettivi finali* sono definiti attraverso un processo di scelta collettiva e quindi esprimono l'accordo sociale su quali sono le priorità da perseguire. Gli *strumenti* sono costituiti dal potere di imperio attribuito al settore pubblico da apposite norme (sul carico fiscale, sulla concessione di sussidi, eccetera) e dalla possibilità di stabilire relazioni contrattuali private (nel caso degli appalti pubblici, delle convenzioni, eccetera). L'applicazione degli strumenti richiede un'interpretazione (fornita dall'analisi economica) del processo che collega strumenti ad obiettivi finali; naturalmente, analisi diverse del sistema economico offrono spiegazioni diverse dei processi che ne possono derivare e, quindi, si traducono in proposte diverse di *politica economica*. Essa si articola in interventi di *politica macroeconomica* e di *politica microeconomica*, a seconda riguarda il funzionamento dell'intero sistema economico o di una sua parte.

Le *politiche macroeconomiche* sono costituite essenzialmente dalla *politica di bilancio* e dalla *politica monetaria*. La prima è volta a determinare il livello del prelievo e della spesa pubblica e, quindi, l'ampiezza dei disavanzi di bilancio; la seconda è invece diretta a regolare la quantità di moneta e i tassi d'interesse sui mercati finanziari. Si tratta di politiche che mirano a controllare che il livello (e il tasso di crescita) del reddito sia in linea con la capacità produttiva di cui il sistema è dotato.

Le *politiche microeconomiche* sono invece dirette a modificare, in senso più favorevole all'efficienza o all'equità, le condizioni dei soggetti economici. Esse includono una vasta gamma di interventi che vanno dalla struttura del *prelievo fiscale* (più o meno progressiva), agli interventi di *politica industriale* (sussidi alla produzione, regolamentazioni e deregolamentazioni, nazionalizzazioni e privatizzazioni, controllo delle condizioni di concorrenza, eccetera), alle *politiche del lavoro* (regolamentazione dell'accesso e dell'uscita dal lavoro, interventi sulle contrattazione, indennità di disoccupazione, eccetera), alle *politiche previdenziali* (determinazione dei contributi, età pensionabile, criteri di godimento della pensione, eccetera), alle *politiche regionali* (opere infrastrutturali, incentivazioni al lavoro e al capitale, eccetera), alle *politiche sociali* (pensioni sociali, sussidi di invalidità, eccetera). Quando gli interventi richiedono modifiche radicali dell'assetto normativo esistente, assumono la veste di *politiche di riforma* settoriali.

Il bilancio dello Stato come sintesi dell'azione pubblica

Gli effetti finanziari dell'azione pubblica trovano nel bilancio pubblico la loro rappresentazione contabile. Il bilancio, di cui si riporta la struttura nel box a pagina 16, registra tutte le entrate e tutte le uscite dalle amministrazioni pubbliche distinte in due grandi classi, quelle delle operazioni correnti da quelle in conto capitale, a seconda che siano finalizzate alle necessità del periodo o alla formazione del capitale. Le entrate correnti sono costituite sostanzialmente dalle voci relative al prelievo fiscale, imposte dirette e indirette, e parafiscale, e contributi sociali; le uscite correnti si suddividono in acquisti di beni e in redditi da lavoro, da un lato, e in prestazioni sociali, contributi alla produzione e interessi passivi, dall'altro lato. Poiché i beni acquistati dalla pubblica amministrazione costituiscono i beni intermedi necessari a produrre, con il lavoro dei dipendenti, i servizi pubblici distribuiti, senza un diretto e immediato corrispettivo, alla collettività, la somma delle due voci è il valore del *prodotto totale* del settore e, come spesa, è il valore dei *consumi della pubblica amministrazione*. Le prestazioni sociali, sia quelle in natura acquisite sul mercato e ridistribuite agli aventi diritto che quelle in termini monetari attribuite agli aventi diritto, costituiscono, assieme ai contributi alla produzione e agli interessi sul debito pubblico, i trasferimenti correnti al settore privato, famiglie e imprese: il saldo tra i trasferimenti correnti in entrata e i trasferimenti correnti in uscita è il *reddito disponibile delle amministrazioni pubbliche*. Il conto capitale comprende la spesa per investimenti lordi, opere pubbliche e altri beni acquistati presso le imprese private che partecipano alla formazione del capitale pubblico, e i trasferimenti netti in conto capitale, saldo tra quelli effettuati dalla pubblica amministrazione a favore delle imprese (contributi per sostenere gli investimenti privati) e quelli di provenienza dal settore privato (imposte patrimoniali, condoni fiscali, edilizi, eccetera, comunque non riguardante il flusso di reddito corrente).

Il bilancio pubblico, attraverso i saldi delle sue diverse sezioni, fornisce importanti informazioni di sintesi. L'*avanzo corrente* (disavanzo corrente se negativo) è la differenza tra le entrate correnti e le uscite correnti, ovvero le transazioni riguardanti l'attività di produzione, reddito e consumo del periodo corrente; considerate le definizioni di reddito disponibile del settore pubblico e di consumi pubblici è facile verificare che la differenza tra entrate e spese correnti è anche la differenza tra reddito disponibile e spesa per consumo: l'avanzo corrente è il *risparmio* del settore.

Il risparmio del settore pubblico aumentato dai trasferimenti netti di capitale alla pubblica amministrazione costituisce l'ammontare del *risparmio disponibile* per finanziare la spesa per la formazione del capitale pubblico. Il saldo tra risparmio disponibile e spesa per investimenti corrisponde all'avanzo delle entrate complessive (di parte corrente e in conto capitale) sulle uscite complessive; l'*avanzo complessivo* indica l'eccesso di reddito sulla spesa per consumi e per investimenti del settore (disavanzo nel caso di un eccesso di spesa sul reddito) e quindi la disponibilità (se positivo) o il fabbisogno (se negativo) finanziario del settore. Per queste ragioni, l'avanzo/disavanzo del settore pubblico viene indicato come *accreditamento/indebitamento netto* del settore pubblico; esso si traduce infatti in una variazione netta delle proprie attività finanziarie (se positivo), del debito pubblico (se negativo).

In situazioni caratterizzate, come accade in Italia, da un ammontare del *debito pubblico* particolarmente rilevante, gli oneri finanziari a carico del settore pubblico assorbono una quota significativa delle uscite correnti. In tali situazioni, per comprendere il risultato effettivo della gestione pubblica corrente risulta opportuno disporre di una valutazione di quale sarebbe stato il risultato del periodo se la gestione pubblica non fosse stata gravata dall'obbligo di remunerare lo stock di debito pubblico, il cui onere riflette decisioni pregresse non dovute alla gestione pubblica corrente; tale valutazione è fornita dall'*avanzo primario*, il saldo tra entrate e spese, queste ultime depurate dalla spesa per interessi sul debito pubblico.

Lo stock di debito pubblico

L'*avanzo complessivo* si traduce in una variazione (positiva o negativa) della posizione finanziaria delle Amministrazioni pubbliche. Nel caso il bilancio presenti, nel periodo, un disavanzo, il *flusso* di nuovi debiti che ne deriva aumenta lo *stock* del debito pubblico. Esso include tutte le passività finanziarie emesse nel passato dal settore pubblico per finanziare i suoi disavanzi e consiste in varie tipologie di titoli pubblici (a breve, media e lunga scadenza), dalla raccolta postale e, in misura più contenuta, dai crediti del sistema bancario. Il debito pubblico detenuto dalla Banca d'Italia è l'effetto delle operazioni di mercato aperto effettuate da quest'ultima nella sua azione di controllo della base monetaria; va tenuto presente che, per il vincolo imposto dalla partecipazione all'Unione Monetaria Europea, la banca centrale non può finanziare direttamente il settore pubblico e, anzi, quest'ultimo, deve detenere presso di essa un conto attivo per le sue esigenze di tesoreria.

Un livello elevato dello *stock di debito pubblico* genera un vincolo stringente per l'azione pubblica. Come si è visto trattando dell'avanzo primario, il flusso di interessi sul debito pubblico di inizio periodo può essere tale da superare l'avanzo primario e generare un maggiore fabbisogno finanziario. In una tale situazione, le autorità di politica economica si trovano nell'alternativa o di contenere il disavanzo complessivo, aumentando le imposte o riducendo le spese, oppure di accettare una crescita del debito pubblico, rinviando al futuro gli interventi di risanamento dello squilibrio finanziario del settore. Non va trascurato che in presenza di una tendenza crescente del debito pubblico, il costo medio del debito potrebbe risultare crescente con l'effetto di accelerare il processo di crescita del debito pubblico.

IL BILANCIO PUBBLICO

ENTRATE COMPLESSIVE:	USCITE COMPLESSIVE:
<p>Entrate correnti (a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Imposte dirette Imposte indirette Contributi sociali Altre entrate <p>Entrate in conto capitale (d):</p> <ul style="list-style-type: none"> Imposte in conto capitale Altre entrate 	<p>Uscite correnti (b):</p> <ul style="list-style-type: none"> Acquisto di beni Redditi da lavoro Prestazioni in natura Prestazioni sociali Contributi alla produzione Interessi passivi (c) Altre spese <p>Uscite in conto capitale (e):</p> <ul style="list-style-type: none"> Investimenti lordi Contributi investimenti Altre spese <p>Saldi:</p> <p>Avanzo primario [a – (b-c)]</p> <p>Avanzo corrente [a – b]</p> <p>Avanzo in conto capitale [d – e]</p> <p>Avanzo complessivo [(a+d) – (b+e)]</p> <p>Indebitamento: netto [(b+e) – (a+d)]</p> <p style="padding-left: 20px;">netto primario [(b-c +e) – (a+d)]</p>

Il bilancio dello Stato

Le procedure e i documenti

Angelo Marano

Il bilancio e il vincolo di bilancio dello Stato¹

Spesso abbiamo idee su come migliorare il paese e come risolverne i problemi. Molte di queste idee richiedono risorse finanziarie, che si tratti di migliorare lo stato disastroso di molte scuole, rafforzare i trasporti pubblici, risanare l'ambiente, combattere la povertà e la disoccupazione, rilanciare il paese investendo in settori strategici o, anche, ridurre le imposte. Dire che servono risorse finanziarie significa riconoscere l'esistenza di un *vincolo di bilancio*, ovvero che per fare ciò che voglio devo avere le necessarie risorse.

In prima battuta, come per ogni individuo, anche per lo Stato il vincolo di bilancio dice che per spendere devi avere corrispondenti entrate, oppure devi indebitarti. Solo in prima battuta, però, per almeno tre ragioni. In primo luogo, perché, a differenza di un individuo, lo Stato può decidere non solo quanto spendere, ma anche quanto incassare, fissando l'ammontare di tasse, imposte e contributi sociali. In secondo luogo perché gli Stati usufruiscono del potere di *battere moneta*, dunque possono direttamente stampare (o, più in generale, creare) moneta, così da spendere anche senza ricorrere alla tassazione (tale meccanismo si chiama *signoraggio*). Infine, perché la capacità di indebitarsi di uno Stato è infinitamente superiore a quella di un privato e trova il suo limite, sostanzialmente, solo nella dimensione e forza dell'economia nazionale.

Con riferimento a quest'ultimo punto, non a caso, generalmente il livello dell'indebitamento pubblico è misurato in rapporto al Prodotto Interno Lordo, il Pil, ovvero il valore totale dei beni e servizi finali (dunque esclusi quelli reimpiegati nella produzione) prodotto in un anno dal paese. Così, se mi indebito di più ma l'economia cresce molto, il debito in rapporto al Pil può diminuire; viceversa, se per ridurre il debito costringo l'economia in recessione, rischio di vanificare gli sforzi, perché il ridursi del Pil aumenta il valore del debito in rapporto allo stesso Pil. Tanto per fare un esempio, quando nel 2009 il Pil italiano si è ridotto in un solo anno di più di 5 punti percentuali e il rapporto fra debito e Pil è aumentato

1 Le considerazioni qui esposte sono prettamente personali.

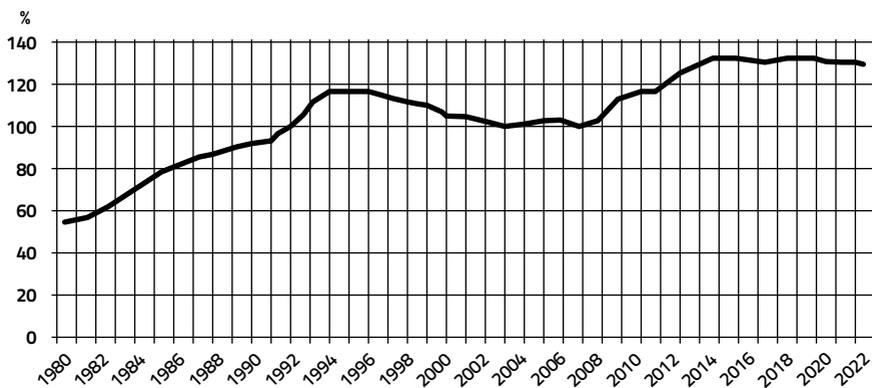
di ben 10 punti, quasi il 60% dell'aumento è stato dovuto al calo del Pil, piuttosto che al deficit pubblico, cresciuto in realtà meno che negli altri paesi dell'Unione Europea.

In ogni caso, l'impostazione di bilancio degli ultimi tre decenni risulta fortemente determinata sia dall'elevato debito pubblico (che ha superato il 130% del Pil, vedi figura 1) che dai vincoli europei del *Patto di Stabilità e Crescita*, che hanno ridotto al minimo i proventi del signoraggio e imposto limiti stringenti sul livello del debito (che dovrebbe essere ridotto fino al 60% del Pil) e del deficit pubblico annuo (che dovrebbe tendere al pareggio e, comunque, non oltrepassare mai il 3% del Pil).

Il vincolo di bilancio è così diventato sempre più stringente e, con esso, l'importanza della manovra annuale di bilancio, attraverso la quale lo Stato quantifica le entrate e le spese pubbliche e definisce gli interventi che avranno un impatto sul bilancio pubblico, si tratti di nuovi investimenti, maggiore o minore spesa corrente, maggiori o minori entrate fiscali.

Di fatto, il bilancio pubblico è lo strumento che permette di governare un paese, realizzare ciò che è previsto dalle leggi, assicurare i servizi pubblici, garantire il funzionamento delle diverse autorità amministrative. Per realizzare gli obiettivi di politica economica, nel bilancio pubblico si individuano le risorse disponibili e si determina in che misura esse vengono destinate a ciascun programma e area di spesa.

Fig. 1 IL DEBITO PUBBLICO ITALIANO IN RAPPORTO AL PIL (dal 1980 previsioni DEF 2019)



Le procedure di bilancio a livello nazionale

Le procedure di bilancio non sono lasciate alla discrezionalità di ciascun governo; sono invece formalizzate in una specifica legge, la n. 196/2009, variamente rimaneggiata nel corso degli anni.

L'art. 7 di tale legge, specifica che gli strumenti della programmazione sono:

- il *Documento di Economia e Finanza* (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile;
- la *Nota di aggiornamento del DEF*, da presentare alle Camere entro il 27 settembre;
- il *Disegno di Legge del Bilancio dello Stato*, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre;
- il *Disegno di Legge di Assestamento*, da presentare alle Camere entro il 30 giugno;
- gli eventuali *disegni di legge collegati* alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio;
- gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Il DEF e la Nota di aggiornamento del DEF

Il DEF e la Nota di aggiornamento del DEF sono gli strumenti di programmazione economica di base di medio periodo (un triennio). Fissano gli obiettivi di finanza pubblica e delineano gli elementi costitutivi della manovra di bilancio, dunque ne sono il presupposto. Sono ormai pienamente integrati nel ciclo di programmazione europea. Le scadenze sono tali da consentire tempestivi riscontri da parte della Commissione Europea ed essa riceve i documenti, esprime opinioni e può chiedere modifiche anche prima del parlamento nazionale.

Il DEF, come detto da presentare entro il 10 aprile, inizia con una premessa politica, nella quale il governo dà conto della strategia complessiva, cui seguono tre distinte sezioni, il cui contenuto è indicato nell'art. 10 della legge 196/2009 e una serie corposa di allegati.

La prima sezione costituisce il Programma di stabilità dell'Italia e contiene l'essenza della strategia di finanza pubblica del governo, sintetizzata da alcune tabelle chiave riportate descritte più avanti in un apposito Box. La sezione contiene tutti gli elementi richiesti dai regolamenti Ue, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico:

- gli obiettivi di politica economica e il quadro aggiornato delle previsioni economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e il triennio successivo;

-
- l'evoluzione economico-finanziaria internazionale prevista, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento;
 - un confronto con le previsioni macroeconomiche e di bilancio della Commissione europea;
 - le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche;
 - gli obiettivi programmatici, definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, sul deficit (l'indebitamento netto) e sul debito pubblico per il complesso delle amministrazioni pubbliche;
 - l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di bilancio;
 - il prodotto potenziale e gli indicatori strutturali programmatici;
 - le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità;
 - le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi.

La seconda sezione del DEF contiene le analisi e tendenze della finanza pubblica, in particolare:

- l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente;
- le previsioni tendenziali a legislazione vigente per il triennio successivo;
- un'indicazione delle previsioni a politiche invariate;
- le previsioni tendenziali, per il triennio successivo, del saldo di cassa del settore statale;
- le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa per il triennio successivo, con particolare riferimento al pubblico impiego, protezione sociale, sanità, debito pubblico e spesa per interessi sul debito, con particolare attenzione alla spesa originata dai cosiddetti strumenti finanziari "derivati".

La terza sezione del DEF contiene il cosiddetto Programma nazionale di riforma, ovvero, nello specifico:

- gli elementi previsti dai regolamenti e dalle specifiche linee guida Ue in merito;
- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;

-
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
 - le priorità del paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF;
 - i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Al DEF sono allegati una serie di elenchi e documenti settoriali, fra cui:

- l'elenco degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che il governo presenterà alle Camere entro il mese di gennaio e che godranno di una corsia privilegiata;
- una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sulle infrastrutture;
- lo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra;
- le risorse destinate alle singole regioni;
- effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno;
- l'andamento, nell'ultimo triennio, degli *indicatori di benessere equo e sostenibile* (BES) nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento (una specifica relazione sui BES deve essere presentata dal governo alle Camere ogni anno entro il 15 febbraio).

Nel corso dell'anno la situazione economica può modificarsi, così come gli orientamenti di politica economica. Per questo, prima della presentazione del Disegno di Legge di Bilancio, a settembre, il governo aggiorna il quadro di riferimento.

La Nota di aggiornamento del DEF, i cui dettagli sono definiti dall'art. 10-bis della legge 196/2009, contiene, in particolare, l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici e delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento, dà conto di come il governo intende dare attuazione alle raccomandazioni sul DEF formulate in sede europea e indica gli orientamenti del governo per la politica economica nel triennio successivo, con i relativi effetti finanziari.

La Legge di Bilancio, l'assestamento, il rendiconto

Il *Disegno di Legge di Bilancio dello Stato*, che il governo deve presentare alle Camere entro il 20 ottobre è disciplinato dall'art. 21 della legge 196/2009. La Legge di Bilancio è quella che definisce la manovra di politica economica per l'anno successivo, i relativi stanziamenti a disposizione e il conseguente bilancio di previsione per l'anno, che autorizza gli interventi e l'utilizzo degli stanziamenti previsti. Deve essere approvata entro il 31 dicembre, così da dare modo all'amministrazione statale di utilizzare le risorse previste in bilancio, altrimenti si deve ricorrere all'*esercizio provvisorio*, durante il quale è possibile impiegare ogni mese solo un dodicesimo della spesa complessivamente prevista nell'anno.

La Legge di Bilancio si compone di due sezioni.

Nella *prima sezione* vengono individuati gli obiettivi e i saldi di bilancio che il governo si propone di realizzare e vengono definite le singole misure di entrata e spesa che compongono la manovra. Tali interventi hanno importanza massima sull'anno che viene, nel quale saranno realizzati o avviati. Tuttavia l'orizzonte della Legge di Bilancio è triennale, cosicché gli interventi potranno avere effetti su più anni o partire da un anno successivo al primo, o anche avere effetti permanenti sul bilancio pubblico. Ciascun intervento è anche descritto in una *Relazione illustrativa*, mentre i suoi effetti finanziari devono essere certificati dalla Ragioneria Generale che deve *bollinare* la cosiddetta *Relazione tecnica*, obbligatoria su ciascun provvedimento di spesa. La prima sezione della Legge di Bilancio è quella cui si concentra il dibattito parlamentare, durante il quale, tipicamente, il Disegno di Legge di Bilancio si arricchisce di numerosissime misure, frutto non solo dell'esame parlamentare ma anche di aggiunte sostanzialmente di provenienza governativa, visto che il più delle volte il governo non fa in tempo a definire e predisporre tecnicamente tutte le misure che intende realizzare già nel mese di ottobre.

Nella *seconda sezione* della Legge di Bilancio vengono dettagliate le previsioni di ciascuna fonte di entrata del bilancio statale e, distintamente per ciascun ministero, per ciascuna missione e per ciascun programma di spesa, le somme autorizzate, oltre ai cosiddetti "residui" delle annualità precedenti (entrate iscritte in bilancio ma non ancora effettivamente incassate, oppure spese impegnate ma ancora non pagate, ad esempio perché un'opera è stata appaltata ma non ancora completata).

La Legge di Bilancio può richiedere aggiustamenti in corso d'anno. Al di là della necessità di veri e propri provvedimenti di correzione dell'andamento dei saldi

di finanza pubblica o di interventi emergenziali necessari per riportare sotto controllo il sistema in caso di eventi straordinari o evoluzioni impreviste (*manovre*), sono comunque indispensabili ordinariamente dei provvedimenti di correzione, ad esempio perché ci si accorge che un qualche provvedimento sta costando di più o di meno del previsto, o le singole fonti entrate stanno dando risultati migliori o peggiori del previsto. Le correzioni trovano traduzione nella *legge di assestamento di bilancio*, presentata dal governo entro il mese di giugno. L'assestamento è disciplinato dall'art. 33 della legge 196/2009, che prevede che l'assestamento avvenga a legislazione vigente, dunque non siano introdotti per suo tramite nuovi interventi, che devono invece essere oggetto di specifici provvedimenti legislativi che ne individuino anche le fonti di finanziamento.

Completa il quadro delle procedure di bilancio il *rendiconto* dell'anno, presentato dal governo per l'approvazione alle Camere entro il 30 giugno, che espone il bilancio consuntivo dell'anno passato e, per questo, pur dando finalmente certezza al quadro complessivo di finanza pubblica, è di importanza relativa, trattando di un esercizio concluso, sul quale non si può più intervenire.

Il coordinamento europeo e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Nell'ultimo decennio i tempi delle procedure di bilancio e i relativi documenti sono stati modificati in modo da integrarli con le procedure europee: i tempi sono stati anticipati, di modo da consentire un tempestivo esame da parte degli organi dell'Unione Europea e di introdurre le eventuali correzioni concordate con tali organi prima dell'approvazione da parte del parlamento nazionale. In particolare, il *Programma di Stabilità* e il *Programma Nazionale di Riforma*, da inviare alla Ue entro il 30 aprile, sono inseriti già nel DEF, mentre il Disegno di Legge di Bilancio è anticipato dal *Documento Programmatico di Bilancio* presentato alla Ue entro il 15 ottobre. Inoltre, in applicazione del *Patto di Stabilità e Crescita* e del *Fiscal compact*, nel 2012 l'Italia ha modificato la propria Costituzione, introducendo, con la legge costituzionale n. 1/2012 e la successiva legge attuativa n. 243/2012, parzialmente rivista nel 2016, il principio del *pareggio di bilancio*.

Le stesse leggi sopra richiamate hanno introdotto, in attuazione di un impegno preso nel *Fiscal Compact* nel 2012 poi fatto proprio nella regolamentazione europea nel 2013, un nuovo attore nel processo di bilancio nazionale, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). L'UPB, come recita la legge "organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio", è diretto da tre consiglieri,

nominati dai presidenti di Camera e Senato, e deve valutare in maniera indipendente, fra l'altro, le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, gli andamenti di finanza pubblica, l'osservanza delle regole di bilancio e la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

Si tratta di fatto di un organismo indipendente che dovrebbe verificare preventivamente che la manovra di bilancio e i principali atti che hanno rilevanza economica siano fondati su previsioni affidabili e che garantiscano il rispetto dei vincoli europei di finanza pubblica. In qualche modo, si tratta di un organismo nazionale che dovrebbe garantire la coerenza con i vincoli europei della manovra nazionale, garantendo alla Commissione europea giudizi da un lato indipendenti in particolare dal governo in carica, dall'altro che tengano conto delle specificità e peculiarità nazionali, di cui gli uffici della Commissione necessariamente non possono tenere conto.

Le altre amministrazioni pubbliche

Il vincolo di bilancio vale per ciascuna singola amministrazione pubblica, come per il paese nel suo complesso, ma ciascuna singola amministrazione non è indipendente dalle altre: in realtà una componente essenziale del bilancio di ogni amministrazione pubblica, oltre alle cosiddette "risorse proprie", sono i trasferimenti che dà o riceve dagli altri livelli di governo. Le forti relazioni fra le diverse amministrazioni rendono necessari il coordinamento e la tempestività nell'approvazione dei singoli bilanci.

Idealmente vorremmo che prima dell'inizio di ogni anno ogni singolo ente pubblico approvasse il proprio bilancio di previsione, che indica quante risorse ha a disposizione e come le impiegherà nell'anno a venire. In pratica, si segue un meccanismo che tende ad andare dal centro alla periferia, con la manovra di bilancio statale che di fatto precede quelle degli altri organismi pubblici, o comunque le influenza in misura determinante, con gli aggiustamenti necessari per rendere coerenti i bilanci di regioni, enti locali ed altri enti pubblici con quelli dell'autorità statale che vengono definiti nel corso dell'anno in sede di *assestamento* dei rispettivi bilanci ovvero di ulteriori specifiche *variazioni di bilancio*, laddove necessario: ad esempio, mentre gli enti previdenziali generalmente approvano in corso d'anno – oltre all'assestamento – non più di due variazioni di bilancio, un ente locale può arrivare anche a 15-20.

Box 1. Le tabelle riassuntive della strategia di bilancio

Gli obiettivi complessivi della manovra di bilancio del governo vengono sintetizzati nelle prime tre tabelle del primo volume del DEF. Esse racchiudono in sé gran parte degli elementi che sono oggetto di dibattito e di confronto nel paese e con l'Unione Europea e, per questo, è il caso di presentarle rapidamente.

Le tavole I.1 e I.2 riguardano il quadro economico generale, tendenziale e programmatico. In pratica, la tavola I.1 descrive la situazione economica generale attuale e l'evoluzione prevista per gli anni a venire in assenza di intervento del governo (tendenziale). La tavola I.2 descrive invece quello che succederà a livello economico in seguito all'intervento che il governo si propone di realizzare. Le dimensioni considerate sono 4: la crescita del Pil, il livello dei prezzi (deflatore del Pil e deflatore dei consumi), l'impiego di lavoro (occupazione e disoccupazione) e i rapporti con il resto del mondo (il paese si sta indebitando o sta accumulando risorse nei rapporti con gli altri paesi?).

La tavola I.3 contiene invece l'essenza della manovra di bilancio del governo, ovvero l'andamento tendenziale e programmatico dei maggiori aggregati di finanza pubblica: il saldo complessivo di bilancio (indebitamento netto) suddiviso in saldo primario e spesa per interessi sul debito (la distinzione è dovuta al fatto che gli economisti tendono a considerare la spesa per interessi interamente determinata dall'andamento dei mercati finanziari, dunque fuori dalla sfera di influenza del governo, che potrebbe agire direttamente sul solo saldo primario).

Seguono l'indebitamento strutturale e la sua variazione, indicatori che correggono il saldo complessivo per tenere conto dell'andamento del ciclo economico (in una fase di recessione è ammesso un deficit pubblico superiore, perché il governo dovrebbe porre in atto misure espansive per contrastarla).

Infine viene riportata l'evoluzione del rapporto fra debito pubblico e Pil derivante dall'andamento economico e di finanza pubblica previsti, di nuovo sia quello tendenziale che programmatico. Vengono riportati anche, per facilitare il confronto, i quadri programmatici del precedente documento di programmazione (nella Tavola tratta dal DEF 2019 viene riportato anche il confronto con il quadro aggiornato che l'Italia presentò a dicembre 2018 in sede europea su richiesta della Commissione).

TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO - DEF 2019
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
Occupazione (ULA)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Occupazione (FL)	0,8	-0,3	-0,1	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione	10,6	10,5	9,7	9,3	9,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO - DEF 2019
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
PIL nominale	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
Occupazione ULA	0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5
Occupazione FL	0,8	-0,2	0,1	0,6	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione	10,6	10,5	9,6	9,0	8,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4

TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA - DEF 2019 (in percentuale del PIL)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,4	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
Saldo primario	1,4	1,6	1,2	1,5	1,9	2,3
Interessi	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8
Variazione del saldo strutturale	-0,4	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3
Debito pubblico (lordo sostegni)	131,4	132,2	132,6	131,3	130,2	128,9
Debito pubblico (netto sostegni)	128,0	128,8	129,4	128,1	127,2	125,9
Proventi da privatizzazioni	0,0	0,0	1,0	0,3	0,0	0,0

QUADRO TENDENZIALE

Indebitamento netto	-2,4	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9
Saldo primario	1,4	1,6	1,2	1,6	1,9	2,0
Interessi	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,9
Indebitamento netto strutturale	-1,4	-1,5	-1,6	-1,2	-1,0	-1,2
Variazione del saldo strutturale	-0,4	0,0	-0,1	0,4	0,2	-0,2
Debito pubblico (lordo sostegni)	131,4	132,2	132,8	131,7	130,6	129,6
Debito pubblico (netto sostegni)	128,0	128,8	129,5	128,5	127,6	126,6

MEMO: Aggiornamento del Quadro di Finanza Pubblica (dicembre 2018)

Indebitamento netto tendenziale	-1,9	-2,0	-1,8	-1,5		
Indebitamento netto strutturale	-1,1	-1,3	-1,2	-1,0		
Debito pubblico	131,7	130,7	129,2	128,2		

MEMO: Nota Aggiornamento del DEF 2018 (settembre 2018)

Indebitamento netto	-2,4	-1,8	-2,4	-2,1	-1,8	
Saldo primario	1,4	1,8	1,3	1,7	2,1	
Interessi	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9	
Indebitamento netto strutturale	-1,1	-0,9	-1,7	-1,7	-1,7	
Variazione del saldo strutturale	-0,2	0,2	-0,8	0,0	0,0	
Debito pubblico	131,2	130,9	130,0	128,1	126,7	

PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	1727,4	1757,0	1777,9	1823,3	1868,9	1914,5
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	1727,4	1757,0	1778,6	1828,4	1875,5	1918,9

Nota. Il contributo di Angelo Marano – così come tutti gli altri ad eccezione degli ultimi due – è stato scritto prima dell'emergenza Coronavirus e della pubblicazione del DEF 2020. Le tabelle qui riportate sono tratte dal DEF 2019. Ad esempio, rispetto alle previsioni riportate in queste ultime tabelle vi sono dei marcati cambiamenti nel DEF 2020. Il Pil del 2020, che nel DEF 2019 è previsto a +0,6%, nel DEF 2020 diventa -8,0%; il Pil per il 2021 viene previsto nel DEF 2019 allo 0,7% e nel DEF 2020 al +4,7%. Il debito pubblico nel 2020, che nel DEF 2019 è previsto al 128,9%, nel DEF del 2020 s'impenna al 152,7%.

La spesa pubblica

Struttura e voci principali

Giulio Marcon

La spesa pubblica è fatta dai soldi che vengono dalle nostre tasse e dalle altre entrate pubbliche: contributi sociali, tariffe che paghiamo per usufruire di alcune prestazioni pubbliche, rendite dal patrimonio, profitti da attività economiche, fitti da immobili, eccetera, insieme ai soldi che prendiamo in prestito da banche, istituzioni finanziarie e cittadini. Si tratta di un fattore importante del nostro Prodotto Interno Lordo (Pil): il suo ammontare è il 48,6% del Pil, cioè quasi 800 miliardi di euro, di poco superiore alla media dei paesi dell'area euro (45,6%). Ma in Francia e in Belgio abbiamo percentuali superiori, rispettivamente il 56% e il 52,4%. La Germania si assesta al 43,9% del Pil e l'Irlanda è tra i paesi con la spesa pubblica più bassa in termini percentuali: solo il 25,7%.

A cosa servono i nostri soldi

Di solito, la spesa pubblica viene dipinta come qualcosa di negativo, qualcosa che deve essere al più presto ridotta in modo significativo. La spesa pubblica serve per molte cose utili per fronteggiare l'emergenza Coronavirus; per pagare gli stipendi a vigili del fuoco, infermiere, insegnanti, poliziotti e così via, per mantenere le scuole e gli ospedali, per comprare ambulanze, per permettere agli enti locali di garantire l'illuminazione delle nostre strade, i servizi sociali di base, i consultori... Senza spesa pubblica (e senza le tasse che paghiamo) non avremmo servizi fondamentali per tutti noi: ecco perché tagliare le tasse significherebbe – anche – ridurre i servizi pubblici, oppure farli pagare, almeno in parte, ai cittadini.

Ma la spesa pubblica serve anche per fare cose che magari non ci piacciono: ad esempio investiamo 25 miliardi di euro l'anno per le spese militari, soldi che servono anche a comprare cacciabombardieri (come gli F35), carri armati o portaerei. Oppure – per fare un altro esempio – destiniamo ogni anno più di 18 miliardi ai cosiddetti sussidi ambientalmente dannosi (SAD): cioè aiutiamo imprese in attività che inquinano e producono più CO₂. In realtà quei 18 miliardi producono ancora più spesa pubblica, perché a causa di queste attività inquinanti, dovremo poi spendere altri soldi per curare nel servizio pubblico le

persone che si ammalano (tumori, malattie respiratorie...) o per avviare attività (riduzione di CO₂) che riparinò i danni prodotti dalle imprese che inquinano.

Come è suddivisa e organizzata la spesa pubblica?

La spesa pubblica italiana ammonta come detto a quasi 800 miliardi di euro. La parte fondamentale è la cosiddetta spesa corrente, mentre la spesa per investimenti (cioè la spesa in conto capitale) si è ridotta moltissimo nell'ultimo decennio, calando ogni anno mediamente dell'1%: attualmente è di circa 49 miliardi di euro, circa il 3% del Pil (e circa il 6% della spesa pubblica). La spesa corrente è costituita dal pagamento di stipendi (175 miliardi di euro) e pensioni (260 miliardi), dall'erogazione di sussidi e trasferimenti, dalla spesa di funzionamento e di gestione dei servizi pubblici (sicurezza, servizio sanitario, scuole e università...).

Il personale dell'amministrazione pubblica (dallo Stato centrale agli enti locali) costituisce una spesa importante: sono poco più di 3 milioni i dipendenti pubblici italiani. Sembrano tanti, ma negli altri paesi (simili al nostro per popolazione) sono molti di più: 5,5 milioni in Francia, 5 milioni in Gran Bretagna e 4,2 milioni in Germania. Un problema italiano è la qualità, l'organizzazione e l'efficienza dei dipendenti della pubblica amministrazione (PA). Anche in termini di spesa, per la PA siamo al di sotto degli altri paesi europei. Spendiamo per i cosiddetti "consumi finali" (stipendi e spese di base per il funzionamento della PA) e per i "consumi intermedi" (acquisti della PA) il 18,3% del Pil, a fronte della media del 20,2% dei paesi dell'eurozona.

Ogni anno si spendono circa 115 miliardi per il nostro servizio sanitario (il 6,5% del Pil e il 15% della spesa pubblica), mentre per la scuola e l'università si spende poco più della metà della sanità: siamo al 3,8% del Pil e al 7% della spesa pubblica, troppo poco, come si è visto di fronte all'emergenza coronavirus. Più di 25 miliardi di euro (l'1,3% del Pil) vengono destinati alle spese militari, e poi c'è la spesa per interessi, che rappresenta l'8% della spesa pubblica (e il 3,7% del Pil). E ci sono anche le spese per interventi specifici e di erogazione di sussidi, come il reddito di cittadinanza, l'indennità di disoccupazione, eccetera.

Chi ha in carico la spesa di questi soldi?

La spesa per interessi

Dedichiamo molte risorse per pagare gli interessi dei soldi che ci prestano e che poi utilizziamo per la collettività. Ogni anno spendiamo più di 65 miliardi di

euro (il 3,7% del Pil) per il cosiddetto “servizio sul debito”, cioè – appunto – gli interessi. Il debito del nostro paese è oggi arrivato al 132% rispetto al Pil. Quarant’anni fa era il 60%. Il boom del debito c’è stato negli anni Ottanta, quando è aumentato in termini percentuali di ben 40 punti. Le cause sono tante: mancato controllo della dinamica della spesa, politiche pubbliche scellerate, malaffare, privilegi vari.

65 miliardi l’anno sono una cifra enorme. È più della metà del costo del nostro servizio sanitario nazionale, è più di quello che spendiamo per istruzione e formazione. Con 65 miliardi potremmo fare tantissime cose: creare posti di lavoro, mettere in sicurezza le scuole e il territorio, dare assistenza a tutte le persone non autosufficienti. La dinamica della spesa per interessi peggiora se si aggravano le condizioni politiche, economiche e di stabilità del nostro paese: allora chi ci deve prestare soldi chiede maggiori interessi e c’è l’ormai noto effetto “spread” (il differenziale tra i nostri titoli e quelli tedeschi, considerati come *benchmark*).

La cosa interessante (e preoccupante) da rilevare è che il Ministero dell’Economia e delle Finanze prevede che, senza interventi di riduzione del debito, la percentuale del Pil prevista per interessi passerà in 20 anni dall’attuale 3,7% al 7% nel 2040, pari a ben 145 miliardi di euro. Questo anche perché, malgrado l’enorme debito, negli ultimi anni i tassi d’interesse si sono ridotti a livelli mai visti prima. Appena quindici anni fa indebitarci al 5% sarebbe stato un affare, al 3% addirittura un sogno, nessuno avrebbe potuto concepire un periodo prolungato di tassi di interesse nulli o negativi come quello attuale.

LA SPESA PUBBLICA ITALIANA (percentuali sul PIL - dati 2017, fonte: Eurostat)

	Italia	Media paesi UE
Spesa pubblica	48,6	45,6
Spesa per le pensioni	15,9	12,6 (anno 2016)
Spesa per la sanità	6,5	7,0
Spesa per l’istruzione	3,8	4,6
Spese militari	1,3	1,3
Spese per l’ambiente	0,9	0,8
Spese per la famiglia e i minori	1,6	1,7
Spese edilizia pubblica	0,6	0,6
Spese cooperazione internazionale*	0,3	0,38 **

* (fonte: OCSE) ** (media Paesi OCSE-DAC)

La spesa per pensioni, sanità, istruzione, welfare

La spesa pensionistica costituisce una delle componenti più rilevanti di spesa. Questa oggi rappresenta il 15,9% del Pil e più di un terzo della spesa pubblica: parliamo di circa 260 miliardi di euro l'anno per oltre 20 milioni di assegni pagati mensilmente, tra pensioni di vecchiaia, di anzianità, invalidità, eccetera.

Abbiamo nominato prima istruzione e sanità: rispettivamente, il 3,8% e il 6,5% del Pil. Per l'istruzione andiamo decisamente male, peggio rispetto agli altri paesi europei. In Francia per l'istruzione si spende il 5,4% del Pil, in Belgio il 6,3%, in Germania il 4,1% in Austria il 4,8% e in Svezia il 6,8%.

Anche per la sanità non spendiamo di più dei paesi simili al nostro. Anzi, servirebbero maggiori investimenti. In termini assoluti sono per il 2019 poco più di 115 miliardi di euro. Rispetto al nostro 6,8%, la Francia spende l'8% del Pil e la Germania il 7,1%. Per le politiche per la famiglia e i figli (nonostante la retorica sulla centralità dell'istituto familiare) l'Italia spende molto poco: solo 1,6% del Pil, mentre la Danimarca spende il 4,4% e la Francia il 2,4%. Ci sono troppi pochi asili nido pubblici: solo un bambino su quattro in Italia può accedere a un nido.

Per l'edilizia residenziale pubblica il nostro paese spende solo lo 0,6% del Pil e costruisce solo poche migliaia di vani: questo a fronte di oltre 130mila richieste di esecuzione di sfratti nel 2018. Riguardo alla spesa sociale va ricordato che fino al 2015 ci sono state molte riduzioni di diversi fondi per le politiche sociali, anche quello per la lotta alla povertà, che solo successivamente ha iniziato a essere aumentato fino a innestarsi nel finanziamento del reddito di cittadinanza (9 miliardi di euro). Va ricordato che i tagli di questi anni (soprattutto dal 2011 al 2014) agli enti locali (che gestiscono gran parte dei servizi sociali sul territorio) hanno avuto come conseguenza anche la riduzione dell'erogazione dei servizi sociali o la loro trasformazione in servizi a parziale pagamento.

I Comuni spendono poco più di 7 miliardi di euro (lo 0,4% del Pil nazionale, nell'ordine di un terzo della media europeo) per i servizi sociali, ma con grandi differenziazioni territoriali. Si tratta di diversità territoriali enormi: si passa dai 22 euro procapite dei comuni della Calabria ai 517 dei comuni della Provincia autonoma di Bolzano. Oltre il 60% di questa spesa è finanziata dalle entrate dei Comuni, meno del 20% dai fondi regionali e poco più del 20% dallo Stato (fondi nazionali) – percentuale che è andata progressivamente calando – e dall'Unione Europea. I fondi per i disabili e la non autosufficienza sono aumentati in questi anni, ma rimangono largamente al di sotto delle necessità.

La spesa per l'ambiente

La spesa per l'ambiente in Italia è assai ridotta. Secondo l'Eurostat destiniamo solo lo 0,9% del Pil alla protezione ambientale. Gli altri paesi europei non fanno meglio di noi, ad eccezione della Grecia (1,3%) e dell'Olanda (1,4%). Francia. Spagna e Norvegia fanno come noi (0,9%), la Germania peggio (0,6%).

Quello che è paradossale è che l'Italia spende di più in sussidi ambientalmente dannosi (1,1%), che inquinano e fanno ammalare le persone, che per la protezione dell'ambiente. Più della metà della somma complessiva per l'ambiente – dice l'*Ecorendiconto* dello Stato – è stata assorbita nell'ultimo anno dai seguenti capitoli di spesa: “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e della superficie” (32,4%), “protezione della biodiversità e paesaggio” (12,1%) e “gestione dei rifiuti” (11,8%).

La spesa militare

In Italia si spendono oltre 25 miliardi per la difesa, le missioni militari, gli armamenti. L'ultimo bilancio della Difesa arriva a 21 miliardi e 400 milioni e poi ci sono le spese (fondo a parte) per le missioni militari (come in Libano, Afghanistan, Kosovo) e i fondi presso il Ministero dello Sviluppo economico per i programmi di costruzione e acquisizione di nuovi sistemi d'arma (come i cacciabombardieri F35, le fregate FREMM, i blindo Centauro): il tutto fa lievitare la spesa a oltre 25 miliardi di euro.

Gran parte della spesa della Difesa è assorbita dalle spese per il personale. Sono attualmente poco meno di 190mila i militari nelle Forze Armate. L'obiettivo del governo è di arrivare a 150mila unità nel 2024. Ma anche così sarebbero troppi, sia in termini di spesa che di utilità reale. Molte proposte delle organizzazioni per il disarmo chiedono una riduzione più coraggiosa: a 120mila o addirittura a 90mila unità, che sarebbero più che sufficienti per garantire gli impegni nelle missioni internazionali (attualmente sono poco più di 6mila in 23 missioni), che la “difesa dei confini nazionali”.

La spesa per l'immigrazione

La spesa pubblica per l'immigrazione è fatta di componenti positive e negative: nella contabilizzazione delle risorse vengono considerate le risorse per la costruzione di centri di detenzione (detti Centri di Permanenza e Rimpatrio) e per l'accoglienza, per il respingimento in mare e per l'inclusione sociale e lavorativa. Il DEF (Documento di Economia e Finanza) del 2018 stima che nel nostro

paese si è speso per l'anno di riferimento lo 0,26% del Pil italiano, circa 4,5 miliardi di euro.

Gran parte (68,4%) di questi stanziamenti sono stati utilizzati per l'accoglienza, poco meno di 600 milioni per garantire l'accesso all'istruzione ai minori e il costo delle strutture del servizio sanitario nazionale (12,7%). Oltre 700 milioni (18,9%) sono stati spesi per gli interventi in mare (pattugliamento, eventuale ricerca e soccorso in mare, eccetera). Quindi, solo una minima parte delle risorse vengono destinate a politiche positive e di inclusione. Va ricordato – per converso – il contributo che gli immigrati danno alla “spesa pubblica” del nostro paese: gli immigrati versano nelle casse dello stato 7,2 miliardi di contributi e tasse e producono quasi il 9% del Pil italiano.

La spesa per la cooperazione

In questi anni il nostro paese ha visto una apparente crescita degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, superando nel 2017 l'asticella di 5 miliardi di euro, che rappresentano lo 0,3% del Pil. L'Italia ha condiviso a livello internazionale una sorta di *road map* che prevede la crescita delle spese per la cooperazione fino allo 0,36% del Pil nel 2020 e dello 0,4% nel 2021, con all'orizzonte il raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7%.

Va però ricordato che vengono contabilizzate come spese per la cooperazione anche gli stanziamenti per l'accoglienza dei migranti nei centri di accoglienza: si tratta di una voce di spesa importante che rappresenta un terzo dei fondi per la cooperazione (tra l'altro defalcata dagli ultimi provvedimenti dell'ex-ministro dell'Interno Salvini). Se togliamo dal computo dei fondi della cooperazione gli stanziamenti per l'accoglienza, allora la percentuale sul Pil crolla a meno dello 0,2%, facendoci retrocedere agli ultimi posti dell'Unione Europea e dei paesi OCSE.

La spending review e i tagli alla spesa

In questi anni si è parlato molto di *spending review* e il governo italiano, dal 2013, si è dato un Commissario straordinario con lo scopo di istruire un percorso di *revisione della spesa*, che dai più è stato identificato con una semplice riduzione della spesa pubblica. Il primo Commissario nominato è stato Carlo Cottarelli, cui sono seguiti altri commissari, come Roberto Perotti e Yoram Gutgeld. È stato fatto un lavoro istruttorio che ha individuato settori e comparti in cui operare, sono stati elaborati alcuni piani e formulate alcune linee di indirizzo. Sono stati anche

adombrati alcuni obiettivi: si è parlato di 30-40 miliardi di euro di risparmi da raggiungere in pochi anni.

Puntualmente, in occasione della Legge di Bilancio si sono stimati risparmi prodotti dalla *spending review* da inserire nelle voci della manovra. Il tutto con scarsissimi risultati. A parte alcune limitate e assai parziali operazioni di riduzione della spesa pubblica, frutto di un lavoro di revisione e di razionalizzazione, i tagli alla spesa in questi anni sono stati fatti soprattutto ai danni degli enti locali e delle regioni – e in secondo luogo dei ministeri – spesso in modo indiscriminato, attraverso una logica dei “tagli lineari”. Riduzioni sostanziali hanno colpito l’istruzione, la sanità, la protezione sociale.

Quello che bisogna ricordare è che la spesa pubblica, oltre un certo livello, non è comprimibile, a meno di non far mancare fondamentali servizi pubblici ai cittadini e demolire il welfare, l’istruzione e la sanità pubblica. Non si può ridurre ulteriormente il personale della pubblica amministrazione e nei servizi pubblici: ad esempio, già oggi abbiamo, o avremo nei prossimi anni, importanti carenze di personale nel servizio sanitario nazionale e nella scuola. Intervenire ulteriormente sulla previdenza non è possibile: anzi, serviranno nuove risorse pubbliche per garantire le pensioni a giovani che hanno accesso al mercato del lavoro sempre più tardi e hanno contratti di lavoro precari e intermittenti.

Da sempre si parla di intervenire sulla cosiddetta *tax expenditure*: centinaia di riduzioni e agevolazioni fiscali che, spesso, riguardano fondamentali sostegni alle famiglie e ai lavoratori: tra queste ci sono le riduzioni fiscali sul pagamento degli interessi per la prima casa, le detrazioni per le spese sanitarie, le assicurazioni sulla vita e i fondi pensione, quelle per lo sport dei figli, e via dicendo.

Ribadendo che non abbiamo una spesa pubblica *monstre* in Europa – e che anzi spendiamo meno di altri paesi per l’istruzione, la sanità, i servizi sociali, l’edilizia pubblica, la famiglia –, bisogna anche ricordare che si potrebbe intervenire nella riduzione della spesa pubblica in direzioni diverse da quelle perseguite fino ad oggi: la spesa militare, le grandi opere, molti sgravi inutili (e dannosi, come i SAD) alle imprese, la revisione delle convenzioni con le cliniche private del servizio sanitario nazionale, e tanto altro ancora.

Infine bisogna ricordare che la cosiddetta *spending review* ha bisogno di molto tempo per portare risultati: bisogna intervenire di cesello, cambiare regole e procedure di spesa (come l’istituzione a suo tempo della CONSIP, la centrale unica per gli acquisti), modalità della gestione nella pubblica della spesa.

Conclusioni

Si confonde spesso il tema della spesa pubblica con quello del debito pubblico. L'assioma è che per ridurre il debito dello Stato sia necessario ridurre la spesa pubblica. Non è proprio così.

In questi ultimi anni l'aumento del debito pubblico è avvenuto – nonostante i tagli alla spesa pubblica – per il combinato disposto del crollo del Pil (nei primi anni della crisi), poi della sua modesta crescita e ora della stagnazione con l'effetto “palla di neve” del pagamento del servizio sul debito (gli interessi), che costituisce un importante fardello sulla possibilità di fare e finanziare politiche pubbliche. Va sempre ricordato che le contestazioni principali che ci arrivano da Bruxelles riguardano, più che il rapporto Deficit-Pil, la massa di debito pubblico accumulato, che – lo ricordiamo – ha superato oggi il 132% del Pil.

La spesa pubblica, invece che come fardello, dovrebbe essere considerata un importante strumento non solo per garantire i diritti dei cittadini previsti dalla nostra Costituzione (inoltre le spese sociali non dovrebbero essere considerate semplicemente come un “costo”, ma come una risorsa e un investimento), ma per ridurre il debito: infatti, solo una politica economica espansiva fondata sul sostegno alla domanda e sulla moltiplicazione degli investimenti pubblici può far crescere il paese, aumentare il Pil e le entrate fiscali.

Spesso in questi anni – quando c'è stata una disponibilità di risorse pubbliche – si è scelta la strada del taglio delle tasse (ai cittadini, ma soprattutto alle imprese): questa ricetta, mutuata dalle politiche neolibériste, non ha funzionato: non ha fatto ripartire l'economia, e gli investimenti (privati) non sono arrivati. Al contrario, si sono ridotte le risorse per gli investimenti pubblici. Ed è questa invece la strada che andrebbe seguita: rilanciare il ruolo virtuoso della spesa (che certo deve essere riqualificata e razionalizzata) e degli investimenti pubblici per far crescere l'economia, creare occasioni per le imprese e generare nuovi posti di lavoro.

Le entrate dello Stato

Organizzazione e struttura

Alberto Rocchi

Come premessa, bisogna ricordare che la manovra di bilancio del 2020 verrà forse ricordata, anche in ambito fiscale, per la mancanza di coraggio, prospettiva e visione economico-politica da parte del Governo in carica. Se da un lato l'attuale Esecutivo ha cercato di allontanarsi da alcune promesse potenzialmente dannose avanzate da quello precedente targato Lega-Movimento 5 Stelle – prima fra tutte la Flat tax – dall'altro, la sensazione è quella di una manovra di bilancio rivolta alla sopravvivenza che non riesce a intercettare la necessità di un cambio di rotta serio e ben definito per la politica economica del Paese.

Manca in particolare una visione di medio-lungo periodo che sia in grado di avviare una ripresa macroeconomica sostenibile e duratura: una ripresa che passi anche e soprattutto per un fisco più equo, in grado di operare in termini realmente redistributivi, a vantaggio delle fasce di reddito più deboli. Tolta l'ingente quantità di risorse destinata anche quest'anno alla sterilizzazione totale delle “clausole di salvaguardia” per impedire l'aumento di Iva e accise nel 2020 (quasi 23,1 miliardi rispetto a una manovra complessiva di circa 30 miliardi), le novità più rilevanti riguardano l'impegno a ridurre il “cuneo fiscale” a vantaggio dei lavoratori, l'introduzione di alcune imposte individuate – insieme ad altre misure – come fonti di finanziamento della manovra (Plastic tax, Sugar tax e Web tax) e l'inasprimento delle misure anti-evasione.

Si prevede infatti un maggiore gettito derivante da nuove imposte o misure di nuova introduzione di circa 2 miliardi per il 2020 e di oltre 4 miliardi nel 2021. Tra queste, come accennato, le più rilevanti risultano essere la Plastic tax -molto ridotta nella sua versione finale- l'attesissima Web tax (con un gettito previsto portato a 708 milioni di euro), la modesta stretta fiscale sulle auto aziendali, il credito di imposta per investimenti “green” e il taglio delle detrazioni Irpef per circa 1 miliardo di euro (con una minore spesa per l'erario pari 868 milioni per il 2020 e di 496 milioni per il 2021).

Proseguono inoltre sia l'operazione Industria 4.0 – con la proroga dell'iper-ammortamento per il 2020 come unico e insufficiente tentativo di rilancio industriale

– sia il ricorso a regimi di tassazione separata dei redditi con l'estensione per il 2020 della cedolare secca sui contratti di locazione al 10% (con un minore gettito di 220 milioni di euro per il 2020 e di 221 milioni per il 2021).

Sul fronte anti-elusione e anti-evasione la manovra di bilancio – salvo prossime rimodulazioni tramite emendamenti – prevede, rispettivamente, una misura in tema di appalti che obbligherebbe i committenti a versare le ritenute fiscali sui lavoratori impiegati da appaltatori e subappaltatori (ma una probabile restrizione in seguito al dibattito tra forze politiche e rappresentanze di categoria potrebbe portare a una limitazione della norma alla sola somministrazione di manodopera), e un inasprimento delle pene per gli evasori con una pena detentiva massima di 8 anni in casi di dichiarazione fraudolenta e la confisca per sproporzione oltre la soglia dei 100mila euro.

Certamente, alcuni tentativi di andare nella direzione giusta possono essere rinvenuti nella manovra del 2020: questo vale soprattutto per quanto riguarda la Web tax, gli sforzi in chiave anti-elusione e anti-evasione e l'impegno alla riduzione del “cuneo fiscale” a favore dei lavoratori. Tuttavia, di fronte agli interventi frammentari e di breve periodo proposti dai Governi che si sono succeduti negli ultimi anni – da cui l'attuale Governo sembra discostarsi in modo troppo timido –, Sbilanciamoci! continua a sottolineare la necessità di definire un sistema impositivo organico e coerente che sia in grado di svolgere la sua funzione redistributiva, in ottemperanza all'art. 53 della Costituzione.

Nello specifico occorre adottare una prospettiva di ampio respiro che preveda di: (a) rimodulare la struttura delle aliquote Irpef in modo da distribuire il carico impositivo in modo più equo per favorire le fasce di contribuenti più deboli; (b) introdurre un'imposizione patrimoniale fortemente progressiva che, insieme al punto precedente vada a garantire il rispetto del principio della capacità contributiva (art. 53, comma 1 della Costituzione); (c) ricomporre la base imponibile Irpef secondo il principio del cosiddetto *comprehensive income*, in modo tale da poter ricondurre a progressività tutte le fonti di reddito (art. 53, comma 2, della Costituzione).

Premesso questo, per una disamina sufficientemente informata della composizione delle entrate dello Stato, conviene partire da questo prospetto²:

2 Tutti i dati sono tratti da: “Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2019-2021”, liberamente consultabile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_semplificato/Marzo-2019/LB_2019-2021.pdf

PREVISIONE LEGGE DI BILANCIO 2019-2021 – Competenza (dati in milioni di euro)

Legge di Bilancio	Anno 2019
ENTRATE	
Tributarie	510.912
Extra Tributarie	65.467
Alienazione e ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione dei crediti	2.259
Entrate finali	578.638
SPESE	
Spese correnti (netto interessi)	509.389
Interessi	78.898
Spese in conto capitale	49.704
Spese finali	637.991
Rimborso prestiti	231.508
RISULTATI DIFFERENZIALI	
Risparmio pubblico	-11.908
Saldo netto da finanziare	-59.352
Ricorso al mercato	-290.861

Prima di evidenziare le specificità delle entrate, soffermiamoci sui tre risultati differenziali che vengono evidenziati in fondo alla tabella:

Risparmio pubblico: il risparmio pubblico corrisponde al risultato differenziale tra il totale delle *entrate tributarie ed extra tributarie* e il totale delle *spese correnti* comprensive degli *interessi*. Costituisce il parametro per il riscontro della copertura delle nuove o maggiori spese correnti e per il rimborso dei prestiti. Questo dato, nel caso dell'Italia, per l'anno 2019 (in termini di competenza) è negativo per quasi 12 miliardi. In termini di cassa, il medesimo parametro si attesta su un altrettanto negativo saldo di 84 miliardi circa. Cosa ci dice questo indicatore? Molto semplicemente che lo Stato non è in grado di far fronte a parte delle spese correnti e a tutte le spese di investimento, senza ricorrere al debito; e che il bilancio non ha margini di manovra in caso di imprevisti. Dai dati della tabella, il risultato si ottiene facendo la differenza tra:

Entrate tributarie	510.912 +
Entrate extra tributarie	65.467 =
Totale	576.379
Spese correnti	509.389 -
Spese per interessi	78.898 =
Risparmio pubblico	- 11.908

Saldo netto da finanziare: si ottiene dalla differenza tra i primi tre titoli delle entrate e i primi due titoli delle spese. Rappresenta il risultato negativo recato dalle operazioni di bilancio senza considerare la parte finanziaria (accensione e rimborso di prestiti). Se tale valore fosse positivo, si parlerebbe di risparmio. Il saldo netto da finanziare comunque diverge profondamente dal risparmio pubblico quanto a modalità di calcolo ed elementi considerati. Tuttavia, il suo valore negativo, ci conferma quanto già evidenziato in sede di analisi del differenziale precedente, in termini di scarsa manovrabilità del bilancio e capacità di far fronte alle spese.

Ricorso al mercato: assai significativo è l'esame di questo ultimo differenziale. Esso si ottiene come differenza tra il totale delle entrate e il totale delle spese finali (spese correnti, in conto capitale e interessi al servizio del debito), incluso il rimborso dei prestiti già in essere necessarie per finanziare la spesa corrente, gli interessi al servizio del debito e il rimborso dei prestiti già in essere. In dettaglio:

Totale entrate	578.638 -
(Spese correnti	509.389 +
Interessi	78.898 +
Spese in conto capitale	49.704 +
Rimborso prestiti	231.508) =
Ricorso al mercato	- 290.861

Dunque lo Stato Italiano avrà bisogno nel corso del 2019 di avere prestiti per oltre 290 miliardi (231 dei quali serviranno a rimborsare prestiti in essere, con un evidente avvittamento del debito su se stesso). Se osserviamo questo stesso dato in termini di cassa (anziché di competenza) le cose assumono dimensioni anche più impressionanti: nell'anno 2019 dovranno essere erogati dal mercato allo Stato Italiano circa 368 milioni di liquidi per far fronte alle esigenze finanziarie.

Le due componenti più importanti delle entrate dello Stato siano costituite dai nuovi debiti e dalle entrate tributarie; scarso il peso delle entrate extra tributarie, pressoché irrilevante quello derivante dalle alienazioni patrimoniali.

Osserviamo allora la composizione di dettaglio della voce più importante delle entrate, le tributarie. Per una corretta classificazione di questa voce, occorre distinguere la parte corrente dalla parte in conto capitale. Queste ultime si riferiscono agli introiti attribuibili a condoni o sanatorie che non sono generate dalla gestione corrente e ripetibile annuale. Si ha una classificazione di questo tipo:

Voce	Competenza 2019
1. ENTRATE TRIBUTARIE	510.912
1.1 Entrate correnti	505.460
1.1.1 Imposte dirette	265.088
1.1.1.1 IRE	198.778
1.1.1.2 IRES	40.977
1.1.1.3 Imposte sostitutive	17.858
1.1.1.4 Ritenute imposta e acconto	3.003
1.1.1.5 Altri introiti diretti	4.472
1.1.2 Imposte indirette	240.372
1.1.2.1 IVA	154.665
1.1.2.2 Altre imposte sugli affari	24.034
1.1.2.3 Imposte produzione, cons. e dogane	35.449
1.1.2.4 Monopoli	11.073
1.1.2.5 Lotto, lotterie e altre attività di gioco	15.151
1.2 Entrate in conto capitale	5.543
1.2.1 Imposte dirette	4.434
1.2.1.1 Condoni, sanatorie e introiti straordinari	4.434
1.2.2 Imposte indirette	1.019
1.2.2.1 Imposta successione e donazione	970
1.2.2.2 Condoni, sanatorie e introiti straordinari	49

Da questa tabella si possono estrapolare alcuni dati:

Nell'ambito delle entrate tributarie, la quota coperta dalle imposte dirette è la più elevata (il 51% delle entrate totali viene dalle imposte dirette);

- nell'ambito delle imposte dirette, la voce più elevata è l'IRE (Irpef), che incide per il 75% circa delle entrate da imposte dirette e per quasi il 39% delle entrate totali;
- la quota coperta dalle imposte indirette è circa pari al 47% delle entrate totali;
- nell'ambito delle imposte indirette, la voce più elevata è l'Iva che incide per circa il 65% delle entrate da imposte indirette e per oltre il 30% delle entrate totali.

Dunque la parte del leone la fanno le due imposte principali, l'Irpef e l'Iva con un peso leggermente maggiore ricoperto dall'Irpef. È importante ricordare che tra tutte le imposte, l'Irpef è l'unica ad avere carattere di progressività reale; tutte le altre sono invece imposte caratterizzate o da pura proporzionalità o semplicemente correlate ai consumi.

Ricordiamo peraltro che, al di là degli effetti delle clausole di salvaguardia sull'entità dell'Iva nel prossimo DEF, questo Governo ha preso in seria considerazione l'ipotesi di aumentare l'Iva per finanziare una riduzione dell'Irpef. Alla base di questa manovra vi sarebbero considerazioni vagamente "sovraniste". Infatti si afferma che l'aumento dell'Iva, colpendo anche i beni importati, graverebbe in egual misura sulle produzioni italiane e straniere. Affiancando all'aumento Iva anche una riduzione dell'Irpef, si avrebbe una corrispondente riduzione del costo del lavoro sulle imprese italiane che, così, sarebbero più competitive con i loro prodotti.

Tale assunto è stato duramente contestato da molti economisti che, al contrario, hanno evidenziato come il calo dell'Irpef non ha effetti sul costo del lavoro sostenuto dalle imprese che, in ipotesi di minore tassazione diretta, dovrebbero semplicemente corrispondere al lavoratore una parte più o meno grande di ciò che oggi versano allo Stato.

La tendenza a un aumento dell'Iva, oltre che foriera di pericolosi effetti regressivi, potrebbe inoltre portare anche a una riduzione di gettito. Infatti molti dati storici inducono a ritenere che innalzando le aliquote dell'Iva, aumenti più che proporzionalmente anche l'evasione fiscale, più difficile in ambito imposte dirette.

Le autonomie locali

Procedure e strutture di bilancio

Antonio Lavorato

Premessa

L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge delega n. 42/2009.

Sulla base di questa legge delega, per gli enti territoriali, è stato attuato il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Tale decreto, è stato ulteriormente integrato dal decreto legislativo 126/2014.

Con il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici ci si è posti l'obiettivo di rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di favorire il coordinamento della finanza pubblica, di quantificare in modo efficace il debito pubblico del paese e di favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

La riforma, che ha interessato il sistema degli enti locali si delinea, attraverso l'applicazione dei principi generali della contabilità e dei principi applicati riferiti alla fase della programmazione, alla fase della gestione e alla fase della rendicontazione. Le tre fasi caratterizzano il sistema di bilancio degli enti locali.

La programmazione

La prima fase è interamente rappresentata dal principio contabile applicato della programmazione (allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011).

Questa fase, si caratterizza per l'analisi e le valutazioni delle condizioni sociali ed economiche del territorio amministrato, nonché delle condizioni organizzative e delle risorse a disposizione dell'ente.

I contenuti della programmazione, devono essere declinati in coerenza con:

1. il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (il cosiddetto “gruppo amministrazione pubblica”);

2. gli indirizzi di finanza pubblica definiti in ambito comunitario e nazionale.

Le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da poter verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi.

I risultati riferiti alle finalità sono rilevabili nel medio periodo e sono espressi in termini di impatto atteso sui bisogni esterni quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti.

I risultati riferiti agli obiettivi di gestione, nei quali si declinano le politiche, i programmi e gli eventuali progetti dell'ente, sono rilevabili nel breve termine e possono essere espressi in termini di:

- efficacia, intesa quale grado di conseguimento degli obiettivi di gestione. Per gli enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza;
- efficienza, intesa quale rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti o attività svolta.

I dati e gli elementi emergenti dall'analisi, determinano le decisioni politiche in termini di obiettivi di medio e di breve periodo che si intendono perseguire, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.

I caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche sono la valenza pluriennale del processo (almeno triennale), la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione e la coerenza e interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

Strumenti della programmazione

Gli strumenti della programmazione, per gli enti locali sono il Documento Unico di Programmazione (DUP), il bilancio di previsione e il piano esecutivo di gestione (PEG).

I primi due documenti sono di competenza dell'organo di indirizzo politico, il consiglio comunale. Il PEG lo licenzia la giunta comunale che, in attuazione dell'indirizzo approvato in consiglio, attribuisce gli obiettivi e le risorse finanziarie, strumentali e umane ai dirigenti che poi vengono valutati sulla base dei medesimi obiettivi raggiunti.

Il DUP viene presentato dalla giunta al consiglio comunale entro il 31 luglio

di ogni anno e rappresenta il documento fondamentale della programmazione dell'ente assumendo il ruolo di presupposto necessario di tutti gli altri documenti della programmazione. Tale documento può essere sottoposto ad aggiornamento entro il 15 novembre qualora esigenze dettate da novità normative lo richiedano.

È attraverso il DUP che si delinea l'attività di guida strategica e operativa degli enti locali consentendo di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative.

Il documento unico di programmazione si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO).

La SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente. Il quadro strategico di riferimento è definito anche in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale e tenendo conto del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea. In particolare, la SeS individua le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo.

La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

Il contenuto della SeO, predisposto in base alle previsioni ed agli obiettivi fissati nella SeS, costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente.

La SeO supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio e individua, i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS.

L'elemento fondante sia della sezione strategica che della sezione operativa è da un lato l'analisi del contesto di riferimento e del quadro macroeconomico all'interno del quale delineare le scelte strategiche e operative. Dall'altro è la valutazione veritiera delle risorse a disposizione in termini finanziari, strumentali e umane.

Infatti, la programmazione si trasforma in obiettivi efficacemente raggiungibi-

li soltanto se poggia su un'attendibile conoscenza delle risorse che costituiscono la base per poter operare le scelte corrette. È del tutto evidente che porre obiettivi irrealizzabili, in quanto non sostenibili sul piano finanziario, determina un'immediata criticità sugli equilibri di bilancio che può trasformarsi in dissesto finanziario.

La condizione per evitare criticità finanziarie, quindi, è quella di saper programmare obiettivi sostenibili e monitorabili per intervenire in modo puntuale rispetto agli scostamenti che in corso d'opera possono manifestarsi.

In questo modo, il documento unico di programmazione diventa la via maestra per un percorso virtuoso caratterizzato da scelte appropriate in termini di:

- investimenti e realizzazione di opere pubbliche con indicazione del fabbisogno in termini di spesa di investimento e di riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento della SeS;
- programmi e progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi;
- tributi e tariffe dei servizi pubblici;
- spesa corrente con specifico riferimento alla gestione delle funzioni fondamentali anche con riferimento alla qualità dei servizi resi e agli obiettivi di servizio;
- analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle varie missioni;
- efficiente gestione del patrimonio;
- reperimento e impiego di risorse straordinarie e in conto capitale;
- indebitamento con analisi della relativa sostenibilità e andamento tendenziale nel periodo di mandato;
- equilibri della situazione corrente e generali del bilancio ed i relativi equilibri in termini di cassa.

Il DUP, infine, viene integrato da tre punti programmatici fondamentali per la vita dell'ente. Il primo è rappresentato dalla programmazione relativa al piano delle opere pubbliche che delineano gli investimenti che si vogliono realizzare nel periodo di riferimento. Il secondo è il piano relativo alla valorizzazione di tutto il patrimonio dell'ente, che permette di individuare le scelte che consentono di accrescere il valore dei beni immobili di proprietà dell'ente. Il terzo è la programmazione che interessa l'organizzazione e lo sviluppo del personale dell'ente al fine di scegliere una struttura organizzativa in grado di valorizzare i punti di forza e di superare le criticità che possono caratterizzare la funzionalità di alcuni servizi.

Il bilancio di previsione finanziario è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nei documenti di programmazione dell'ente, attraverso il quale gli organi di governo di un ente, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e di programmazione, definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione.

Il bilancio di previsione è almeno triennale e viene approvato rispettando il principio generale dell'equilibrio finanziario. Il che vuol dire che occorre rispettare l'equilibrio generale per il quale tutte le previsioni in entrata sono uguali alle previsioni di spesa. Ma occorre anche rispettare gli equilibri parziali come quello di parte corrente, che consiste in un equilibrio tra le entrate correnti e le spese correnti maggiorate della quota capitale del rimborso mutui. Inoltre il bilancio viene approvato garantendo un fondo cassa finale non negativo. Tali regole sugli equilibri finanziari, caratterizzano tutte le fasi del bilancio tanto da definirlo come un bilancio a carattere autorizzatorio. Cioè, è possibile autorizzare spese soltanto se trovano totale copertura finanziaria. Ed è tale copertura finanziaria che attesta il permanere degli equilibri.

Entro il 15 novembre di ogni anno la giunta approva lo schema della delibera del bilancio di previsione finanziario relativa almeno al triennio successivo, da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale. In caso di variazioni del quadro normativo di riferimento la giunta aggiorna lo schema di delibera di bilancio di previsione in corso di approvazione, unitamente al Documento di programmazione. Entro il 31 dicembre di ciascun anno, salvo proroghe, il consiglio approva il bilancio di previsione riguardante le previsioni di entrata e di spesa per il triennio successivo.

Il bilancio comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi. Espone separatamente l'andamento delle entrate e delle spese riferite a un orizzonte temporale di almeno un triennio, definito in base alla legislazione statale e regionale vigente e al documento di programmazione dell'ente. Le entrate del bilancio di previsione sono classificate in titoli e tipologie. Le spese del bilancio di previsione sono classificate in missioni e programmi.

La previsione delle entrate rappresenta quanto l'amministrazione ritiene di poter ragionevolmente accertare in ciascun esercizio contemplato nel bilancio,

anche nel rispetto dei principi contabili generali dell'attendibilità e della congruità, e rappresenta contabilmente il programma che l'organo di vertice assegna all'organo esecutivo per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie al finanziamento delle spese di funzionamento e di investimento. Anche le previsioni di spesa sono predisposte nel rispetto dei principi contabili generali della veridicità e della coerenza, tenendo conto dei riflessi finanziari delle decisioni descritte nel documento di programmazione, comprese quelle in corso di realizzazione rappresentate dagli impegni già assunti a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate, esigibili negli esercizi considerati.

Allegato importante al bilancio di previsione è la *nota integrativa* che racchiude informazioni fondamentali nella predisposizione delle previsioni e rappresenta un essenziale strumento di riferimento durante la gestione.

Il *piano esecutivo di gestione* (PEG) è il documento che permette di declinare in maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita Sezione del Documento Unico di Programmazione (DUP). Viene deliberato dalla giunta comunale subito dopo l'approvazione del bilancio ed è modificabile fino al 15 dicembre di ogni anno.

Il PEG rappresenta lo strumento attraverso il quale si guida la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi. Tale relazione è finalizzata alla definizione degli obiettivi di gestione, alla assegnazione delle risorse necessarie al loro raggiungimento e alla successiva valutazione.

Il PEG facilita la valutazione della fattibilità tecnica degli obiettivi definiti a livello politico orientando e guidando la gestione, grazie alla definizione degli indirizzi da parte dell'organo esecutivo, e responsabilizza sull'utilizzo delle risorse e sul raggiungimento dei risultati.

La gestione

La gestione è caratterizzata dal rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata che consente le operazioni finanziarie in entrata e in uscita, sulla base dei limiti alla spesa dettati dalla disponibilità delle risorse stanziata a bilancio. Il periodo di riferimento della fase della gestione è l'esercizio finanziario che coincide con l'anno solare.

Il principio della competenza finanziaria prescrive che le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito.

Durante la gestione – quindi dopo l'approvazione del bilancio di previsione – è possibile operare variazioni al bilancio al fine di rendere possibile il sostegno di spese che all'inizio dell'esercizio non era possibile prevedere. È del tutto evidente che le variazioni rendono il bilancio di previsione flessibile e rappresentano lo strumento fondamentale per correggere o integrare stanziamenti finanziari. È possibile operare le variazioni al bilancio soltanto se si rispettano le regole sugli equilibri finanziari che prima sono stati sottolineati.

Quindi, se durante il corso dell'esercizio si manifestano nuove esigenze di spesa, è possibile prevederle in bilancio soltanto se ai maggiori stanziamenti sulla spesa corrispondono altrettante maggiori previsioni nelle entrate o altrettanti minori spese correnti oppure, ancora, entrambe.

Questo consente di precisare che un aumento delle entrate deve essere supportato da una valutazione veritiera e attendibile sull'entrata. Contrariamente, il rischio è quello di creare buchi di bilancio alimentati da una spesa che innesca debiti senza trovare copertura finanziaria.

Le fasi temporali della gestione sono caratterizzate da scadenze di legge ben precise. Entro il 31 luglio di ogni anno occorre approvare in consiglio comunale la salvaguardia degli equilibri di bilancio e l'assestamento finale. Questo passaggio è molto importante, perché è il momento principe del monitoraggio dei conti dell'ente durante l'anno.

La verifica è volta a garantire la sussistenza degli equilibri finanziari totali e parziali per ciò che riguarda la gestione di competenza dell'esercizio, ma anche la gestione dei residui attivi e passivi. Con la gestione dei residui attivi e passivi si verificano, rispettivamente, i crediti e debiti dell'ente. Quindi, è molto importante controllare se la massa debitoria dell'ente dipenda direttamente dalla massa creditoria (difficoltà a riscuotere crediti) o se l'ente ha debiti che non è in grado di sostenere.

Con la salvaguardia degli equilibri finanziari di bilancio, si opera anche la verifica sull'esistenza o meno di debiti fuori bilancio. I debiti fuori bilancio sono fattispecie giuridiche passive che l'art. 194 del D.Lgs. 267/2000 elenca. Soltanto nei casi di cui alla suddetta normativa è possibile procedere al riconoscimento del debito riportandolo alla gestione ordinaria dal punto di vista finanziario. In-

fatti, il riconoscimento avviene in consiglio comunale e consiste nell'attestazione della sua legittimità, ai sensi del richiamato articolo 194, e nel trovare la sua corretta copertura finanziaria.

Durante questa fase dei controlli, si verificano anche tutte le altre condizioni finanziarie comprese quelle relative all'andamento della spesa per investimento, alla verifica del rispetto dei programmi sulle opere pubbliche, al controllo sulla corretta costituzione di tutti gli accantonamenti che la legge obbliga a effettuare.

Infine, ma molto importante ai fini della capacità di sostenere la tempestività dei pagamenti, si effettua un controllo sulla gestione di cassa. In particolare, si analizza l'andamento dei flussi in entrata e in uscita per ciò che riguarda le riscossioni e i pagamenti e la consistenza della cassa vincolata, cioè di risorse che devono essere utilizzate solo per specifici e vincolanti programmi di spesa.

La fase della gestione finanziaria del bilancio si conclude con l'appuntamento del 30 novembre. Entro tale data si possono effettuare le ultime variazioni al bilancio per poter far fronte alle esigenze prima della chiusura dell'esercizio.

Tuttavia, il decreto legislativo 267/2000 riserva delle deroghe ben precise sulla possibilità di intervenire sul bilancio anche nell'ultimo mese dell'anno cioè dicembre. Si tratta di casi tipici, previsti dalla norma ad opera di ben precisi organi competenti.

La rendicontazione

La rendicontazione è la fase del sistema di bilancio corrispondente al risultato di gestione relativo all'esercizio di riferimento. Il rendiconto viene deliberato in consiglio comunale entro il 30 aprile dell'anno successivo alla chiusura dell'esercizio di riferimento.

Il risultato di amministrazione, alla fine dell'esercizio, è costituito dal fondo di cassa esistente al 31 dicembre dell'anno, maggiorato dei residui attivi (crediti) e diminuito dei residui passivi (debiti), al netto del fondo pluriennale vincolato (FPV).

L'FPV, è una delle più importanti novità della riforma contabile introdotta con il decreto legislativo 118/2011. Attraverso questo strumento è possibile una programmazione precisa delle spese che hanno una proiezione pluriennale, quindi soprattutto la spesa per investimento.

Programmare una spesa per investimento significa predisporre un cronoprogramma dei lavori e un conseguente cronoprogramma della spesa. L'importo, che attraverso il cronoprogramma viene attribuito alle fasi che saranno realizzate negli esercizi successivi, viene vincolato nel fondo pluriennale vincolato. Tale

importo vincolato, alla fine dell'esercizio, rappresenta esattamente la copertura finanziaria della spesa per gli esercizi successivi e viene inserito nel bilancio successivo prima delle entrate con tale finalità. Proprio per questa sua funzione non rientra tra le poste conteggiate per ottenere il risultato di amministrazione a rendiconto.

In pratica, a consuntivo dell'esercizio, si effettua la ricognizione complessiva dei crediti e dei debiti al fine di conservare soltanto crediti e debiti giuridicamente perfezionati, divenuti esigibili e che devono trasformarsi, rispettivamente, in flussi di cassa in entrata e flussi di cassa in uscita.

È evidente che la ricognizione dei crediti e dei debiti vuol dire la ricostruzione dei motivi per i quali sulle entrate persistono ancora crediti non riscossi e sulle uscite gravano debiti non pagati.

È importante approfondire queste motivazioni perché rappresentano elementi chiarificatori delle eventuali criticità nella capacità a riscuotere, con ripercussioni importanti sul grado di tempestività dei pagamenti oltre che sugli equilibri di bilancio.

Attraverso questo lavoro di analisi, in buona sostanza, si effettua la verifica sullo stato della programmazione e cioè sul grado di raggiungimento degli obiettivi di breve e medio periodo raggiunti. Proprio perché è nel DUP che tali obiettivi vengono fissati ed è a rendicontazione che verifica la capacità a realizzarli.

Questo momento è di fondamentale importanza per le politiche future dell'ente. Effettuare un'analisi rigorosa e puntuale sugli obiettivi mancati oppure sugli scostamenti, significa porre basi solide per predisporre una futura programmazione più ancorata a elementi di sostenibilità della spesa, quanto di veridicità sulle previsioni delle entrate.

Gli scostamenti dagli obiettivi vengono motivati nella relazione al rendiconto che la giunta comunale presenta al consiglio insieme a tutto il rendiconto.

Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati.

Un risultato di amministrazione che presenta valori positivi costituisce fonte di finanziamento per voci di spesa obbligatorie per legge o per vincoli derivanti da decisioni dell'ente e fonte di finanziamento per ulteriori voci di spesa come per esempio il finanziamento di investimenti.

Al contrario, un risultato di amministrazione che presenta valori negativi (disavanzo di amministrazione), richiede l'immediato stanziamento nella spesa dell'importo pari al disavanzo al fine di assicurarne la sua copertura finanziaria.

Chiudere il rendiconto in disavanzo significa accertare una situazione finanziaria (e di cassa) negativa che determina una strutturale incapacità dell'ente a far fronte ai vincoli di bilancio. Per vincoli, si intendono i debiti, ma anche tutte le poste che occorre accantonare e destinare per fronteggiare spese obbligatorie.

Un eccessivo peso della situazione debitoria, insostenibile sul piano finanziario e della cassa, produce un disequilibrio che è causa di situazioni di predissesto e di successivo dissesto finanziario.

Conclusioni

La necessità di rendere omogenei i dati di bilancio ha anche reso necessario dare maggior peso alla contabilità economico-patrimoniale attraverso l'introduzione di un principio applicato specifico sul tema. Come si è anche reso necessario introdurre il principio applicato sul bilancio consolidato che interessa tutti gli enti locali che hanno partecipazioni in società di capitali o in enti strumentali.

Tali novità hanno prodotto effetti rilevanti su tutto il sistema di bilancio perché hanno mutato l'ottica strategica sulla quale devono basarsi la programmazione, la gestione e la rendicontazione dell'ente.

La riforma della contabilità impone un nuovo approccio nella rappresentazione e nell'utilizzo delle risorse pubbliche, destinato a cambiare radicalmente la gestione, dalla fase della programmazione a quella dell'esecuzione e del controllo. Un disegno in grado di soddisfare le esigenze di rappresentazione contabile di natura micro con quelle di natura macro imposte all'Italia in ambito sovranazionale.

In tale contesto assume rilievo la scelta di una contabilità integrata, insieme finanziaria ed economico-patrimoniale, mirando a dare chiarezza alle dinamiche di bilancio di ogni singola amministrazione.

Tuttavia, ad oggi, rimane centrale il sistema contabile finanziario imperniato sul principio della competenza finanziaria potenziato, secondo il quale ogni obbligazione attiva o passiva deve perfezionarsi giuridicamente e deve essere imputata in bilancio nell'esercizio in cui diventa esigibile. Mentre la contabilità economico-patrimoniale, pur assumendo un peso maggiore rispetto al passato, svolge un ruolo di supporto a tutte le valutazioni e le analisi che interessano il sistema di bilancio.

La spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente

Le proposte di Sbilanciamoci!

Duccio Zola

Negli scorsi capitoli abbiamo visto che cos'è, a quanto ammonta e come viene utilizzata la nostra spesa pubblica, abbiamo illustrato i vincoli finanziari nazionali e comunitari a cui essa deve conformarsi, abbiamo familiarizzato con i termini chiave del dibattito economico (debito e deficit, tassi d'interesse, pareggio di bilancio, Patto di Stabilità, eccetera), abbiamo messo a fuoco l'articolazione del bilancio dello Stato e dei Comuni. Rimane a questo punto una domanda tutt'altro che banale: come vorremmo che fosse utilizzata la spesa pubblica? Esiste un modo diverso – e migliore – per spendere i nostri soldi?

La risposta è un “sì”, come dimostra il lavoro che la Campagna Sbilanciamoci!, a cui aderiscono 49 organizzazioni e reti della società civile italiana, porta avanti da venti anni sui temi della spesa pubblica, delle politiche economiche e di bilancio, dell'analisi critica e della controproposta sui principali documenti economico-finanziari prodotti dal Governo, dal Disegno di Legge di Bilancio al Documento di Economia e Finanza (DEF), alla Nota di Aggiornamento del DEF (www.sbilanciamoci.info/chi-siamo). Un lavoro ventennale che parte da un presupposto preciso: un buon utilizzo della spesa pubblica è l'ingrediente fondamentale per il benessere di tutti noi, un vettore di crescita inclusiva e sostenibilità ambientale, di coesione sociale e territoriale, di innovazione economica e tecnologica. La chiave di volta sta nella volontà politica di perseguire questi indirizzi, mettendo la spesa pubblica al centro della costruzione di un nuovo progetto di società e di un nuovo modello di sviluppo radicalmente alternativi rispetto a quelli veicolati dal neoliberalismo ormai da oltre trent'anni.

Per fare questo occorre un vero e proprio salto di paradigma. Abbiamo bisogno di una riconversione ecologica e civile del nostro sistema economico e produttivo, nel segno di un vero *Green New Deal* – un nuovo Patto verde – che sappia armonizzare le ragioni dello sviluppo e del lavoro con la lotta ai cambiamenti climatici, la decarbonizzazione, la tutela delle risorse naturali, la valorizzazione del nostro patrimonio storico e paesaggistico. Servono investimenti pubblici per rispondere alle sfide dell'“economia verde” e dei nuovi bisogni sociali, in grado di produrre occupazione,

sostenibilità e qualità sociale e ambientale. Sono fondamentali politiche redistributive che riducano le disuguaglianze – che hanno raggiunto livelli inaccettabili e insostenibili – intaccando privilegi, rendite di posizione, ricchezze e patrimoni abnormi. Si deve guardare al welfare non come a un costo, ma come a un diritto e a un investimento per il futuro, nella consapevolezza che una popolazione più istruita e più sana esprime di fatto anche un'economia più innovativa e una società più vitale e solidale.

Nel documento sostenuto dalla campagna Sbilanciamoci! *In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo* (incluso alla fine di questa pubblicazione) abbiamo delineato le politiche pubbliche necessarie per costruire un orizzonte nuovo della nostra economia, del rapporto tra Stato ed economia, del modello di sviluppo. Serve un cambiamento radicale che metta al centro il ruolo dell'intervento pubblico in economia, la funzione del Sistema sanitario nazionale e dei sistemi di Welfare, il principio della sostenibilità come fattore guida della riconversione ecologica del nostro sistema industriale, della produzione e dei consumi.

Ecco come potremmo concretamente prendere forma una buona spesa pubblica grazie a una manovra di bilancio che, a saldo zero (il volume delle entrate è cioè pari a quello delle uscite), destini in un anno oltre 35 miliardi di euro al perseguimento degli obiettivi e delle priorità sopra richiamate.

Dove trovare le risorse

Una buona spesa pubblica ha bisogno di essere finanziata in modo adeguato: le risorse possono essere trovate innanzitutto con una riqualificazione del nostro sistema fiscale, sostenendo chi ha di meno e concentrando il prelievo su chi ha di più nel rispetto dell'equità e della progressività richiamate nell'articolo 53 della Costituzione: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.”

Il primo punto a questo fine è la riduzione delle tasse per gli scaglioni più bassi di reddito, dove sono concentrati i lavoratori con salari inferiori e quelli del ceto medio. Nello specifico, oltre 2 miliardi di euro potrebbero arrivare da una rimodulazione dell'Irpef che, da un lato, riduca di 1 punto le aliquote sui redditi fino a 28.000 euro e, dall'altro lato, introduca due nuovi scaglioni con un'aliquota del 55% per i redditi tra 100.000 e 300.000 euro e un'aliquota del 60% per quelli superiori ai 300.000.

Inoltre, quasi 10 miliardi potrebbero derivare da un intervento sulle grandi ricchezze e i grandi patrimoni, tramite l'assoggettamento all'Irpef delle rendite

finanziarie, un'imposta patrimoniale sul 5% più ricco della popolazione, la riduzione della franchigia per la tassa di successione (con aliquote crescenti rispetto alla ricchezza ereditata).

Quasi 4 miliardi potrebbero venire dall'introduzione di una vera tassa sulle transazioni finanziarie applicabile a tutte le azioni e a tutti i derivati e, nel caso azionario, a tutte le singole operazioni; mentre poco più di 3 miliardi potrebbero essere recuperati colpendo maggiormente, con una tassazione più alta, i comportamenti con effetti sociali negativi e i consumi opulenti: gioco d'azzardo, voli e auto aziendali di lusso, produzione di beni di lusso, porto d'armi. A tutto ciò potrebbero aggiungersi 500 milioni da tasse più alte sugli investimenti pubblicitari e i diritti televisivi del calcio professionistico.

È poi fondamentale contrastare le forme più gravi e dannose di ingiustizia fiscale, l'evasione e l'elusione. Serve una strategia d'insieme che favorisca l'emersione delle attività "sommerse", aumenti i vincoli ai pagamenti in contanti, i controlli incrociati tra dichiarazioni dei redditi e consumi opulenti, le valutazioni di redditi presunti su cui basare la tassazione: con un piano straordinario di accertamento e riscossione, il rafforzamento della Web Tax sulle imprese multinazionali in vigore da gennaio 2020, l'introduzione della moneta elettronica per i pagamenti superiori ai 500 euro si potrebbero incassare 7,5 miliardi. Altri 1,5 miliardi potrebbero poi arrivare dalla tassazione di proprietà degli immobili vuoti e dall'eliminazione della cedolare secca sugli affitti.

La leva fiscale dovrebbe essere utilizzata non solo per redistribuire reddito e ricchezza, ma anche per orientare produzioni e consumi su obiettivi di sostenibilità ambientale. In questa luce, è una priorità intervenire sulle produzioni ecologicamente insostenibili, liberando risorse da destinare alla decarbonizzazione dell'economia, alla lotta ai cambiamenti climatici e alle emissioni nocive, alla salvaguardia della natura. Il Ministero dell'Ambiente stima in 19,3 miliardi di euro (dei quali 16,8 destinati ai combustibili fossili) l'ammontare dei Sussidi Ambientalmente Dannosi che lo Stato elargisce alle imprese – come quelle del settore dell'autotrasporto – per sostenere le loro attività produttive: una riduzione del 10% potrebbe pertanto generare entrate aggiuntive per le casse pubbliche pari a quasi 2 miliardi – e, dettaglio non secondario, aiutare l'ambiente.

Sempre sul fronte delle tasse ambientali, un diverso sistema di tassazione dei veicoli – non più legato come avviene ora alla cilindrata e ai cavalli fiscali, ma all'emissione di CO₂ – che colpisca quelli più potenti ed ecologicamente inefficienti come i Suv, insieme a una rimodulazione dell'ecotassa sui rifiuti – che avrebbe

tra l'altro l'effetto di ridurre il loro conferimento in discarica – genererebbero maggiori entrate statali pari a 1 miliardo.

Infine, un'adeguata copertura finanziaria per una buona spesa pubblica può essere assicurata grazie al taglio delle spese militari, con un risparmio di 4 miliardi legato a quattro misure cardine: la riduzione del numero degli effettivi delle nostre Forze Armate a 150mila unità e il riequilibrio interno del rapporto tra comandanti e comandati; la decurtazione degli stanziamenti diretti e dei finanziamenti pluriennali per l'acquisizione di nuovi sistemi d'arma in capo al Ministero dello Sviluppo Economico; lo stop all'acquisto dei cacciabombardieri F-35; il ritiro immediato delle nostre truppe dalle missioni all'estero con chiara proiezione armata, come l'Afghanistan.

Come spendere bene i soldi pubblici

Investire su welfare, cultura, istruzione, ricerca. Creare buona occupazione, tutelare i redditi. Orientare la produzione sui settori più innovativi e avanzati. Indirizzare il Paese su un sentiero di sostenibilità ambientale. Una buona spesa pubblica passa da qui.

Una priorità assoluta riguarda in particolare la lotta alla povertà. Bisogna assicurare una forma strutturale di sostegno al reddito – con un impianto più universalistico e una platea di beneficiari più ampia rispetto all'attuale Reddito di cittadinanza – per tutti quei soggetti che si trovano in condizioni di povertà: disoccupati privi di altri ammortizzatori sociali, inoccupati, lavoratori precariamente occupati, sottoccupati, soggetti inabili al lavoro, Neet, *working poors*. Con un piano da 11 miliardi di euro, vincolato a realizzare programmi integrati di formazione e inclusione sociale, è possibile far uscire dalla povertà e dal disagio oltre un milione e mezzo di persone.

Sul fronte delle politiche industriali e del lavoro, 5 miliardi di euro potrebbero finanziare una serie di attività indirizzate al cambiamento del sistema produttivo e occupazionale del Paese, realizzando correttivi e aggiustamenti all'attuale sistema di incentivi alle imprese, nuovi programmi di ricerca pubblica, piani di acquisizioni e commesse statali, fondi per favorire investimenti da parte di Cassa Depositi e Prestiti in nuove imprese. Il punto è creare una vera politica della domanda pubblica grazie a meccanismi che tutelino la produzione nazionale, la creazione di competenze, capacità produttive e sbocchi di mercato in settori tecnologicamente avanzati e strategici.

In tal senso, lo stanziamento dovrebbe concentrarsi prevalentemente nel Mezzogiorno e articolarsi lungo tre assi prioritari: (a) le tecnologie e le produzioni di beni e

servizi “verdi”, in grado di aumentare la sostenibilità dell’economia, di ridurre il consumo di energia e materie prime non rinnovabili così come l’impatto sul cambiamento climatico e il consumo di suolo, di favorire lo sviluppo di energie rinnovabili e di sistemi di trasporto sostenibili; (b) la diffusione e applicazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, incoraggiando le esperienze di Open Data, Open Source e Open Innovation che valorizzino la dimensione cooperativa delle attività in rete; (c) l’espansione dell’occupazione e della produzione nei beni e dei servizi legati alla salute e al welfare, cruciali nel contesto dell’invecchiamento della popolazione.

Inoltre, altri 5 miliardi di euro potrebbero essere destinati al rilancio della cultura, dell’istruzione e della ricerca pubbliche, con un forte investimento per finanziare il diritto allo studio, l’edilizia scolastica, i fondi statali per scuola e università (come il Fondo di finanziamento ordinario) da tempo oggetto di tagli indiscriminati e dannosi. A tutto ciò dovrebbero accompagnarsi una riforma della tassazione universitaria, con una *no tax* area per gli studenti meno abbienti, e un piano per assumere 20mila ricercatori nell’arco di 5 anni, abolendo il precariato universitario e garantendo la piena copertura economica per tutti i dottorandi. Si dovrebbe poi utilizzare questo stanziamento da 5 miliardi per incentivare in modo deciso la produzione, la diffusione e l’accesso alle varie forme di espressione artistica e culturale, e per finanziare contestualmente l’accesso gratuito per tutti a musei, monumenti e aree archeologiche pubbliche.

Una buona spesa pubblica – non dimentichiamolo – è quella che mette al centro l’ambiente: scelte energetiche innovative e capaci di contrastare gli effetti del cambiamento climatico, interventi di tutela della biodiversità e delle aree e dei Parchi protetti, una gestione dei rifiuti che punti sull’economia circolare, a partire dal riciclo e dalla raccolta differenziata. Un miliardo e mezzo di euro potrebbe essere dedicato a questo. E sempre nell’ottica di un *Green New Deal*, è necessario un piano di opere pubbliche utili per l’ambiente e per il Paese, in grado di migliorare sensibilmente la qualità della vita delle persone producendo occupazione e investendo sulla cura e la manutenzione del territorio.

Quattro miliardi potrebbero essere spesi per l’ammodernamento e il potenziamento delle infrastrutture esistenti – soprattutto al Sud – investendo sulle ferrovie al servizio dei pendolari, la rete stradale Anas e provinciale, l’infrastrutturazione elettrica, le tramvie e le metropolitane nelle aree urbane, l’interscambio modale. Inoltre, questo stanziamento dovrebbe essere indirizzato alla rigenerazione e riqualificazione urbana – con particolare attenzione alla realizzazione di infrastrutture verdi – nonché a sostenere i Comuni nella messa in sicurezza dei territori

di fronte ai fenomeni e ai rischi di dissesto idrogeologico e a promuovere una seria lotta all'abusivismo edilizio.

Con 6 miliardi di euro si potrebbero poi adottare misure e provvedimenti utili a rilanciare il nostro sistema di welfare, un sistema sempre più impoverito e orientato a scaricare il peso di assistenza e protezione sociale sulle spalle delle famiglie: la centralità delle risorse pubbliche per la programmazione degli interventi tende oggi a essere rimpiazzata dalla monetizzazione delle prestazioni individuali, il tutto in un quadro di tagli e mancati investimenti nelle infrastrutture territoriali.

La priorità è il rifinanziamento dei Fondi sociali sistematicamente falcidiati negli ultimi anni, che per moltissimi cittadini incidono in modo decisivo sulla possibilità di vivere autonomamente e dignitosamente: Fondo nazionale politiche sociali, Fondo non autosufficienza, Fondo "dopo di noi", Fondo morosità incolpevole, Fondo sociale affitti. Lo stesso discorso vale naturalmente anche per il Fondo Sanitario Nazionale. Restando in tema di salute e assistenza sociale, è urgente l'aggiornamento e il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, il rinnovo dei contratti del personale in questi comparti e lo sblocco del turnover, al fine di garantire l'organizzazione dei servizi, la tempestività nell'accesso alle cure e alle prestazioni sociosanitarie. Così come sono fondamentali l'ampliamento dei servizi territoriali pubblici per l'infanzia e la riduzione delle rette degli asili.

Infine, l'obiettivo di garantire i diritti umani e di promuovere i valori della pace e della solidarietà dovrebbe stare al centro di qualsiasi programma di buona spesa pubblica, con un finanziamento complessivo di 3 miliardi di euro. Una parte di queste risorse dovrebbe essere investita, sul fronte delle politiche migratorie, per salvare vite nel Mediterraneo con il varo di missioni di ricerca e soccorso in mare, facilitare l'acquisizione della cittadinanza italiana, rafforzare il sistema di accoglienza e inclusione sociale gestito dai Comuni e chiudere contestualmente i centri di detenzione dei migranti, riaprire canali di ingresso legali per i migranti cosiddetti "economici".

Inoltre, è necessario un provvedimento di regolarizzazione che consenta ai migranti stabilmente inseriti nella società italiana di ottenere un titolo di soggiorno (cosa che garantirebbe peraltro l'emersione di migliaia di rapporti di lavoro sommersi e introiti aggiuntivi per la finanza pubblica). A tutto ciò devono sommarsi infine vere politiche di pace e cooperazione internazionale, con un consistente potenziamento degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo, l'avvio di programmi di riconversione a fini civili dell'industria a produzione militare, il finanziamento del Servizio Civile Universale per almeno 65mila beneficiari.

Ricapitolando

Una tassazione equa e progressiva contro rendite, privilegi ed evasione, una “grande redistribuzione” che tolga ai ricchi per dare ai poveri, un serio investimento sul welfare e l’istruzione per dare futuro e speranza al Paese, una riconversione ecologica del *che cosa* e *come* si produce, mettendo il lavoro al primo posto. Sono queste le ricette chiave – tutt’altro che utopistiche e irrealizzabili – per immaginare nel concreto una buona spesa pubblica “per i diritti, la pace, l’ambiente”.

Misurare l'economia con altri indicatori

Il Benessere Equo e Sostenibile e la Legge di Bilancio

Tommaso Rondinella

Cos'è il Pil e perché è al cuore della misurazione dell'economia

Il governo di un paese e in particolare delle sue dinamiche economiche ha necessariamente bisogno di una base informativa credibile sulla cui base assumere le decisioni. “Conoscere per deliberare” era una delle “prediche inutili” scritte da Luigi Einaudi nel 1956 che ricordava come la conoscenza e le informazioni quantitative fossero indispensabili per una corretta deliberazione. Quando pensiamo all'economia ci sono numerosi fenomeni che potremmo reputare rilevanti per comprendere come stiano andando le cose: se siano in corso miglioramenti o peggioramenti, se un territorio sia in migliori condizioni di un altro. Tra le diverse misure possibili che potremmo considerare rilevanti, una in particolare ha assunto un ruolo centrale e predominante: il Pil.

Il Pil, Prodotto Interno Lordo, rappresenta la *produzione* totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata delle imposte nette sui prodotti. Altresì rappresenta il valore totale della *spesa* per consumi pubblici e privati, e per gli investimenti delle imprese³. Infine rappresenta anche la somma dei *redditi* dei lavoratori e dei *profitti* delle imprese. Contabilmente è possibile giungere al medesimo numero, il prodotto annuale di un paese, adottando indistintamente ciascuno dei tre diversi punti di vista. Nei fatti gli istituti di statistica pubblicano la disaggregazione del Pil in tutti e tre i modi.

Il Pil viene formalizzato a seguito della grande crisi del 1929 da una commissione voluta dal governo americano e presieduta da Simon Kuznets. Tale commissione condurrà alla formalizzazione non solo del Pil, ma anche dell'intero sistema di Contabilità nazionale. Un enorme passo avanti nella conoscenza del sistema economico di un paese, tanto che c'è chi sostiene che ai fini della vittoria nella Seconda Guerra Mondiale, la contabilità nazionale abbia avuto un ruolo più rilevante del progetto Manhattan di costruzione della bomba atomica, avendo permesso agli Stati Uniti di riconvertire la propria economia al servizio dello sforzo bellico mantenendola sempre vitale. Nel tempo la Contabilità nazionale è

3 Quello che conduce alla classica equazione Keynesiana $Y = C + G + I + (XM)$.

diventato uno standard cui tutti i paesi sono andati adeguandosi permettendo una comparabilità quasi perfetta.

Infine, i meccanismi di evoluzione del Pil sono poi stati spiegati attraverso le teorie Keynesiane, a lungo le più influenti del panorama economico: si dice che Kuznets abbia fornito l'anatomia per la fisiologia di Keynes. Questa capacità rappresentativa ha fatto sì che negli anni il Pil (e in particolare la sua crescita) sia diventato l'indicatore per spiegare fenomeni che andavano oltre ciò che effettivamente rappresentasse. Il Pil è diventato sinonimo di sviluppo (sono "paesi sviluppati" quelli più ricchi), di progresso, di benessere. Obiettivo principale delle politiche economiche è stato quindi quello di massimizzare la crescita del Pil: un'idea basata sul presupposto che la crescita del Pil sia l'obiettivo da raggiungere quando si tratta di migliorare tanto le prestazioni economiche quanto il benessere delle persone.

I limiti del Pil

Fin dal momento della nascita del Pil sono stati in molti a mettere in discussione tale approccio (Kuznets per primo) e le critiche sull'uso del Pil come indicatore di riferimento affrontano entrambi gli aspetti:

- l'identificazione della crescita del Pil con la migliore performance economica;
- l'identificazione della crescita del Pil con l'idea di sviluppo e benessere (e se la critica a quest'ultima è più facile da indovinare, la prima è meno immediata).

Questi e altri aspetti sono stati affrontati in un testo di fondamentale rilevanza per la comprensione dei limiti del Pil e per la costruzione di nuovi strumenti di misurazione e comprensione della realtà in cui viviamo, il Rapporto finale della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi.

I limiti del Pil che sono più comunemente riconosciuti possono essere così schematizzati:

- non riflette la distribuzione del reddito: due paesi possono avere il medesimo Pil pro capite ma una concentrazione molto diversa: si pensi alla Danimarca e al Qatar e risulterebbe difficile immaginare sistemi economici con una medesima performance (a parità di Pil pro capite).
- Non include parti importanti dell'attività economica quali il lavoro domestico o il volontariato: il Pil non considera quelle attività che sebbene generino valore e utilità non prevedono una transazione di denaro.
- Non contabilizza le "esternalità negative" (ad esempio i danni ambientali) e somma invece le spese riparatorie o difensive (generando il "paradosso" distruzione-ricostruzione secondo cui ogni evento distruttivo, quindi di per sé

negativo, conduce a spendere per ricostruire e quindi a far crescere il Pil). Le spese difensive dovrebbero invece essere considerati costi intermedi e quindi non contabilizzati all'interno del Pil. Tuttavia, la maggiore difficoltà qui sta nella definizione di quali spese dovrebbero essere definite come difensive e quali no, poiché il confine è piuttosto confuso.

- Determina il valore dei servizi secondo il valore di mercato, sottostimando il valore dei servizi pubblici: il primo è stato valutato per il prezzo di mercato (output), il secondo per il costo (input). Lo stesso servizio presenterà un valore inferiore in termini di Pil se fornito dal pubblico. Pertanto, diversi accordi istituzionali possono portare a differenze importanti quando i servizi sanitari e di istruzione sono prevalentemente pubblici o privati, poiché, a causa del fatto che i cambiamenti di produttività per i servizi forniti dal governo sono sistematicamente ignorati, gli aumenti della produttività del settore pubblico possono portare a una crescita del Pil sottostimata. Misure di reddito adeguate o misure basate sulla produzione possono ridurre queste discrepanze, garantendo il principio di invarianza.

Il sopra citato “Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi” identifica il reddito disponibile netto aggiustato come un indicatore generale più appropriato per la performance economica di un paese. Questo indicatore continua a fare riferimento al Sistema dei conti nazionali, ma si concentra molto di più sulle effettive condizioni economiche dei cittadini, esaminando il reddito disponibile, tenendo conto anche della fiscalità e dei trasferimenti sociali, nonché dei principali servizi pubblici su cui le persone possono fare affidamento senza dover pagare per loro.

Se il Pil è una misura imperfetta della performance economica, è molto più chiaro che non può rappresentare pienamente il benessere. Anche se alcune delle determinanti del benessere sono in qualche modo correlate al reddito, come l'occupazione, l'istruzione o l'assistenza sanitaria, molti aspetti rilevanti sono totalmente indipendenti: ad esempio, relazioni sociali, tempo libero, affetti, qualità della democrazia, libertà personale, e così via. Inoltre, l'utilizzo del Pil come misura del benessere manca di chiarezza analitica nel separare input, prodotti intermedi, output e risultati: dal punto di vista del benessere, il consumo è un risultato mentre la spesa pubblica e gli investimenti sono input e la loro aggregazione in un'unica misura sembrerebbe metodologicamente inesatta.

I paradigmi alternativi

Le tante critiche a un'impostazione neoliberale e profondamente economicista nell'interpretazione del modello di sviluppo hanno portato alla definizione di

numerosi quadri concettuali alternativi, di maggiore complessità, che tenessero conto dei molti aspetti che è opportuno prendere in considerazione al momento di fare scelte di *policy*. Gli esempi sono innumerevoli e basterà citarne alcuni paradigmatici.

Già a seguito della crisi del '29, mentre si costruiva la contabilità nazionale e lo stesso Kuznets dichiarava al Congresso americano che “difficilmente il benessere di una nazione può essere dedotto dal suo reddito nazionale”, un'altra Commissione, presieduta dall'allora capo di Kuznets e direttore del National Bureau of Economic Research, Wesley Mitchell, andava delineando gli strumenti per monitorare le trasformazioni sociali. Il Committee on Social Trends aveva infatti il compito di comprendere in che maniera la crisi del '29 avesse trasformato la società americana.

Tuttavia, nel suo discorso inaugurale del 1949 sul ruolo internazionale a venire per gli Stati Uniti, il presidente Harry Truman definì, come quarto e ultimo punto la necessità di “avviare un nuovo coraggioso programma per rendere disponibili i benefici dei nostri progressi scientifici e del progresso industriale per il miglioramento e la crescita delle aree sottosviluppate”. Secondo molti, l'annuncio di questo quarto punto della dottrina Truman è stato il momento in cui è stata stabilita l'idea del sottosviluppo, nonché l'uguaglianza tra sviluppo e crescita economica.

Questa venne a sua volta contestata dalla nascita delle teorie sui “basic needs”, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite, che imponevano l'attenzione sulle caratteristiche non economiche dello sviluppo, divenendo la teoria dominante nell'ambito dell'economia dello sviluppo. Nel 1966 Paolo VI sottolineava la distanza tra lo sviluppo e la crescita economica nell'enciclica *Populorum Progressio*, e la Nasa lanciava il progetto *Social indicators* sostenendo una maggiore raccolta di statistiche per la pubblicazione di un rapporto sociale annuale e per lo sviluppo di un sistema di conti sociali. Due anni dopo, il famoso discorso di Robert Kennedy all'Università del Kansas metteva in evidenza le carenze del Pil come misura del progresso e come obiettivo dell'azione politica, mostrando la necessità di un approccio multidimensionale allo sviluppo: “il Pil misura tutto tranne ciò che rende la vita degna di essere vissuta”. Negli anni '70, inoltre, il paradosso di Easterlin dimostrava come non esista una relazione lineare tra la crescita del Pil e le misure di “felicità”.

L'ultimo ventennio del '900 è invece caratterizzato dalla grande influenza del pensiero di Amartya Sen e del suo *capabilities approach*, con una visione multidimensionale del benessere che supera le teorie welfariste e utilitariste precedenti. A

livello statistico ne diventa simbolo la diffusione dell'*Indice di Sviluppo Umano* che considera allo stesso livello reddito, salute e istruzione per la definizione di una misura sintetica dello sviluppo. Così, il nuovo millennio si apre con gli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio voluti dalle Nazioni Unite, consolidando l'approccio multidimensionale allo sviluppo e al benessere e aprendo la strada agli attuali Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (gli SDGs) di cui parleremo più avanti.

Gli strumenti europei di governance economica

Nonostante la varietà e vastità delle critiche alla visione economicista del mondo, la centralità degli equilibri macroeconomici è stata solo scalfita. Ne è testimonianza la costruzione del modello di governance economica europea.

Questa ha visto la sua nascita sotto il segno di alcune delle misure più miopi che ci si potessero aspettare, in virtù dell'adozione del trattato di Maastricht (1992) e la definizione di regole che avrebbero prevalso su qualsiasi altro indicatore economico, sociale o ambientale, imponendo in tal modo una rigidità di prospettiva assoluta. Tali regole sono:

- Rapporto Deficit/Pil \leq 3%;
- Rapporto Debito/Pil \leq 60%.

Con la crisi economica globale del 2008 emerge tutta l'inadeguatezza di un tale approccio alla gestione dell'economia e vengono fatti dei piccoli passi in avanti che puntano quantomeno a contestualizzare le misure e a guardare alla condizione economica dei paesi in termini più complessi e strutturali. Si arriva così alla riforma del *Patto di Stabilità e Crescita* (e dei successivi *Six-pack* e *Two-pack*), con l'aggiunta di nuove procedure e vincoli, primi fra tutti:

- *Saldo netto strutturale* (deficit corretto per il ciclo economico e misure *una tantum*);
- *Obiettivo di medio termine (MTO)* (obiettivo di bilancio stabilito per ogni Stato membro in termini strutturali);
- *Regola del debito e Regola della spesa* (che riprende gli obiettivi di Maastricht e li adatta al nuovo contesto di analisi basata sul ciclo economico).

L'idea di fondo che giustifica queste *fiscal rules* è il costo che altri paesi dovrebbero sopportare in caso di default finanziario: sebbene in questo modo le regole siano più flessibili e meno automatiche, rimane una visione della governance economica strettamente ancorata a pochi parametri macroeconomici che, se prima

erano stupidamente rigidi, adesso sono tremendamente arbitrari e legati al tipo di modelli macroeconomici adottati. Questo ha spostato la reale sostanza del dibattito sui tavoli europei a un livello di tecnicismo del tutto incomprensibile alla stragrande maggioranza dell'opinione pubblica (e della stessa classe politica).

Nella forma, la visione proposta dalla nuova governance appare – un pochino – più ampia: obiettivi della nuova governance europea, coordinata all'interno del “Semestre Europeo”, sono quelli di:

1. assicurare convergenza e stabilità nell'UE e finanze pubbliche sane;
2. promuovere la crescita economica;
3. prevenire squilibri macroeconomici eccessivi nell'UE;
4. attuare la strategia Europa 2020.

Il punto 1 è trattato attraverso il *Patto di Stabilità e Crescita* che abbiamo visto ora; il punto 2 è quella crescita del Pil che abbiamo visto nel paragrafo precedente. Anche gli altri due punti meritano un approfondimento.

Il punto 3 tratta delle cosiddette *Macroeconomic imbalance procedures*, un meccanismo di allerta capace di identificare gli Stati che presentano indicatori di potenziali squilibri macroeconomici con l'obiettivo di adottare per tempo le dovute misure, cercando ancora di rispondere all'eccesso di rigidità dimostrato da Maastricht. La valutazione è basata sull'analisi di un quadro di riferimento composto da 14 indicatori economici (si veda il box di seguito) corredati dalle rispettive soglie di allerta. Il meccanismo di allerta permette di identificare attraverso degli indicatori (un po' più accessibili dei precedenti) i paesi che richiedono un'analisi più approfondita, quindi senza l'applicazione di un automatismo rigido: in questo caso il superamento della soglia di un determinato indicatore non implica automaticamente che sia dichiarata l'esistenza di uno squilibrio macroeconomico.

Sulla base dei diversi scenari la Commissione redige una lista degli Stati con un potenziale rischio di eccesso di squilibrio macroeconomico e per i quali si procede con l'analisi più approfondita (*In-Depth Review*). In sostanza si tratta sempre di una visione strettamente economicista della governance economica. Per porre rimedio alla disattenzione nei confronti delle priorità sociali che la crisi economica imponeva, in una seconda fase sono stati introdotti tre indicatori relativi alle emergenze del mercato del lavoro (tasso di attività, disoccupazione di lungo periodo e disoccupazione giovanile), che però nel contesto generale non possono che apparire come un palliativo.

Box 2. Gli indicatori di squilibrio macroeconomico

Squilibri esterni e competitività

1. Saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (soglia tra +6% e -4% del Pil)
2. Posizione patrimoniale netta sull'estero (soglia del -35% del Pil)
3. Quote di mercato delle esportazioni (soglia pari a una diminuzione del 6% nei cinque anni precedenti)
4. Costi unitari del lavoro (soglia pari a un aumento del 9% nei tre anni precedenti)
5. Tasso di cambio effettivo reale (valore soglia: variazione negli ultimi 3 anni del $\pm 5\%$ per i paesi dell'area Euro e del $\pm 11\%$ per gli altri paesi)

Squilibri interni

6. Debito consolidato del settore privato (soglia 133% del Pil)
7. Flusso di credito verso il settore privato (soglia del 14% del Pil);
8. Tasso di crescita dei prezzi immobiliari reali rispetto all'anno precedente (soglia pari al 6%)
9. Debito delle amministrazioni pubbliche (soglia del 60 % del Pil)
10. Tasso di disoccupazione (soglia del 10% - media mobile negli ultimi 3 anni)
11. Tasso di crescita delle passività del settore finanziario rispetto all'anno precedente (soglia del 16,5%)

Nuovi indicatori dell'occupazione

12. Tasso di attività (valore soglia del -0,2% della variazione negli ultimi 3 anni)
13. Tasso di disoccupazione di lungo periodo (soglia del +0,5% della variazione negli ultimi 3 anni)
14. Tasso di disoccupazione giovanile (soglia del 2% della variazione negli ultimi 3 anni)

Infine, il quarto punto: la strategia Europa 2020.

Nell'idea della Commissione si vuole “accrescere la competitività dell'Unione mantenendo il modello di economia sociale di mercato e migliorando l'uso efficiente delle risorse”. Si tratta di 8 indicatori per i quali sono stati fissati degli obiettivi da raggiungere entro il 2020 tanto per l'Unione nel suo insieme, quanto per i singoli Stati membri. L'inclusività della crescita è data da maggiore occupazione e partecipazione all'istruzione (più laureati e meno abbandoni prima del diploma), nonché dalla riduzione del cosiddetto rischio

di povertà, cioè non solo redditi bassi ma anche l'appartenenza a famiglie senza lavoro e l'impossibilità di potersi permettere beni o attività essenziali, la grave deprivazione. L'intelligenza della crescita sta nell'obiettivo di portare la spesa per ricerca e sviluppo al 3% del Pil. La sostenibilità sta nella riduzione delle emissioni e nella crescita dell'efficienza energetica e dell'uso delle energie rinnovabili (si veda la tavola seguente).

EUROPA 2020. GLI OBIETTIVI ITALIANI ED EUROPEI AL 2020

	Target Italia	Target UE
Spesa in Ricerca e Sviluppo in % Pil	1,53	3
Quota di 30-34enni con istruzione terziaria	26%	40%
Abbandoni scolastici	16%	10%
Tasso occupazione 20-64enni	75%	75%
Riduzione della popolazione a rischio povertà o esclusione rispetto al 2005	-2.2 milioni	-20 milioni
Riduzione delle emissioni gas serra rispetto al 1990	20%	20%
Quota di energia rinnovabile sul consumo finale interno lordo	17%	20%
Efficienza energetica (riduzione dei consumi di energia)	20%	20%

Con Europa 2020 l'Europa si è dotata di un percorso di medio periodo da seguire in modo da realizzare, in qualche maniera, un'idea di Europa. Questo è stato fatto attraverso un accordo politico tra i 27 governi che si sono impegnati a rispettarne la realizzazione. Gli obiettivi politici di ampio respiro (crescita intelligente, inclusiva e sostenibile) sono stati declinati in indicatori misurabili, quindi monitorabili e con obiettivi numerici ben definiti, rendendo i governi "accountable" di fronte ai cittadini e alla Commissione.

Il fatto che tali indicatori siano pochi rende chiare le priorità e facilmente comunicabile la strategia nel suo complesso. Inoltre, essi sono inseriti all'interno del semestre europeo, per cui ogni governo si impegna a fornirne il monitoraggio annuale e a dichiarare, proprio con il Programma Nazionale di Riforma (Pnr), in che maniera si propone di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Ultimo, ma non ultimo, è da notare il fatto che la strategia Europa 2020 si inserisce in un dibattito sulla necessità di misurare il progresso delle società, e il benessere dei cittadini, attraverso misure che vadano "oltre il Pil": non si tratta del migliore set di indicatori di misurazione del progresso di una società, ma rappresenta la formale presa di coscienza da parte delle istituzioni europee che la crescita del Pil da sola non basta, e che deve necessariamente essere dotata di ca-

ratteristiche qualitative che la rendano più giusta e sostenibile. Tuttavia, Europa 2020 è rimasta sostanzialmente sconosciuta alla popolazione e a gran parte della società civile organizzata, rivelandosi così un'ottima occasione di progresso delle società europee dimenticata sotto i macigni delle politiche di austerità messe in campo dopo la crisi.

L'adozione di altri modelli di misurazione del benessere e del progresso: il caso del BES

Nei primi anni 2000 è andato consolidandosi a scala internazionale un movimento per la misurazione del progresso delle società basato sull'idea di definire nuovi strumenti informativi, oltre il Pil, per guidare i decisori politici. All'interno di questo movimento si colloca anche la Campagna Sbilanciamoci!, con la pubblicazione a partire dal 2004 dell'indice QUARS di Qualità Regionale dello Sviluppo.

Le istanze che si sono via via sommate tra la società civile e l'accademia ai quattro angoli del mondo sono state canalizzate e fortemente promosse dall'Ocse con il *Global project for measuring the progress of societies*. Il movimento "oltre il Pil" ha visto il suo culmine con la pubblicazione del sopra citato Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi nel 2009, che in qualche maniera raccoglie le istanze provenienti da tutto il mondo per il superamento del Pil. Sulla scia di questo movimento internazionale molti paesi hanno iniziato ad adottare forme diverse di misurazione del benessere: una delle prime e più avanzate è stata proprio l'esperienza italiana portata avanti da Istat e Cnel per la definizione del BES, il Benessere Equo e Sostenibile.

Per affrontare la sfida della definizione degli elementi costitutivi del benessere in Italia, Cnel e Istat hanno infatti costituito un "Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana", composto da rappresentanze delle parti sociali e della società civile. L'obiettivo del Comitato è stato quello di sviluppare un approccio multidimensionale del "benessere equo e sostenibile" (Bes), che integresse l'indicatore dell'attività economica, il Pil, con indicatori di altre dimensioni e tenesse conto delle disuguaglianze e della sostenibilità.

L'iniziativa si è strutturata sulla base della considerazione che il tema della misurazione del benessere ha due componenti: la prima prettamente politica, la seconda di carattere tecnico-statistico. Come ormai appare evidente dal dibattito internazionale sull'argomento, poiché non è possibile sostituire il Pil con un indicatore singolo del benessere di una società, si tratta di selezionare, con il coinvolgimento di tutti i settori della società, nonché degli esperti di misurazione, un insieme di indicatori ritenuti rappresentativi da una determinata società. Di

conseguenza il Cnel, organo costituzionale che riunisce i rappresentanti delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali e del terzo settore, e l'Istat, dove operano esperti della misurazione dei diversi fenomeni economici e sociali, hanno unito le proprie forze per giungere insieme alla definizione di un insieme condiviso di indicatori utili a definire lo stato di benessere del nostro paese.

Il lavoro del “Comitato di indirizzo” ha condotto, nel 2011, alla definizione di dodici domini in cui si articola il Benessere equo e sostenibile: Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Innovazione, ricerca e creatività, Qualità dei servizi.

A fianco del Comitato d'indirizzo è stata poi costituita, presso l'Istat, una Commissione scientifica con il compito di selezionare un set di indicatori di elevata qualità statistica rappresentativi dei vari domini sopra richiamati, tenendo conto della disponibilità di dati da fonti ufficiali e delle raccomandazioni internazionali. La Commissione, di concerto con il Comitato di indirizzo, ha predisposto una lista di 134 indicatori in grado di rappresentare i dodici domini. Ed è così che nel 2013 è stato pubblicato il primo Rapporto BES.

A questo punto, mancava ancora il legame tra una misurazione del benessere effettuata in modo condiviso e rigoroso, e l'utilizzo effettivo di tali indicatori nella programmazione economica: gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono stati allora introdotti nell'ordinamento nazionale con la riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009 operata dalla legge n. 163 del 2016, che li ha inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale. Tale inclusione avviene attraverso la produzione di due documenti:

- uno specifico allegato al Documento di Economia e Finanza, che riporta l'andamento, nell'ultimo triennio, di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento (esercizio sperimentale su un sottoinsieme di indicatori BES nel DEF 2017).
- una relazione alle Camere entro il 15 febbraio di ciascun anno sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori BES, sulla base degli effetti determinati dalla Legge di Bilancio per il triennio in corso.

Essendo però impossibile inserire l'intero set di oltre 130 indicatori in un processo di bilancio, il Parlamento ha incaricato una commissione ad hoc di selezionarne un sottogruppo rappresentativo su cui applicare la legge e verificare gli effetti (ex-ante ed ex-post) delle politiche economiche. I dodici indicatori che sono stati selezionati sono:

-
1. reddito medio disponibile aggiustato pro capite;
 2. indice di diseguglianza del reddito disponibile;
 3. indice di povertà assoluta;
 4. speranza di vita in buona salute alla nascita;
 5. eccesso di peso;
 6. uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione;
 7. tasso di mancata partecipazione al lavoro;
 8. rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
 9. indice di criminalità predatoria;
 10. indice di efficienza della giustizia civile;
 11. emissioni di CO₂ e altri gas climalteranti;
 12. indice di abusivismo edilizio.

Nonostante l'entrata in vigore di una legge che disciplina questo processo, ci troviamo ancora in una fase embrionale che deve essere messa a regime vista la difficoltà di andare a misurare effettivamente gli effetti delle politiche economiche su una gamma di indicatori così diversa. C'è bisogno di uno sforzo decisivo da parte del Governo (in particolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze) perché questo avvenga e auspichiamo di vedere significativi miglioramenti di anno in anno, soprattutto ora che presso la Presidenza del Consiglio è stata aperta una "Cabina di regia sul benessere" per il coordinamento delle attività di tutti i ministeri in questa direzione.

Si legge infatti sul sito del Governo che questa Cabina "sarà organo di supporto tecnico-scientifico al Presidente del Consiglio nell'ambito delle politiche del benessere e della valutazione della qualità della vita dei cittadini, coordinando e monitorando le attività specifiche dei Ministeri; assistendo le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali nella promozione di buone pratiche sul territorio; ed elaborando specifiche metodologie e linee guida per la rilevazione e la misurazione degli indicatori della qualità della vita. Inoltre, la Cabina avrà il compito di sostenere, potenziare e coordinare le politiche e le iniziative del Governo italiano per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) e per la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS), nell'ambito degli impegni sottoscritti dall'Italia per l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite."

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)

Mentre in Italia si creava il BES, a livello globale le Nazioni Unite davano vita agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs-Sustainable Development Goals) da raggiungere entro il 2030: la cosiddetta Agenda 2030. Il quadro complessivo proposto a livello internazionale è articolato in 17 obiettivi, 169 target e oltre 200 indicatori. La declinazione per l'Italia proposta dall'Istat, mantenendo naturalmente gli obiettivi e i target, mostra una serie di differenze nella scelta degli indicatori da cui risulta un sistema di 303 misure statistiche nazionali (di cui 273 diverse)⁴.

Ad aprile 2019 l'Istat ha pubblicato il secondo rapporto SDGs di commento al set di indicatori per il monitoraggio degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile fissati dalle Nazioni Unite nel 2015. Sebbene ulteriori aggiustamenti saranno sempre possibili, l'Italia si è a questo punto dotata del sistema di monitoraggio degli SDGs concordato a livello internazionale. Rimane da capire se e come questa ingente massa di informazioni, e soprattutto di obiettivi di carattere politico, possa prendere forma nel nostro sistema.

Gli SDGs dovrebbero andare ad alimentare la Strategia di Sviluppo Sostenibile, un documento fino ad oggi gestito dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con il Ministero degli Esteri. Tuttavia, l'ampiezza di obiettivi posti dall'Agenda 2030 – che si estende su numerose tematiche differenti ed è irriducibile a una visione della sostenibilità dal solo punto di vista ambientale –, richiede necessariamente un coordinamento più ampio che ponga i diversi ministeri coinvolti sullo stesso piano. In quest'ottica, nel marzo 2008 il Governo Gentiloni ha emanato una direttiva⁵ di indirizzo per l'attuazione dell'Agenda 2030 che riporta l'intera iniziativa sotto il controllo della Presidenza del Consiglio.

Auspiciabilmente la “Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile”, organo di alto profilo istituzionale per il coordinamento delle attività di ministeri, regioni ed enti locali, dovrebbe dare rilevanza e centralità alle azioni indirizzate al perseguimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, ma ancora non sono emersi risultati concreti.

4 Si legge nel rapporto dell'Istat del 2019: “Non esiste, infatti, una corrispondenza univoca tra gli indicatori definiti in sede internazionale e le misure individuate per l'Italia. Per 96 misure c'è una perfetta coincidenza con gli indicatori internazionali, 117 misure rispecchiano parzialmente le esigenze informative dell'indicatore internazionale a cui sono collegate (questo accade per svariate ragioni principalmente perché non tutti i dati sono disponibili nella specificità richiesta). Le restanti 90 misure sono state inserite al fine di fornire ulteriori elementi utili alla comprensione e al monitoraggio del target calati nel 'contesto nazionale'”.

5 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2018, *Indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, 18A04116, GU Serie Generale n. 137 del 15-06-2018.

Sotto il profilo tecnico è ancora da capire come gli SGDsi inseriranno nel ciclo di bilancio e quale influenza potranno avere nella programmazione economica. Ma soprattutto rimangono aperte le questioni di fondo relative all'uso che le forze di governo faranno di tale sistema: il sistema internazionale propone degli obiettivi che il più delle volte sono molto generici e dovrebbero essere declinati a livello nazionale. E non sembra che vi sia la volontà di fissare obiettivi esatti (come avviene ad esempio per gli indicatori della strategia Europa 2020).

Non esiste poi una gerarchia di priorità, la quale dipenderà implicitamente dai singoli governi, e data la grande quantità di target ogni risultato sarà molto diluito nell'ambito del vastissimo, e poco accessibile, sistema di monitoraggio. Ci sono inoltre obiettivi che riguardano temi particolarmente "caldi" e divisivi che possono facilmente rivelarsi in contrasto rispetto ai programmi e alle priorità politiche dei singoli governi: si pensi soltanto a quelli sulle disuguaglianze (ad esempio, "Adottare politiche, in particolare fiscali, e politiche salariali e di protezione sociale, e raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza", goal 10.4) o sulle migrazioni ("Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite", goal 10.7).

L'Agenda 2030 è dunque molto ambiziosa. Ed è anche, almeno a tratti, molto vaga, poiché pone obiettivi generici che gli indicatori proposti rischiano di sminuire. E soprattutto è molto estesa. È comprensibile che l'articolato percorso di consultazione globale che ha condotto alla sua definizione non potesse portare a un risultato contraddistinto dalla parsimonia: ma un sistema così complesso è in effetti di difficile monitoraggio e di ancor più difficile comunicazione.

Nella migliore delle ipotesi – cioè in presenza di governi volenterosi che se ne facciano paladini – gli SGDsi entreranno negli indirizzi dei singoli ministeri e avranno un qualche impatto. Non esistendo però alcuna forma automatica di *enforcement*, questa ricade sulle attività della società civile e delle opposizioni. Il lavoro che sta svolgendo l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) per mobilitare l'attenzione su questi temi e fare pressione sulle forze politiche affinché prendano in considerazione gli obiettivi dell'Agenda 2030, è meritorio. Ma nella società odierna, fatta di messaggi fin troppo schematici, il livello di complessità dell'agenda rende molto difficile la comunicazione diffusa dei risultati di un eventuale monitoraggio. Creare una coscienza diffusa sul tema dello sviluppo sostenibile, sui suoi principi di fondo, è di certo possibile e fondamentale. Mobilitare le persone per richiamare il governo sul raggiungimento degli specifici SGDsi appare invece un compito più arduo.

Se da un lato è vero quanto sostenuto nel rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi, ovvero che “*what we measure affects what we do*” (ciò che misuriamo influisce su ciò che facciamo) – e che quindi l’attività di misurazione e introduzione degli indicatori di benessere oltre il Pil nei documenti ufficiali possa fungere da indirizzo per il decisore pubblico –, è altresì vero che in assenza di una serie di condizioni i buoni propositi rischiano di non realizzarsi. Affinché i sistemi di indicatori abbiano rilevanza politica è quindi necessario che essi:

- siano inseriti in un sistema di monitoraggio continuo;
- prevedano qualche forma di richiamo a livello istituzionale nel caso in cui si stia andando fuori strada;
- siano facilmente comunicabili in modo da poter attivare la pressione anche da parte della popolazione, dei media e della società civile;
- siano dotati di un certo grado di legittimità che li faccia riconoscere alla popolazione come rilevanti, e non come meramente imposti dall’alto.

I rapporti pubblicati dall’Istat, così come quelli pubblicati da ASviS, insieme all’istituzione della “Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile” vanno nella direzione di soddisfare la prima condizione. La seconda condizione non è invece soddisfatta, non esistendo – come detto sopra – alcuna forma di *enforcement* istituzionale. Per quanto riguarda la terza condizione, si può auspicare una sensibilizzazione sul tema, ma l’attenzione sarà sempre sugli elementi dettati dal dibattito politico corrente, dal momento che è molto difficile dare una risposta in meno di 10 pagine su ciò che un governo sta facendo in termini di SDGs.

Infine, il processo che ha condotto alla definizione dell’agenda è stato senz’altro di carattere partecipativo. Ma per il cittadino e per la società civile del singolo paese, si tratterà sempre di un sistema deciso nell’astratto mondo delle Nazioni Unite: un mondo in cui ci auguriamo molti ripongano grande fiducia, ma che rimane pur sempre lontano. L’Agenda 2030 rappresenta insomma una sfida importante a livello globale, siamo solo all’inizio del percorso ed è essenziale che l’Italia faccia la sua parte per il raggiungimento del numero massimo di obiettivi. In tutto questo, occorre dire che media e società civile non sono messi nelle condizioni ideali per esercitare il loro ruolo di controllo e di pressione... ma la partita è appena cominciata.

L'Italia e l'Europa

I due piani della governance europea della finanza pubblica

Marcello Degni

Ci sono due piani del ragionamento che si intrecciano. Il primo è quello connesso all'integrazione delle politiche economiche europee che ha avuto un forte impulso dalla Grande Crisi Finanziaria (Gfc), con le riforme del 2011-2013 (*six pack, two pack e fiscal compact*). Un piano congiunturale molto importante che mostra ombre, ma anche, come cercherò di dire, alcune luci. Il secondo è quello del consolidamento dell'edificio europeo nella direzione del superamento della moneta senza Stato.

L'euro è stata a mio avviso un'intuizione grandissima, che porta con sé un intrinseco elemento di transitorietà, non predefinito, da sciogliere in direzione di un'area monetaria perfetta. Solo così si potrà superare la situazione paralizzante dell'azzardo morale che blocca sia lo sviluppo, sia la piena esplicazione degli stabilizzatori automatici di bilancio soprattutto nelle fasi avverse del ciclo economico. Un piano strutturale sul quale si registra lo stallo più preoccupante e che non potrà essere protratto indefinitamente. È la cosiddetta "zoppia" dell'Europa, per usare un termine del Presidente Ciampi, il cui protrarsi è destinato a condannare l'area più prospera del mondo, per economia e cultura, alla decadenza nel mondo globale.

Il piano congiunturale

Se analizziamo le risposte che l'Unione ha dato alla Grande Crisi Finanziaria scopriamo, come dicevo, luci e ombre. Le ombre sono senz'altro il ritardo con cui è stata data risposta alla crisi (è esplosa nel 2008 e le risposte sono arrivate tra il 2011 e il 2013) e l'irrigidimento delle politiche di bilancio (come i più attenti osservatori hanno sottolineato, l'origine della crisi non era in quelle politiche, decisamente parsimoniose se si esclude il caso della Grecia, ma nello scarso controllo dei mercati finanziari che nel mondo globale possono trasmettere impulsi negativi molto forti e repentini). Di questo grande responsabilità porta, come cercherò di argomentare, la scelta del saldo strutturale come obiettivo principale della politica di bilancio.

Le luci sono il semestre europeo, cioè la maggiore integrazione di queste politiche. Non avremmo il programma nazionale di riforma, un esercizio annuale, che si potreb-

be fare meglio, in cui delineare il grado di approssimazione degli obiettivi strategici dell'Unione; al di là dei saldi obiettivo, delle politiche pubbliche da implementare. Non avremmo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), organismo essenziale per il controllo degli andamenti di finanza pubblica e delle previsioni formulate dal decisore. Non avremmo la *Macroeconomic Imbalances Procedure*, che affianca al controllo delle finanze pubbliche quello sulla struttura dei sistemi economici, per evitare squilibri inaspettati, come fu quello dell'Irlanda, passata dal surplus di bilancio del 2007 a un disavanzo di oltre 30 punti di Pil nel 2010 (e che evidenzia anche che la Germania sfiora sistematicamente il surplus della sua bilancia commerciale, oltre il limite consentito del 6 per cento). Non avremmo le *Country Specific Recommendation*, che negli ultimi anni hanno spinto i governi alla realizzazione o all'avvio di importanti riforme (in Italia ad esempio quella dei porti, del mercato del lavoro, del processo civile).

Gli interventi di miglioramento della rete di protezione europea non si limitano alla finanza pubblica. Si ricorda il percorso verso l'Unione bancaria, ancora da completare; le azioni della Banca centrale europea (politica monetaria accomodante, sostegno ai debiti pubblici dei paesi in difficoltà, *quantitative easing*, prestiti al sistema bancario per finanziare i debiti pubblici, per citare solo le principali misure, attivate quasi sempre con il voto contrario della Germania); il fondo salva-Stati, che ha messo l'Unione in sicurezza rispetto a futuri shock che dovessero colpire i paesi minori (come è stato per la Grecia).

Questa fitta tela con cui l'Unione ha cercato di ricucire gli strappi della Gcf mostra due falle: una domestica e l'altra europea.

La prima è sotto gli occhi di tutti. Siamo molto carenti nella programmazione di bilancio. L'anticipo della presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) al 10 aprile, per incardinarlo nel semestre, ha reso ancor più evidente l'incapacità del *policy maker* italiano di predisporre la manovra con l'anticipo necessario (come accade nei principali paesi europei). Le politiche pubbliche sono schiacciate dalla pressione dei saldi di finanza pubblica, non sono rappresentate nel DEF che sotto questo profilo, come più volte ha lamentato l'UPB, è una pagina vuota, riempita il 20 ottobre, attraverso il progetto di bilancio, da una valanga di disposizioni poco coordinate e micro-settoriali, in aperto contrasto con la riforma del 2016.

È un vizio antico che con la sessione di bilancio per il 2019 ha compiuto un salto di qualità in negativo. Non voglio entrare nel merito dell'ultima sessione di bilancio⁶. Per la prima volta, in modo così netto, il Parlamento non ha, nella sostanza,

6 Mi permetto di rinviare sul punto al mio "Il bivio di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019 2021", in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2018.

esplicato la sua funzione allocativa, scoprendo il contenuto del documento, solo dopo averlo votato, a scatola chiusa, attraverso la posizione della fiducia.

Per essere fino in fondo un bene pubblico, il bilancio deve essere il prodotto di una decisione trasparente, che non si concentri solo sui saldi, ma anche sulle politiche pubbliche e i programmi (e che non sia appesantita da micro-decisioni); una scelta verificabile, in cui sia possibile definire la ripartizione delle risorse disponibili, e flessibile nella gestione, per meglio approssimare gli obiettivi. Infine, una decisione comprensibile. Quest'ultimo è un elemento cruciale. Come sostiene Jürgen Habermas solo uno stato democratico è in grado di fornire la garanzia istituzionale dell'osservanza generale delle norme; e il principio della "razionalità discorsiva" si trasforma in principio giustificativo della democrazia, sia pure nella forma mediata dalla rappresentanza; ma questa non può ridursi al mero "involucro" del diritto; è necessario un processo cognitivo alimentato da una presenza costante e intensa dell'opinione pubblica. E ciò è un elemento essenziale della decisione di bilancio, che regole troppo complesse e ambivalenti possono offuscare. Per questo è necessaria una costante azione di decodificazione, per favorire un'ampia partecipazione alle decisioni, e di semplificazione (per esempio delle metodologie legate al calcolo del saldo strutturale, troppo ambigue per puntuali ricette di politica di bilancio, come accennerò più avanti).

Tutto questo, come s'è detto, da molti anni non accade in Italia, se non in forma molto imperfetta. Con l'ultima sessione di bilancio è stato fatto un altro passo nella direzione sbagliata.

Tutto questo, oltre a essere questione democratica a tutto tondo, ha una ricaduta sulla nostra produttività multifattoriale. È uno dei motivi per cui, da alcuni decenni, cresciamo un punto in meno degli altri grandi paesi. L'incapacità di programmare si traduce nella lentezza nel fare, nelle decisioni sbagliate, nell'approccio difensivo della pubblica amministrazione. Qui l'Europa non c'entra nulla, anzi è un pungolo utile. È il limite delle classi dirigenti spesso distratte da un orizzonte temporale cortissimo.

E veniamo al secondo limite congiunturale dato, come prima accennato, dalla scelta del saldo strutturale come perno della decisione di finanza pubblica. La questione è risalente alla riforma del 2005 del *Patto di Stabilità*, ma solo in anni più recenti sono emerse criticità consistenti.

In primo luogo, va detto che il saldo strutturale è la risposta ordoliberalista alla scarsa crescita dell'Unione. Ridimensionato l'obiettivo di una crescita reale media annua intorno al 3 per cento del Pil e, più di recente, di un target di inflazione al 2

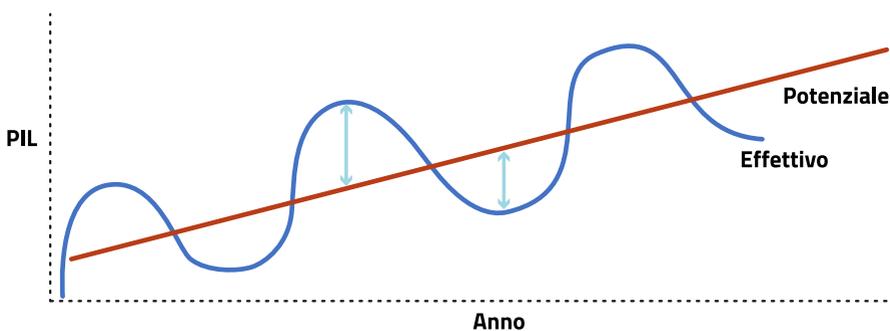
per cento, era necessario riparametrare il vincolo del 3 per cento del saldo nominale a un livello più basso, per scongiurare la crescita del debito. L'idea del finanziamento degli investimenti pubblici in disavanzo senza peggiorare lo stock era, a metà degli anni Duemila, ampiamente sfumata. Anziché pensare nuove strade verso l'integrazione si scelse l'inasprimento dei vincoli fiscali e su questa strada (regola del debito, regola sulla spesa) si è proseguito dopo la Grande Crisi Finanziaria.

In secondo luogo si deve constatare che il saldo strutturale è di difficile e aleatoria determinazione.

Nel 2012 lo abbiamo scritto nella Costituzione, al primo comma del nuovo articolo 81 che recita “Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”.

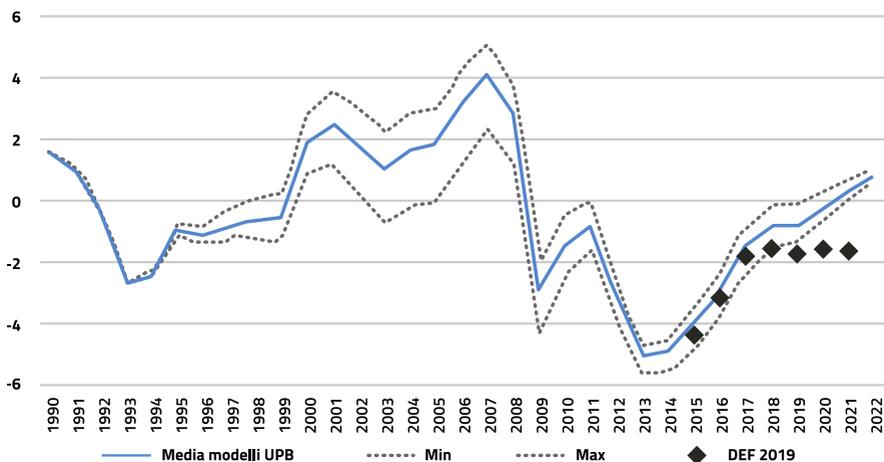
In pratica sono state tradotte in prosa le “gobbe” che l'andamento del Pil effettivo forma nel grafico collocandosi al disopra (fasi favorevoli) e al disotto (fasi avverse) della linea che stilizza l'andamento del Pil potenziale, quello che si realizzerebbe con il pieno impiego dei fattori produttivi.

L'OUTPUT GAP (OG): UNA RAPPRESENTAZIONE GRAFICA



Il problema è che la linea rappresentata nella figura relativa al Pil potenziale non esiste in natura e deve essere stimata con procedimenti molto complessi e aleatori, di cui si parla più avanti.

L'andamento del Pil effettivo mostra anch'esso notevoli complessità, come mostra la figura seguente, tratta da un dossier dell'UPB (*Rapporto sulla programmazione 2019*). Le stime sono diverse e il divario tra valori minimi e massimi può essere notevole.



Un esempio di questa complessità lo possiamo vedere nella tabella che riporta le stime dell'output gap secondo i nuovi modelli dell'UPB.

TAB. 1. STIME DELL'OUTPUT GAP DELLE VARIE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI IN VINTAGES SUCCESSIVI

	OCSE			FMI			CE		
	Giù 17	Nov 16	Giù 16	Apr 17	Ott 16	Apr 16	Mag 17	Nov 16	Mag 16
2002	1,2	1,1	1,0	-0,4	-0,4	-0,4	1,1	1,1	0,5
2003	0,3	0,2	0,1	-1,1	-1,1	-1,1	0,2	0,1	-0,4
2004	0,5	0,5	0,4	-0,3	-0,3	-0,3	0,5	0,5	0,4
2005	0,8	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,7
2006	2,0	2,0	2,0	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	2,4
2007	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,4	2,4	3,9
2008	1,2	1,2	1,3	1,8	1,8	1,8	1,2	1,1	3,0
2009	-4,4	-4,5	-4,2	-3,2	-3,2	-3,2	-4,0	-4,0	-2,3
2010	-2,7	-2,9	-2,4	-1,3	-1,3	-1,3	-2,0	-2,0	-0,2
2011	-1,9	-2,3	-1,5	-0,5	-0,5	-0,5	-1,3	-1,4	0,9
2012	-4,4	-4,9	-3,9	-2,8	-2,8	-2,8	-2,9	-2,9	-1,4
2013	-5,8	-6,3	-5,0	-4,1	-4,1	-4,1	-4,2	-4,1	-2,8
2014	-5,3	-5,9	-4,8	-4,1	-4,1	-4,1	-3,8	-3,7	-2,8
2015	-4,5	-5,1	-3,7	-3,3	-3,3	-3,3	-2,8	-2,6	-1,9
2016	-3,4	-4,2	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5	-1,7	-1,6	-0,8

Come si vede la variabilità è molto marcata. Nella tabella, che riporta le stime dell'output gap delle diverse istituzioni, la volatilità è evidente, con riferimento ai

diversi centri e momenti di osservazione (diversi modelli e parametri). Un esempio per tutti: per il 2016 si passa da -4,2 dell'Ocse nel mese di novembre a -0,8 della Commissione europea nel mese di maggio.

Per avere un'idea di come vengono ricavate le stime dell'obiettivo a medio termine (MTO) è utile soffermarsi sull'equazione che lo sintetizza.

$$I_s = I_n (\textit{ nominale}) - I_c (\textit{ strutturale})$$

Dobbiamo calcolare la differenza tra saldo nominale, noto, e saldo strutturale, ignoto.

Il saldo strutturale è dato a sua volta dal prodotto tra l'output gap e il coefficiente che misura l'elasticità del saldo di bilancio alla variazione del reddito ($I_c = OG \times \mu$). Si tratta di parametri sono sconosciuti che devono, a loro volta, essere stimati.

L'output gap misura la differenza tra il prodotto effettivo (Y) e quello potenziale (Y*), che si avrebbe sotto l'ipotesi di fattori produttivi pienamente impiegati. La differenza tra i due valori è rapportata al prodotto potenziale, per misurarne lo scostamento percentuale ($OG = [(Y - Y^*) / Y^*] \times 100$). Ma il prodotto potenziale non è misurabile e deve pertanto essere stimato.

La stima avviene attraverso una *funzione di produzione*, che fa derivare il reddito dall'impiego combinato di fattori produttivi. La funzione utilizzata è del tipo Cobb-Douglas (CD), impiegata per descrivere tipi di produzioni che non richiedono l'impiego dei fattori in proporzioni fisse.

$$Y^* = L^\alpha * K^{(1-\alpha)} * TFP$$

Il reddito prodotto è il risultato del lavoro (L) del capitale (K) e del progresso tecnologico (TFP).

Per conoscere il reddito potenziale (Y*) è necessario ottenere una stima dell'uso potenziale (o del livello di trend) dei diversi fattori produttivi rappresentati nella equazione (lavoro, capitale e progresso tecnologico). Con riferimento alla prima figura che abbiamo visto dobbiamo, in altre parole, stimare il valore della linea (trend) che è intersecata dalla sinusoide (ciclo).

Per isolare il trend dal ciclo si utilizzano dei filtri che sono applicati alla serie storica disponibile. Il trend di lungo periodo (linea) è dato dal prodotto ponderato dell'efficienza del lavoro e del capitale e misura l'efficienza produttiva.

Il grado di utilizzo dei due fattori ci dà invece la misura delle oscillazioni

$$TFP = (E_L^\alpha * E_K^{1-\alpha}) (U_L^\alpha * UK^{1-\alpha})$$

La produttività totale dei fattori (TFP) esprime l'efficienza del sistema economico. Si prevede che il processo tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi dell'impiego dei fattori lavoro (L) e capitale (K).

Il *primo* termine misura il prodotto ponderato dell'efficienza del lavoro e del capitale. Il *secondo* il grado di utilizzo dei due fattori. "L'idea è che, dato un trend di lungo periodo dell'efficienza produttiva, questo assuma oscillazioni cicliche misurabili attraverso il grado di utilizzo dei fattori".

Particolari criticità presenta la stima del fattore lavoro⁷.

$$L = PARTS * POPW * (1 - NAWRU) * HOURST$$

Il NAWRU (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment*) esprime il tasso di disoccupazione che *non* determina stimoli inflazionistici attraverso i salari. In altre parole, una sorta di *tasso naturale*, che assicurerebbe al sistema il livello di disoccupazione compatibile con la stabilità del livello generale dei prezzi, secondo la nota relazione inversa tra le due variabili.

Ma tutto questo è molto opinabile, come mostra la tabella seguente dove, in corrispondenza di differenti target, si conseguono livelli di saldo strutturale molto differenti.

VALORI DI INDEBITAMENTO STRUTTURALE CON DIVERSE IPOTESI DI DISOCCUPAZIONE DI EQUILIBRIO (NAWRU)

	CE, Winter forecasts	NAWRU 10%	NAWRU 9%	NAWRU 8,6%	NAWRU 8%
2013	-0,6	-0,5	-0,5	0,1	0,3
2014	-0,6	-0,3	0,1	0,2	0,4
2015	-0,9	-0,5	-0,1	0,0	0,3

fonte: Rapporto CER, aggiornamenti 25 marzo 2014

Stabilire il tasso di disoccupazione che non produce effetti inflazionistici è, come si vede cruciale, in quanto può determinare o meno il rispetto del pareggio strutturale (le ultime tre colonne della tabella mostrano che, a partire da un livello del 9 per cento, il pareggio strutturale sarebbe stato conseguito).

A questo punto non resta che stimare il parametro che misura l'elasticità del bilancio pubblico al ciclo economico. La metodologia utilizzata è definita dall'Ocse e concordata in seno all'Output Gaps Working Group (Ogwg). L'Ogwg è un *Analytical Expert Meeting* per la stima del prodotto potenziale dei Paesi membri dell'Unione Europea e l'analisi degli effetti del ciclo sui saldi di bilancio.

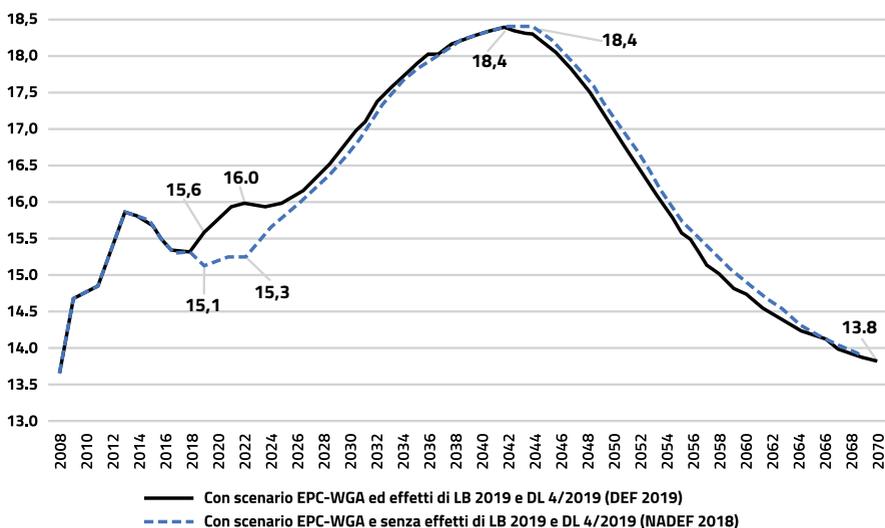
L'Ogwg si occupa, in particolare: della stima del prodotto potenziale dei paesi

⁷ PARS, POP e HOURST rappresentano, rispettivamente, il tasso di partecipazione alla forza lavoro, la popolazione in età lavorativa e il trend del numero medio delle ore lavorate per lavoratore. Si tratta quindi di variabili considerate osservabili.

membri dell'Unione Europea; dell'analisi degli effetti del ciclo economico sui saldi di bilancio. Le soluzioni concordate in seno all'Ogwg sono utilizzate per il calcolo dei saldi strutturali di finanza pubblica che i Paesi membri sono tenuti a utilizzare nei Programmi di Stabilità e Convergenza. Inoltre, l'Ogwg è chiamato a raffinare la metodologia *commonly agreed* per la stima del Pil potenziale, a definire e migliorare alcuni aspetti tecnici rimasti in sospeso del *Patto di Stabilità e Crescita* e, infine, a fornire una serie di dati rilevanti per l'analisi della sostenibilità di lungo periodo condotta in seno all'Awg (*Ageing Working Group*).

Che non si tratti di questioni tecniche per soli addetti ai lavori è documentato, da ultimo, dal DEF 2019, che ci mette al corrente che il nuovo MTO per l'Italia fino al 2020 passa dal pareggio all'avanzo strutturale di 0,5 punti di Pil, con un rafforzamento di 17 miliardi di euro. Questo a causa dell'elevato rapporto tra debito e Pil e dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica. L'aumento dei costi di invecchiamento è evidenziato per l'Italia dal Rapporto 2018 della Commissione (Awg 2018). L'andamento della spesa connessa con l'invecchiamento della popolazione è chiaramente evidenziato dal grafico seguente, che non include le innovazioni, negative sotto questo profilo, introdotte con la Legge di Bilancio per il 2019 e il DL 4/2019 ("Quota 100").

PROIEZIONI DI MEDIO-LUNGO PERIODO DELLA SPESA CONNESSA CON L'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE con e senza effetti delle misure contenute nella legge di bilancio per il 2019 e nel DL 4/2019 (in percentuale del PIL)



Dato l'elevato grado di incertezza, l'implicazione di policy di queste evidenze è di basare le scelte di politica economica non su un'unica stima di trend e output gap, ma su una pluralità di modelli o comunque di definire un modello sufficientemente flessibile da incorporare diverse ipotesi economiche e di affiancare le stime ottenute con opportune misure di errore. Questa affermazione è stata ripresa da una nota di lavoro dell'UPB. Si potrebbe aggiungere che forse l'MTO non è il più adatto indicatore dal quale far dipendere le indicazioni di politica di bilancio. Che potrebbe essere utilizzato per l'analisi di medio periodo degli andamenti dei vari pesi virando in direzione della spesa la misurazione dei benchmark congiunturali.

In questa direzione si è mossa in questi ultimi anni l'Unione. Le considerazioni critiche sulle regole europee hanno prodotto una riflessione per introdurre semplificazioni.

Sono state pubblicate delle note in cui si propone di superare l'utilizzo prevalente di indicatori non osservabili come il *saldo strutturale*, ancorando la sorveglianza della decisione annuale di bilancio a un indicatore semplice rappresentato dalla *evoluzione della spesa*.

Si è preso atto di una "ampia percezione" che le regole di bilancio del PSC siano diventate *troppo complesse e troppo numerose* e che vi siano una serie di difficoltà di attuazione delle regole stesse in relazione alla misurazione e all'affidabilità di alcuni indicatori utilizzati nella sorveglianza.

Il riferimento evidente è al saldo di bilancio strutturale di cui si è detto la cui stima dipende da quelle del prodotto potenziale e dell'output gap, che sono state tratteggiate.

Molte delle proposte della Commissione sono riprese nella nota della Presidenza olandese del Consiglio della Ue, che tuttavia ritiene possibile mantenere il saldo strutturale di bilancio come riferimento per una programmazione pluriennale a medio termine.

Il *framework* della Ue consisterebbe quindi di due pilastri: 1) l'approvazione a livello Ue di piani di bilancio a medio termine utilizzando il saldo strutturale; 2) il monitoraggio dell'attuazione annuale del piano attraverso un indicatore della spesa.

È molto importante stabilire come un nuovo *framework*, basato sulla regola della spesa, possa sostituire quello attuale senza modificare i riferimenti normativi del PSC. Di questi aspetti cruciali il nuovo parlamento e la nuova commissione saranno chiamati a discutere e a prendere decisioni rilevanti sul futuro di tutti noi.

Il piano strutturale

In questa parte conclusiva vorrei sviluppare alcune considerazioni di natura strutturale per contribuire a superare la zoppia di cui accennavo all'inizio.

L'esortazione di Thomas Mann agli studenti di Amburgo nel 1953 a volere "non un'Europa tedesca ma una Germania europea" non appare affatto scontata e al dominio dell'ordoliberalismo (e anche per sua colpa) rischia di sostituirsi l'implosione dell'edificio europeo. È possibile sostenere un punto di vista ottimistico in uno scenario tanto difficile, qual è quello che ci mostra l'attuale stato del processo d'integrazione? A prima vista, in effetti, può apparire bizzarro.

Europa tedesca è il titolo della traduzione italiana di un libro di Ulrick Beck⁸. L'autore rileva che dichiarare esplicitamente tale evento "significa infrangere un tabù" che segnerebbe la fine dell'integrazione. Paradossalmente le stesse difficoltà della Brexit mostrano elementi per un cauto ottimismo, proprio perché l'ineluttabilità dell'Europa (e quindi della Germania europea), si ripresenta con tratti di maggior forza. In altre parole, o si fa l'Europa, cercando di individuare lo stretto sentiero che allarga e struttura i nuclei "federali" dell'attuale assetto comunitario, dunque superando la moneta senza stato, o questo progetto europeo si infila in un vicolo cieco e rischia di implodere.

I dati parlano chiaro: nel 2050 l'Europa rappresenterà solo il 7 per cento della popolazione mondiale (era al 20 per cento fino al 1950); il Pil europeo sarà il 10 per cento di quello mondiale (rispetto al 30 per cento del 1950); nessun paese di quelli attuali, neppure la Germania, farà parte del G8. Come ha affermato Habermas, "nel concerto di potenze indiscutibilmente mondiali come Usa, Cina, Russia, Brasile e India, la crisi demografica sta spingendo l'Europa delle micro-nazioni ai margini della storia mondiale, privandola di ogni residua facoltà d'intervento".⁹

Recessione e deflazione lambiscono ormai in forma evidente anche il nord virtuoso, Germania inclusa; si è rapidamente consumata la distinzione tra paesi locomotiva e paesi zavorra e reso concreto il rischio di una marginalizzazione dell'intero vecchio continente. E poiché nel mondo globale tutto si muove molto rapidamente, la rotta va invertita con sollecitudine. Per questo credo che alla fine, tortuosamente, il disegno europeo uscirà dalle secche e riprenderà la sua strada. Il motivo è semplice. L'azione delle forze economiche del mercato più importante del mondo dovrà necessariamente emergere, per reagire al rischio di marginalizzazione e uscire dal cono d'ombra in cui sembra essere caduta.

8 U. Beck, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Laterza 2013.

9 J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza 2012.

Un motivo strutturale quindi che, uscendo dalla contrapposizione ottimismo/pessimismo, tende a superare sia l'europeismo retorico, da qualche tempo peraltro scarsamente popolare, sia la comunità di stabilità (che sarebbe l'interpretazione miope dell'interesse tedesco). Il lavoro da fare è enorme. L'Europa dell'oggi si presenta come comunità di rischio, attanagliata da una disoccupazione crescente, teatro di particolarismi identitari (che cominciano ad avere rappresentanza politica), poca crescita e deflazione incipiente, aumento vertiginoso della disegualianza. Le classi dirigenti hanno perso il bandolo dell'integrazione. Per ritrovarlo è necessario che le istituzioni riprendano in pieno il proprio ruolo. Il focus democratico deve lavorare sul principio della democrazia cognitiva; dare a questo principio gambe più nitide. Non si tratta di avere fiducia astratta nella ragione; ma fiducia limitata nella possibilità di costruire un consenso ragionevole, fondato sullo stato delle conoscenze e sulla partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale. Servono grandi partiti democratici di massa, a scala europea; serve il consolidamento di un'opinione pubblica europea.

È necessario muoversi verso una comunità di Stati, che peraltro continuerebbero a giocare un ruolo importante nell'attuazione delle politiche pubbliche e nella tutela delle libertà civili. Habermas fa delle proposte interessanti: "detronizzare" il Consiglio europeo e rivitalizzare il "metodo comunitario"; accettare un più elevato livello di redistribuzione tra Stati tramite il bilancio dell'Unione (mutualizzazione del debito, *eurobond*, unione bancaria).

Si tratta di una posizione eccessivamente illuminista? È sostenibile un approccio fondato sulla mera affermazione della disciplina fiscale? O non ci sono più spazi per modificare lo stato di cose prevalente?

Le risposte non possono che essere articolate. Al primo quesito si può rispondere che alcune modificazioni molecolari per riavvicinare le istituzioni europee ai cittadini sono state messe in campo, dopo il Trattato di Lisbona (2009): un ruolo più penetrante del parlamento europeo nell'elezione del Presidente della Commissione (non è più il solo Consiglio europeo che ne determina la scelta); l'affiancamento del principio parlamentare a quello intergovernativo, nella fase ascendente dei provvedimenti; l'iniziativa legislativa popolare europea. Nello stesso tempo va rilevato che un'innovazione come l'istituzione di Eurobond, fino ad oggi tenacemente ostacolata dalla Germania, avrebbe una valenza ben più rilevante, configurandosi come un vero e proprio "atto super statale". E che il percorso per fare un miglioramento del processo d'integrazione richiede molti interventi di pressione sulla Germania. In almeno tre direzioni: la reinterpretazione

consensuale delle regole di bilancio da riformare in direzione della flessibilità, per combinare un efficiente rigore sulla spesa corrente degli Stati, con una maggiore discrezionalità nelle spese certificate d'investimento; lo stimolo a ridurre il surplus eccessivo accumulato, che contrasta con le regole comuni; il finanziamento, con nuovi strumenti, delle infrastrutture europee e degli investimenti. Più in generale l'Europa deve procedere rapidamente verso un'unione fiscale, altrimenti quella monetaria non potrà alla lunga funzionare. Il rischio, se non sarà avviato rapidamente questo processo, è la deriva, per certi aspetti già in atto, verso un capitalismo autoritario spinto dalla finanziarizzazione dell'economia. La democrazia in questo modo langue, aumentano le disuguaglianze e si riducono i poteri dello Stato, "sempre più sostituiti dall'impero del mercato".

Un percorso in salita per le istituzioni europee appena insediate, drammatizzato dalla carenza di tempo per avviare il necessario salto di qualità nel processo di integrazione. Non sono ammesse ulteriori dilazioni. Siamo, è il caso di dire, "all'ultimo treno per Yuma".

Il bilancio dello Stato tra passato e futuro Trasparenza, controllo, programmazione

Giuseppe Pisauro

Intervista a cura di Giulio Marcon e Duccio Zola

Giuseppe Pisauro, uno dei massimi esperti di finanza pubblica in Italia, è il Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'istituzione fiscale indipendente italiana istituita dalla legge 243 del 2012 di applicazione della riforma dell'articolo 81 della Costituzione. Laurea in Scienze statistiche e demografiche alla «Sapienza» Università di Roma e M.Sc. in Economics alla London School of Economics, Pisauro è Professore ordinario di Scienza delle finanze alla «Sapienza» Università di Roma (attualmente fuori ruolo). In precedenza ha insegnato all'Università di Perugia e alla LUISS di Roma, ed è stato componente della Commissione tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero del Tesoro (1991-2003) e della Commissione tecnica per la finanza pubblica presso il MEF (2007-2008), nonché Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (2006-2014). È autore di numerose pubblicazioni su riviste e testi scientifici italiani e internazionali.

Lo abbiamo incontrato per discutere del bilancio dello Stato, della sua trasparenza e accessibilità, della sua evoluzione, del modo in cui si articola il suo processo di formazione, approvazione e implementazione.

Qual è il limite principale che riscontra nel processo di bilancio dello Stato italiano, anche rispetto all'esperienza di altri Paesi europei?

A mio avviso, il limite principale sta nell'assenza di una ordinata programmazione che, partendo dall'individuazione di obiettivi e priorità politiche, disegni un percorso credibile su un arco di tempo pluriennale. Oggi il processo inizia, in aprile, con il Documento di Economia e Finanza (DEF) che fissa gli obiettivi sul disavanzo per il triennio successivo. Il Documento non dovrebbe, tuttavia, limitarsi a questo. Dovrebbe indicare anche gli obiettivi sulle spese e le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche (AP), la ripartizione di quegli obiettivi tra i vari sotto-settori (Amministrazioni centrali, Enti di previdenza e Amministrazioni locali) e un abbozzo dei provvedimenti con i quali si intende perseguire quegli obiettivi nella manovra di bilancio che sarà poi presentata a ottobre. Questo è quanto prevede la

legge di contabilità, coerentemente con un modello di programmazione *top-down* (definire prima gli obiettivi sui totali e poi, a cascata, le poste di bilancio coerenti con quegli obiettivi). Di fatto, tuttavia, il DEF si limita a enunciare gli obiettivi sul disavanzo, peraltro destinati a essere modificati, a fine settembre, dalla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF), che – di nuovo – è pressoché priva di indicazioni sulla ripartizione di quegli obiettivi tra spese ed entrate e tra settori di intervento. È soltanto con la presentazione del Documento Programmatico di Bilancio (da inviare alla Commissione Europea a metà ottobre) e del Disegno di Legge di Bilancio (di fatto presentato al Parlamento a fine ottobre/inizi di novembre) che il quadro si delinea. Un quadro che spesso subisce modifiche anche sostanziali, con un maxi emendamento presentato dal Governo a dicembre, prima di essere approvato dal Parlamento con voto di fiducia.

Un aspetto da rimarcare nell'esperienza concreta della decisione di bilancio in Italia è la tendenza pervicace a lavorare all'ultimo minuto e sulla base di emergenze e scadenze imminenti: così, bisogna aspettare gli ultimi giorni, più spesso addirittura le ultime ore, utili per il varo del Disegno di Legge di Bilancio per conoscere la destinazione delle risorse, le entrate effettive previste. Tutto ciò ovviamente ostacola molto una programmazione che permetta e che stimoli una discussione nel merito, capace di influenzare e migliorare le scelte di bilancio proposte. Si può dire – appunto – che non si tratta tanto di un problema di leggi o di procedure, quanto piuttosto di assenza nel nostro Paese di una consolidata cultura della programmazione, con ricadute negative sull'intero processo di decisione. Basti, ad esempio, riflettere un momento sulle conseguenze che decisioni prese all'ultimo momento utile per il bilancio dello Stato hanno sulla capacità degli enti che ricevono fondi dal bilancio dello Stato – Amministrazioni locali ed Enti di previdenza – di effettuare la propria programmazione di bilancio.

Inoltre, va ricordato che nonostante l'orizzonte della programmazione di bilancio sia pluriennale, di fatto l'affidabilità degli obiettivi sul disavanzo è limitata a un anno. Non soltanto perché quegli obiettivi possono essere modificati negli anni successivi, ma – nell'esperienza concreta degli ultimi anni – soprattutto perché essi negli anni successivi al primo sono basati su aumenti delle aliquote IVA (le clausole di salvaguardia) che lo stesso Governo dichiara di voler disinnescare senza essere in grado oggi di indicare come.

Come si posiziona l'Italia rispetto alle esperienze internazionali? Non mancano esperienze che soffrono di limiti alla capacità di programmazione, anche più gravi di quelli italiani. Negli ultimi anni in Spagna si è dovuti ricorrere all'eserci-

zio provvisorio fino al mese di giugno o di luglio (in Italia dal 1988 si è sempre evitato il ricorso all'esercizio provvisorio, comunque limitato per legge al mese di marzo). Al contrario, vi sono numerosi esempi positivi in altri paesi. Uno è quello della Gran Bretagna, che basa il processo di decisione di bilancio su una procedura di programmazione della spesa molto stringente ed efficace, che riguarda e coinvolge tutti i Ministeri e i centri di spesa; un modello che si richiama ad esperienze iniziate – seppure in un contesto completamente diverso – negli anni '60.

Come valuta il peso e il ruolo svolto dal Parlamento nel processo di bilancio?

Rispetto a trent'anni fa il ruolo del Parlamento nel processo di bilancio si è certamente indebolito. Per un verso, si tratta di un'evoluzione positiva. Prima della riforma del 1988 (legge 362), era fenomeno comune che durante la sessione parlamentare di bilancio il saldo venisse modificato, peggiorando il disavanzo in misura anche molto rilevante. Una pratica contraria a un'ordinata programmazione finanziaria. Quindi, almeno secondo il mio punto di vista, il fatto che la riforma del 1988 abbia, per così dire, “blindato” il livello disavanzo proposto dal Governo va giudicato positivamente.

L'aspetto preoccupante è un altro: la perdita progressiva di rilevanza, negli ultimi dieci-venti anni, della discussione parlamentare sulle singole misure che compongono il bilancio, con la pratica sempre più diffusa del ricorso al voto di fiducia e ai cosiddetti “maxi emendamenti”, che impediscono un esame serio delle varie disposizioni contenute nel progetto del Governo. Forse – azzardo questa ipotesi – per restituire valore al Legislativo, bisognerebbe intervenire sui regolamenti parlamentari in modo da contenere il ruolo sempre più preponderante esercitato dal Governo. Ciò vale soprattutto per la tempistica e i contenuti del potere emendativo e la discrezionalità ancora oggi in essere in merito all'eterogeneità delle materie per cui si esercita – anche con un solo maxi emendamento – tale facoltà.

A proposito dell'obiettivo di rafforzare il ruolo del Parlamento, comunque, si può ricordare come una delle motivazioni dell'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) – accanto ad altre derivate dal Fiscal Compact europeo – sia stata quella di inserire nel processo un organo capace di fare da contraltare ai Governi rispetto all'attendibilità delle stime macroeconomiche e delle previsioni di bilancio da loro avanzate. Valutazioni indipendenti sono fondamentali per un dibattito informato sulle scelte politiche. Noto che nel corso del tempo, con il suo lavoro, l'UPB è stato percepito da molti, e sempre di più, come un organo capace

anche di valorizzare il dibattito e le opinioni espresse nel corso della discussione parlamentare. E questo mi sembra un risultato interessante e apprezzabile.

Cosa si può fare per rendere più trasparente il bilancio dello Stato?

È necessaria una premessa. Se si vuole avere un'idea delle finalità della spesa pubblica, il bilancio dello Stato non è l'aggregato a cui guardare. Da esso si possono trarre informazioni abbastanza complete sulla spesa per gli interessi sul debito o sulla spesa per servizi gestiti direttamente dall'Amministrazione centrale, come l'istruzione o la giustizia. Della spesa gestita da amministrazioni locali o enti di previdenza, come quella per la sanità o per le pensioni, il bilancio dello Stato, per sua natura, non può dare un'immagine. Gran parte della spesa statale è, infatti, spesa per trasferimenti ad altre entità pubbliche, trasferimenti che insieme alle entrate proprie di questi enti (ad esempio, i contributi sociali per gli Enti di previdenza, o l'Irap e l'addizionale Irpef per le Regioni) ne finanziano la spesa.

Per fare un esempio concreto, la spesa per la missione "Tutela della salute" nel bilancio dello Stato 2019 è di 1,3 miliardi: una frazione insignificante degli oltre 100 miliardi di spesa pubblica per la sanità, in gran parte gestita dalle Regioni (che, insieme con i Comuni e le altre Autonomie locali, ricevono dal bilancio dello Stato trasferimenti per 118 miliardi). Se si vuole capire dove si indirizza la spesa pubblica, occorre guardare al Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche e alla classificazione funzionale della spesa, elaborati dall'Istat.

Detto ciò, la struttura del bilancio dello Stato è comunque migliorabile per garantire maggiore trasparenza e una migliore leggibilità. Il bilancio dello Stato oggi è articolato in 34 missioni (a loro volta articolate in 176 programmi), costruite sulla base di uno schema di cui si fatica a rintracciare la logica. Nel bilancio per il 2019, su una spesa complessiva di 639 miliardi, la dimensione delle 34 missioni è molto eterogenea: dai 118 miliardi della missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" ai 44 milioni (*sic*) della missione "Turismo"; la denominazione delle missioni è spesso fuorviante (ad esempio, la missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica", circa 90 miliardi, designa semplicemente, per tre quarti del totale, i rimborsi di imposte), e così via. Uno strumento sostanzialmente inutile per il cittadino che volesse informarsi.

Si può avere in Italia, e in che modo, un *Citizens budget*, un Bilancio dei cittadini?

In Italia non c'è un vero e proprio *Bilancio dei cittadini*, come in altri Paesi europei

e mondiali, che trasmetta in modo immediato, attraente e semplice da comprendere le informazioni chiave sul bilancio dello Stato: quanto si spende per la sanità, per l'istruzione, per le pensioni, eccetera. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze produce ogni anno il *Bilancio in breve*: si tratta di una sintesi della Legge di Bilancio, di cui però ripete le stesse informazioni, e con le stesse problematiche che ho enunciato poco fa, in modo più stringato. Ripeto: sarebbe meglio lavorare alla realizzazione di un Bilancio dei cittadini che riprenda le informazioni del Conto della Pubblica Amministrazione e magari si basi sulle classificazioni delle spese prodotte dall'Istat, in modo da offrire al cittadino informazioni più fruibili e comprensibili.

Cosa ne pensa di questi primi anni di applicazione degli indicatori di benessere (BES) nella Legge di Bilancio?

Si è trattato sicuramente di una innovazione culturale e metodologica molto rilevante, che può ispirare il Legislatore e il Governo nelle rispettive azioni e decisioni. Temo però che non si possa applicare agli indicatori di benessere un quadro di previsioni simile a quello che caratterizza i dati macroeconomici. Non credo cioè che si possa andare molto oltre la determinazione del “segno” dell'effetto di singoli provvedimenti sui BES; sono scettico sulla possibilità di quantificare in modo preciso tali effetti per realizzare un “tendenziale” e un “programmatico” degli indicatori di benessere su un orizzonte breve come quello triennale (come, invece, è richiesto dalla legge). Tra l'altro, non vedo un legame automatico e stringente tra l'implementazione di determinate politiche pubbliche e la variazione dei valori degli indicatori.

L'evoluzione di molte dimensioni considerate nei BES (ad esempio, disuguaglianza, salute, ambiente) ha tempi lenti e gradualità, motivo per cui valutare i cambiamenti indotti dalle politiche pubbliche in una dimensione temporale solo triennale mi sembra un esercizio azzardato. Il rischio che si corre è che un esercizio del genere diventi l'ennesima ritualità del processo di decisione, senza un impatto effettivo su di esso. Meglio monitorare una batteria anche più ampia degli attuali dodici indicatori e dar conto delle dinamiche registrate a consuntivo.

Inoltre, gli indicatori di benessere sono molto eterogenei tra loro, con pesi diversi rispetto alle politiche. Quindi, per riassumere, sarei molto cauto nell'assumere un nesso causale tra politiche pubbliche ed effetti immediati registrati dagli indicatori di benessere. Nonostante ciò, penso che questi indicatori siano comunque utilissimi per aiutare a improntare le decisioni sulle politiche pubbliche e di bilancio su obiettivi di benessere e di qualità della vita per i cittadini e i territori.

Per il bilancio dello Stato non contano i cittadini

Campagna Sbilanciamoci!

Oltre 240mila vittime in 185 Paesi colpiti dalla pandemia, mezzo miliardo di nuovi poveri e duecento milioni di disoccupati, la più grave recessione globale dalla Grande Depressione del 1929, con un arretramento del Pil mondiale stimato ad oggi in almeno 3 punti percentuali nel 2020. Sono solo alcuni dati al 2 maggio 2020, destinati ad aggravarsi con il suo persistere, sul Covid-19 e le sue conseguenze. Per fronteggiare questa crisi epocale i governi di tutto il mondo stanno stanziando enormi risorse economiche. Ma in che modo si sta decidendo dove reperire e dove allocare queste risorse? E come saranno effettivamente spese?

L'operare in una situazione di emergenza e incertezza può ben essere l'occasione per trascurare la trasparenza di fondamentali informazioni sul bilancio e la spesa pubblica; e al contempo per prendere scorciatoie decisioniste (se non autoritarie) con cui, in nome della rapidità e dell'efficacia dell'azione di governo, si scavalcano le forme e le procedure di partecipazione e controllo da parte di cittadini, società civile e istituzioni deputate, con buona pace della responsabilità pubblica e dell'*accountability* dei governanti. Ne sappiamo qualcosa in Italia, con il continuo ricorso a una decretazione di urgenza sulle materie economiche e finanziarie tramite Decreti del Presidente del Consiglio (Dpcm), che di fatto svuota il parlamento dei propri poteri e prerogative.

È questo l'allarme lanciato dall'[Open Budget Survey 2019](#), il più importante Rapporto mondiale indipendente sui bilanci statali pubblicato lo scorso 30 aprile. Sono le parole di Warren Krafchik, direttore esecutivo dell'organizzazione che cura il Rapporto – l'International Budget Partnership – a chiarire il punto: «Il ruolo dei bilanci statali è di cruciale importanza nella risposta al virus. Sosteniamo fortemente un'azione decisa da parte dei governi centrali e crediamo che i rispettivi leader debbano prestare particolare attenzione ai bisogni e alle domande delle persone in povertà, che sono quelle maggiormente vulnerabili rispetto agli impatti devastanti del Covid-19 sotto il profilo economico e della salute.»

«Per affrontare queste sfide senza precedenti – prosegue Krafchik – i governi sono chiamati in fretta a riformulare le priorità e a riformare le politiche fiscali e di spesa pubblica. Ma tutto ciò può rappresentare una facile tentazione per

evitare di informare e coinvolgere il pubblico nelle scelte e nelle decisioni da intraprendere. Se è vero che la crisi richiede un'azione veloce e incisiva, nondimeno occorrono onestà, trasparenza, partecipazione, e in definitiva, fiducia pubblica.»

L'Open Budget Survey è redatto ogni due anni da esponenti indipendenti della società civile esperti di finanza pubblica, che valutano appunto in modo rigoroso i livelli di trasparenza, controllo e partecipazione nei processi di formazione, approvazione e rendicontazione di bilancio dello Stato in 117 Paesi mondiali.

Il Rapporto, giunto ora alla settima edizione, si propone di sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sul fatto che la garanzia di bilanci pubblici trasparenti sia preconditione essenziale per affrontare sfide urgenti come quelle legate – oltre che alla pandemia – ai cambiamenti climatici, all'aumento della povertà e delle disuguaglianze e alla corruzione. In particolare, l'obiettivo è rendere le procedure di bilancio più aperte e le istituzioni più responsabili nei confronti della cittadinanza, evitando che chi governa non risponda delle fondamentali scelte di bilancio che è chiamato a compiere.

La Campagna Sbilanciamoci!, alla luce della ventennale esperienza maturata con la pubblicazione della sua “**Controfinanziaria**”, è partner dell'iniziativa sin dal 2010, rispondendo per l'Italia al **dettagliato questionario di indagine** compilato in ognuno dei 117 Paesi esaminati dagli esperti indipendenti. Ogni questionario è poi revisionato da un esperto anonimo, anch'esso al di fuori delle istituzioni governative, e tutti i governi sono invitati a rivedere e commentare i risultati, in modo tale da assicurare al Rapporto robustezza, autorevolezza e attendibilità scientifica (la descrizione della metodologia alla base del Rapporto è disponibile **qui**).

L'apertura dei bilanci statali nel mondo

L'Open Budget Survey è composto da 145 indicatori volti a indagare, come si è accennato, tre dimensioni cruciali che riguardano il modo in cui i governi si occupano della partita della finanza e dei conti pubblici:

La *trasparenza*, attraverso la valutazione dei livelli di accesso all'informazione su come il governo centrale raccoglie e spende le risorse pubbliche. In particolare, si analizzano la disponibilità online, la tempestività e la completezza di otto documenti chiave del bilancio statale (nel caso italiano: Documento di Economia e Finanza, Nota di Aggiornamento al DEF, Disegno di Legge di Bilancio, Legge di Bilancio, Bilancio in Breve, Trimestrale di Cassa, Disegno di Legge di Assestamento di Bilancio, Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato) sulla base di 109 indicatori di pari peso statistico, assegnando a ciascun Paese un punteggio da 0 a 100.

La *partecipazione*, attraverso la valutazione delle opportunità offerte al pubblico per un significativo coinvolgimento nelle diverse fasi del processo di bilancio. In particolare, si esaminano le pratiche dell'esecutivo, del parlamento e delle istituzioni di controllo indipendenti (come la nostra Corte dei Conti) utilizzando 18 indicatori di pari peso statistico e assegnando a ciascun paese un punteggio da 0 a 100.

Il *controllo*, attraverso la valutazione del ruolo di monitoraggio e supervisione che il parlamento e le istituzioni di controllo indipendenti svolgono nel processo di bilancio – sulla base di 18 indicatori di pari peso statistico – e la conseguente classificazione di ogni paese su una scala da 0 a 100.

Non sono buone le notizie che arrivano dal Rapporto 2019. In primo luogo, sul fronte della trasparenza, nonostante vi sia nel complesso un lieve miglioramento rispetto ai risultati dell'edizione 2017, la media del punteggio globale – espressa attraverso l'indicatore sintetico dell'**Open Budget Index** – è pari a 45/100 (era di 42/100 nel 2017). Si tratta di un dato davvero scoraggiante, dal momento che la soglia della sufficienza corrisponde a 61/100: soltanto 31 tra i 117 Paesi monitorati si attestano al di sopra di essa.

Detto altrimenti, il 75% dei Paesi sono inadeguati. I governi comunicano poco e male i dati e le informazioni su conti e spesa pubblica, ad esempio non pubblicando dati fondamentali: un terzo degli otto documenti chiave sul bilancio sopra richiamati non sono affatto resi disponibili al pubblico. Inoltre, mentre i governi forniscono maggiori informazioni nelle fasi di formulazione e approvazione del bilancio dello Stato, sono molto meno inclini a farlo nella fase – pur altrettanto decisiva – di implementazione, inficiando così la possibilità di controllo sull'effettiva allocazione della spesa.

L'Open Budget Survey valuta, insieme alla trasparenza, anche l'adeguatezza del ruolo di sorveglianza svolto nel processo di bilancio da Parlamenti e istituzioni di controllo indipendenti. 71 Paesi sui 117 analizzati nel Rapporto raggiungono un punteggio di sufficienza per quanto riguarda queste ultime, mentre 34 rivelano un'azione adeguata di controllo da parte delle assemblee legislative. Gli Stati che possono vantare punteggi adeguati su entrambi i fronti del controllo da parte delle assemblee legislative e delle istituzioni indipendenti sono in totale soltanto 30. I casi e gli esempi di inadeguatezza sono molti e riguardano principalmente il carente – o del tutto assente – monitoraggio dei Rendiconti di bilancio e delle effettive ripartizioni di spesa del governo tra i Ministeri rispetto a quelle previste nella fase di formulazione e approvazione di bilancio.

Ma è dal fronte della partecipazione che giungono i risultati peggiori: le richieste e le proposte dei cittadini e della società civile in tutto il mondo per una più ampia e strutturata partecipazione pubblica al processo di bilancio statale, in tutte le fasi del suo ciclo, continuano a essere frustrate. Nella stragrande maggioranza dei Paesi considerati nel Rapporto non si offrono sufficienti opportunità di partecipazione pubblica al processo di bilancio, sia nel permettere alla cittadinanza di avere voce in capitolo sulle decisioni con cui il governo stanziava i fondi pubblici, sia nel consentire agli stessi cittadini di valutare i propri governi in merito all'attuazione effettiva di queste scelte.

Così, la media del punteggio globale sul livello di partecipazione registrata dall'Open Budget Survey 2019, in linea con l'edizione 2017, è allarmante: 14 su 100. Solo 2 Paesi tra i 117 indagati nel Rapporto 2019 raggiungono un risultato adeguato (cioè pari o superiore a 61/100), Regno Unito e Corea del Sud, mentre ben 113 Stati conseguono un punteggio pari o inferiore a 41/100. Questo significa che anche quei governi che pubblicano informazioni giudicate sufficienti per consentire un dibattito pubblico informato sulle politiche di bilancio – e che quindi si comportano bene dal punto di vista della trasparenza –, forniscono poco o nessuno spazio in cui tale dibattito può di fatto avvenire grazie a un dialogo e un'interlocazione diretta tra governo e cittadini.

Inoltre, anche là dove esistono alcune opportunità di partecipazione, solo pochissimi governi adottano misure concrete per coinvolgere nelle scelte di bilancio le persone che vivono in povertà e altri gruppi sottorappresentati, escludendo così proprio coloro i quali hanno più probabilità di subire conseguenze negative dalla formulazione e l'implementazione di bilanci statali iniqui (una questione che, come vedremo, riguarda molto da vicino il nostro Paese).

L'Open Budget Survey si chiude con una **Global Call to Action**, siglata in primo luogo dalle decine di organizzazioni della società civile che hanno contribuito alla realizzazione del Rapporto, con cui si chiede ai governi di impegnarsi entro i prossimi cinque anni a conseguire sostanziali miglioramenti sul fronte della trasparenza, del controllo e della partecipazione nel processo di bilancio.

In particolare, i quattro macro-obiettivi fissati nella Call to Action (e ulteriormente declinati in risultati e target specifici) sono: (i) pubblicare in modo tempestivo e accessibile a tutti le informazioni su come vengono reperite, assegnate e spese le risorse pubbliche; (ii) creare opportunità di partecipazione nel processo di bilancio per tutte le persone, in particolare quelle appartenenti a comunità e gruppi sotto-rappresentati; (iii) rafforzare il monitoraggio e la

supervisione nella fase di implementazione di bilancio da parte delle istituzioni indipendenti; (iv) sostenere, là dove sono stati ottenuti, i miglioramenti in termini di apertura dei bilanci statali, proteggendoli dai cambiamenti delle maggioranze e degli equilibri politici.

I risultati dell'Italia

L'Open Budget Survey 2019 non registra **per il nostro Paese** significativi scostamenti rispetto all'edizione 2017. Si conferma il risultato soddisfacente sul fronte della trasparenza e del controllo di bilancio, così come il pessimo riscontro sul versante della partecipazione pubblica.

Sono otto, come si è detto, i documenti chiave di bilancio in base alla cui disponibilità, completezza di informazione e tempestività di pubblicazione viene valutata la trasparenza del bilancio statale: il Documento di Economia e Finanza (DEF), la Nota di Aggiornamento al DEF, il Disegno di Legge di Bilancio, la Legge di Bilancio, il Bilancio in Breve, la Trimestrale di Cassa, il Disegno di Legge di Assestamento di Bilancio, la Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato.

Per l'Italia, il punteggio sulla trasparenza è pari a 71/100 (due punti in meno rispetto al 2017): un punteggio ben al di sopra della media mondiale (45/100), perfettamente in linea con la media dei Paesi Ocse, inferiore rispetto a quello di altri Stati, a cominciare da Nuova Zelanda e Sud Africa che guidano la classifica mondiale della trasparenza con 87 punti su 100.

Nelle raccomandazioni dell'Open Budget Survey si chiede al governo italiano di pubblicare in modo tempestivo le Trimestrali di Cassa, cosa che non è sempre avvenuta nel corso del 2019. Ma soprattutto ci si concentra sul Bilancio in Breve, uno strumento importante che dovrebbe riassumere in modo semplice, agile ed efficace le informazioni e i dati chiave della Legge di Bilancio annuale e favorire quindi la sensibilizzazione, il dibattito e la partecipazione pubblica.

Il punteggio di questo specifico indicatore è del tutto insoddisfacente (33/100), e si invita pertanto il governo a: (i) incrementare la diffusione e circolazione del documento; (ii) implementare procedure di coinvolgimento pubblico che portino a identificare le informazioni rilevanti da includere nel documento in base ai requisiti e criteri forniti dai cittadini stessi; (iii) pubblicare il Bilancio in Breve non solo per la Legge di Bilancio, ma anche per gli altri fondamentali documenti (ad esempio il DEF o il Rendiconto).

Per quanto riguarda invece la dimensione del controllo e della supervisione istituzionale nel processo di bilancio, l'Italia fa registrare un punteggio di 82 su

100 (78/100 nell'edizione 2017). Sia il controllo da parte della Corte dei Conti sia quello del parlamento sono giudicati dal Rapporto 2019 "adeguati", e questo vale per tutto il ciclo di bilancio, tanto per la fase di formulazione quanto per quella di implementazione.

Nell'Open Budget Survey 2019 si raccomanda tuttavia al parlamento di mettere in campo procedure per esaminare in modo sistematico e continuativo l'implementazione del bilancio pubblicando online i risultati di questo lavoro. Mentre la Corte dei Conti è invitata a sottoporre le proprie Relazioni sul Rendiconto alla valutazione di un'agenzia indipendente (esprimiamo qualche perplessità su questo punto).

Ma è il dato sulla partecipazione nel processo di bilancio italiano a destare forte preoccupazione. Il nostro punteggio nel Rapporto 2019 è di 11 su 100 (7/100 nel 2017), al di sotto della media mondiale (14/11) e molto inferiore sia della media dei Paesi Ocse (27/100) sia del risultato di Regno Unito e Corea del Sud, che guidano appaiate la classifica mondiale della partecipazione con 61/100.

Sono molte le deficienze a cui porre rimedio e le istituzioni che dovrebbero provvedere a farlo, come si evidenzia nelle raccomandazioni dell'Open Budget Survey 2019. In particolare, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è chiamato a sperimentare procedure-pilota volte al coinvolgimento dei cittadini nelle fasi di formulazione del bilancio e di monitoraggio della sua implementazione, favorendo in primo luogo la partecipazione attiva – sia diretta, sia tramite le organizzazioni e le reti della società civile – dei gruppi e delle comunità più vulnerabili e sotto-rappresentate.

Il Parlamento dovrebbe avviare inoltre iniziative per consentire ai cittadini e alle organizzazioni sociali di essere coinvolte tanto nelle audizioni parlamentari sulla Legge di Bilancio, prima della sua definitiva approvazione, quanto nelle audizioni sul Rendiconto dello Stato. Infine, la Corte dei Conti dovrebbe mettere in cantiere procedure formali per far sì che il pubblico possa partecipare allo sviluppo del suo programma e delle sue iniziative di monitoraggio dei conti pubblici e del bilancio statale.

La mancanza di adeguati spazi partecipazione pubblica nel processo di bilancio che consentano l'interlocuzione tra i cittadini e le organizzazioni sociali da un lato, e le istituzioni e le forze parlamentari e di governo dall'altro, rappresenta una grave lacuna da colmare in fretta. A maggior ragione oggi, di fronte agli effetti devastanti della pandemia di Covid-19 e alle aumentate necessità di

trasparenza, controllo e confronto allargato sul modo in cui le risorse pubbliche vengono reperite, stanziare, allocate ed effettivamente spese.

Scarica **qui** l'Open Budget Survey 2019

Scarica **qui** i risultati principali

Scarica **qui** la scheda-paese sull'Italia

Scarica **qui** il questionario per l'Italia

In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo

Introduzione

La pandemia di coronavirus ha creato una situazione di emergenza che riguarda le nostre vite, il lavoro, l'economia, la società. Nel primo mese ha causato 14mila morti in Italia. Metà dell'umanità è chiusa in casa. Ha imposto pesanti limitazioni sociali e sacrifici economici ai cittadini. Ha aggravato oltre misura il carico di lavoro del personale della sanità, provocando molte vittime. Ha costretto il governo – in Italia come altrove – a prendere misure straordinarie per tutelare la salute e limitare le conseguenze economiche e sociali: tra spesa pubblica diretta per sussidi e garanzie sui prestiti alle imprese siamo arrivati all'ordine di grandezza di un quarto del Pil italiano. Molti hanno paragonato la crisi attuale a una situazione di “guerra”, che richiede una mobilitazione di risorse economiche ed energie sociali senza precedenti. La risposta all'emergenza ha tuttavia stimolato una nuova solidarietà, il senso di comunità, la speranza di poter realizzare i cambiamenti necessari.

Oggi, nel mezzo dell'emergenza, è necessario utilizzare queste risorse sociali e gli strumenti messi in campo dalle politiche non solo per affrontare le esigenze immediate, ma anche per progettare come possiamo ricostruire l'economia e la società italiana dopo la pandemia. Quale Italia vogliamo?

Innanzitutto un'Italia in salute, capace di garantire a tutti condizioni di vita adeguate, capace di prevenire le malattie e curare le patologie sociali, capace di restare uno dei paesi con la più alta speranza di vita del mondo.

Poi, un'Italia giusta. Di fronte a una pandemia che può colpire tutti, e che chiama tutti a cambiare le proprie vite, l'esigenza di giustizia deve tornare a prevalere dopo decenni in cui le disuguaglianze si sono allargate, i profitti sono cresciuti a danno dei salari, i guadagni della finanza, concentrati tra i più ricchi, sono stati elevatissimi.

Infine, un'Italia sostenibile. Sono molti i legami tra l'insostenibilità ambientale del nostro modello di sviluppo e il peggioramento delle condizioni di rischio e di salute. Il cambiamento climatico è alla radice di molti dei disastri “naturali” e degli “eventi estremi” che hanno colpito il paese. Solo un'Italia sostenibile dal punto di vista ambientale, protagonista nel contrasto a livello mondiale al cambiamento climatico, può prevenire nuove gravi emergenze di origine ambientale.

In questa cornice è necessario ribadire la necessità di un rafforzamento della

nostra democrazia, attraverso la partecipazione dei cittadini e il corretto funzionamento delle istituzioni. È questo il modo migliore per combattere i rischi di restrizione dei diritti, autoritarismo e nazionalismo che attraversano il nostro paese.

La crisi economica e sociale e le misure già introdotte fanno emergere alcuni punti fermi da cui partire; individuiamo qui dieci punti che possono definire la traiettoria per l'Italia da ricostruire dopo la pandemia, in un'Europa capace di cambiare rotta. Dieci punti fermi su cui costruire un percorso di approfondimento – con l'impegno di un gruppo di lavoro di esperti – per arrivare a proposte e linee guida per le attuali misure d'emergenza, per i comportamenti delle imprese, per le iniziative della società civile, per le politiche future. Dieci punti fermi su cui costruire un'alleanza tra organizzazioni sociali, sindacati, movimenti e campagne della società civile, comunità ed enti locali, forze politiche che condividono questa prospettiva e si impegnano a realizzare i cambiamenti proposti. I dieci punti fermi sono qui delineati in modo preliminare; dovranno essere precisati con un lavoro comune.

1. La ricostruzione di un sistema produttivo di qualità con un nuovo intervento pubblico

L'emergenza ci ha fatto pensare alle attività “essenziali” e a quelle di cui si può fare a meno. I beni alimentari, le produzioni sanitarie e i servizi pubblici da un lato; le grandi navi al centro del contagio, la produzione di armi, il calcio in tv tutte le sere dall'altro. È una riflessione da cui partire nel progettare la ricostruzione dell'economia del paese. Non può essere “il mercato” – com'è stato in passato – a stabilire che cosa produrre sulla base dei profitti ottenibili. Il che cosa e come produrre deve emergere da una visione del bene comune, da scelte sociali e politiche che definiscano un modello di sviluppo di qualità, con attività ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia, alta qualità del lavoro, e piena sostenibilità ambientale. Dopo vent'anni di recessione e ristagno dell'economia italiana, un nuovo sviluppo ha bisogno del ritorno all'“economia mista” del dopoguerra, con un forte intervento pubblico nella produzione, nelle tecnologie, nell'organizzazione dei mercati, orientando in modo preciso le scelte delle imprese attraverso le politiche della ricerca, industriali, del lavoro, ambientali.

L'azione pubblica nell'economia deve appoggiarsi su una pubblica amministrazione rinnovata, efficace, capace di operare per l'interesse pubblico. Occorre riordinare la presenza dello Stato nelle grandi imprese italiane in un gruppo industriale pubblico. Serve una Banca pubblica d'investimento che rinnovi e estenda

la Cassa Depositi e Prestiti. Serve una rinnovata azione pubblica che ridimensioni, controlli e regoli la finanza privata. Serve una radicale trasformazione del ruolo del CIPE. Serve un'Agenzia nazionale per l'industria e il lavoro che intervenga per far ripartire le imprese messe in ginocchio dalla crisi e ne rilanci le produzioni. Serve un'Agenzia per la ricerca e sviluppo, l'innovazione, gli investimenti in nuove tecnologie. Serve un'Agenzia pubblica che indirizzi le produzioni legate al sistema sanitario del paese. Serve un soggetto economico pubblico che guidi la transizione verso la sostenibilità ambientale. Nuove imprese possono nascere con capitali privati e partecipazioni pubbliche iniziali. La domanda pubblica può essere utilizzata per stimolare innovazioni e investimenti.

Dalla politica di questi anni fondata sul sostegno indiscriminato alle imprese, attraverso facilitazioni e incentivi fiscali, bisogna passare al sostegno selettivo e mirato di produzioni e attività economiche strategiche e utili al paese: infrastrutture materiali e sociali, attività ad alta intensità di conoscenza, innovazione e lavoro qualificato. Al posto delle politiche "orizzontali" che lasciavano fare al mercato, l'impegno pubblico per la ricostruzione dell'economia potrebbe concentrarsi in tre aree: la sostenibilità ambientale, le attività per la salute e il welfare, le tecnologie digitali. I primi due ambiti sono discussi nei punti successivi. Le tecnologie digitali hanno applicazioni in tutta l'economia: il web, l'informatica, il software, le comunicazioni, le apparecchiature elettroniche, i servizi digitali pubblici e privati. Qui l'Italia ha perso grandi capacità produttive e si è abituata a importare quasi tutto dall'estero; si devono ricostruire le competenze necessarie per uno sviluppo di qualità e occorre garantire a tutti gli italiani un servizio universale di banda larga minima.

All'opposto, ci sono produzioni da ridimensionare e riconvertire, utilizzando gli stessi strumenti di politica industriale: innanzi tutto l'industria delle armi, che non producono sicurezza, ma nuovi conflitti, poi le produzioni ambientalmente insostenibili (punto 2) e le attività e i servizi di più bassa qualità sociale.

Ci sono grandi imprese in difficoltà da anni – come Ilva e Alitalia – per cui è essenziale un intervento diretto dello stato per realizzare le necessarie riconversioni e mantenere le attività economiche. L'estensione del "golden power" del governo a diversi settori produttivi essenziali per l'economia italiana è un passo significativo per proteggere l'industria nazionale di fronte ai rischi di acquisti da parte di imprese straniere. Occorre però una programmazione più ampia con le imprese; vanno sviluppati accordi di lungo periodo con gruppi di imprese italiane e con le multinazionali che producono in Italia, offrendo i benefici di queste politiche e

della domanda pubblica in cambio di piani precisi di produzione, garanzie contro la delocalizzazione all'estero delle produzioni, mantenimento della sede nel nostro paese e pagamento delle tasse in Italia, reinvestimento dei profitti, ricerca, occupazione qualificata.

Per favorire il miglioramento tecnologico delle produzioni italiane è necessario un massiccio investimento nella scuola, nella ricerca pubblica e nell'università, ritornando ai livelli di spesa e personale di dieci anni fa e favorendo il ritorno dei ricercatori italiani emigrati all'estero. Nella pubblica amministrazione e nelle imprese occorre aumentare le competenze e le capacità innovative, spingendo le aziende sulla via della ricerca e delle nuove tecnologie.

Nel ricostruire la base produttiva del paese è essenziale rovesciare la divergenza tra poche aree dinamiche – in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte –, un Centro-nord che ristagna o declina e un Mezzogiorno abbandonato a se stesso. La riduzione dei divari, nelle capacità produttive prima ancora che nei redditi, tra le regioni italiane dev'essere un obiettivo prioritario della nuova politica industriale.

L'eliminazione dei divari tra i territori del nostro paese è lo strumento più efficace per combattere mafie e criminalità organizzata. È inoltre necessaria la tracciabilità ai fini antimafia dei pagamenti legati ai fondi pubblici per l'emergenza.

Un ritorno all'intervento pubblico non è privo di difficoltà e rischi. Serve una nuova generazione di politiche che evitino di cadere negli errori passati: la collusione tra potere economico e politico, la corruzione e il clientelismo, la mancanza di trasparenza e di controllo democratico. Servono una politica e una pubblica amministrazione con alte competenze, capacità di organizzare le risorse del paese e dare risposte ai bisogni. Per cominciare, è necessario ripristinare regole sul meccanismo delle "porte girevoli", e rompere così la pratica del passaggio continuo di manager e banchieri a responsabilità pubbliche e di politici a responsabilità aziendali, una fonte di collusione e corruzione; passaggi di questo tipo possono essere possibili solo dopo almeno cinque anni di interruzione degli incarichi precedenti.

Per assicurare la coerenza delle politiche realizzate è necessario prevedere meccanismi di valutazione – trasparenti e partecipativi – degli impatti a breve e lungo termine degli strumenti messi in campo.

Accanto all'esigenza di un nuovo modello di crescita economica, c'è bisogno di cambiare il metro di misura che abbiamo. Vanno sviluppate misure efficaci del benessere e della sostenibilità, a partire dal BES (il Benessere Equo e Sostenibi-

le documentato dall'Istat) per poter valutare i progressi del paese verso un nuovo sviluppo.

2. Un'economia sostenibile sul piano ambientale

L'economia del dopo-emergenza dovrà essere basata su prodotti, servizi, processi e modelli organizzativi capaci di utilizzare meno energia, risorse naturali e territorio e di avere effetti minori sugli ecosistemi e sul clima. Il blocco della produzione legata alla pandemia ha portato a ridurre le emissioni di CO₂; la ripresa dell'economia deve mantenere le emissioni sotto le soglie necessarie per evitare il cambiamento climatico.

La prospettiva del *Green New Deal*, aperta anche dalla Commissione europea, deve diventare un aspetto chiave delle politiche di cambiamento, con una visione d'insieme e grandi risorse. Occorrono però obiettivi precisi e misure concrete. Per l'energia si può fissare l'obiettivo del 100% di elettricità prodotta da fonti rinnovabili entro il 2050 e prendere misure che aumentino radicalmente l'efficienza energetica di abitazioni, uffici, motori, elettrodomestici, eccetera.

Per le auto, si può fissare l'obiettivo di eliminare la produzione di motori a combustione interna entro il 2030. Per i trasporti delle persone si deve passare dal modello dell'auto privata individuale alla mobilità integrata sostenibile, sviluppando forme alternative di mobilità, il trasporto pubblico locale e i servizi ferroviari sulla media e corta distanza, dove si concentra l'80% dell'utenza. Per il trasporto merci si devono ridimensionare le reti della logistica e scoraggiare il trasporto merci di lunga distanza su gomma. Entrambi i progetti richiedono grandi programmi di investimenti pubblici, centrati sulle "piccole opere".

Occorre ridimensionare le posizioni di rendita, in particolare dei monopoli che controllano le reti elettriche e energetiche, che rappresentano un ostacolo alla conversione energetica. Bisogna puntare sull'agricoltura biologica – con produzioni sostenibili e di piccola scala – sulla chimica verde, su una cantieristica che sviluppi il trasporto merci via mare al posto del turismo su enormi navi da crociera che hanno un gravissimo impatto ambientale. L'intero ciclo di vita delle merci va riorganizzato sulla base dell'"economia circolare", avvicinandosi all'obiettivo di "rifiuti zero", favorendo il recupero e riuso dei materiali, moltiplicando gli impianti di riciclaggio al posto di inceneritori e discariche.

Gli interventi in tutti questi ambiti potrebbero essere coordinati da un'Agenzia per la sostenibilità, un soggetto economico pubblico che dia coerenza a strategie e investimenti, promuova la ricerca e l'innovazione ambientale, organizzi la do-

manda pubblica, orienti l'azione delle imprese private, facendo delle produzioni sostenibili un punto di forza dell'economia del paese.

Occorre un'eliminazione progressiva dei quasi 20 miliardi di sussidi pubblici che vanno ogni anno ad attività che danneggiano l'ambiente, in particolare i combustibili fossili. A parità di imposizione fiscale complessiva, occorre spostare il carico fiscale verso un ampio uso di tasse ambientali; in questo modo si possono "correggere" i prezzi dei beni e spingere produttori e consumatori a comportamenti più sostenibili. Il principio di sostenibilità deve diventare un criterio pervasivo in tutte le scelte individuali e collettive.

In parallelo, è necessario intervenire sul fronte dei consumi. Accanto al che cosa e come produrre c'è il tema del che cosa e come consumare. Per spingere verso nuovi comportamenti – fondati su sobrietà e sostenibilità – lo strumento fiscale può essere fondamentale per favorire il passaggio da consumi individuali a consumi collettivi, da beni privati in beni pubblici, dallo spreco alla sostenibilità dell'economia.

3. La tutela del lavoro, la riduzione della precarietà, la garanzia di un reddito minimo

Il lavoro non è una merce. Dev'essere questo il punto di partenza per ricostruire le politiche del lavoro, in quattro dimensioni essenziali.

La prima è la tutela dell'occupazione durante la crisi e la creazione di nuovi lavori in attività come quelle descritte nei due punti precedenti. Molti dei posti di lavoro attuali andranno persi e per questo è necessaria un'Agenzia per l'industria e il lavoro che intervenga per far ripartire le imprese messe in ginocchio dalla crisi, ne rilanci le produzioni, operi come datore di lavoro di ultima istanza (punto 1). L'intervento pubblico e i finanziamenti ai privati per nuove iniziative devono essere concentrati nelle attività di qualità sopra delineate, con alta produttività, alti salari e adeguate tutele del lavoro. I nuovi investimenti devono essere distribuiti in modo da offrire opportunità di lavoro soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aree periferiche più colpite dalla crisi. In parallelo, l'occupazione nel settore pubblico va allargata con un milione di assunzioni – attraverso concorsi – in tre anni, per compensare, non solo nella sanità, le perdite di personale dovute al mancato rinnovo del turnover e per disporre delle nuove competenze necessarie a uno sviluppo di qualità del paese guidato da un nuovo intervento pubblico. Un modo ulteriore per mobilitare le energie dei giovani senza lavoro è coinvolgere 200 mila giovani l'anno nel servizio civile nazionale, specie nelle attività che aumentano la solidarietà sociale, la sostenibilità ambientale, la partecipazione.

Il secondo aspetto chiave è la riduzione della precarietà, che in vent'anni è passata dal 12 al 24% dei lavoratori dipendenti del settore privato. Occorre discutere la proposta volta a ridurre le forme contrattuali a quelle essenziali: il tempo indeterminato, il tempo determinato (con maggiori vincoli di quelli attuali), le possibilità di part-time, l'apprendistato, la collaborazione continuativa e occasionale. Va reintrodotta la tutela dal licenziamento prevista dall'articolo 18. In questa cornice è necessario l'aggiornamento della legislazione sul lavoro inserendo la garanzia di eguali diritti fondamentali per tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia di rapporto di lavoro. Dev'essere drasticamente ridotto il precariato nelle pubbliche amministrazioni e nei servizi pubblici. La stabilità dei contratti di lavoro dev'essere un criterio rilevante nella concessione di finanziamenti pubblici alle imprese. Allo stesso tempo occorre pensare alla riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario, utilizzando sgravi fiscali e altre misure, sia per estendere l'occupazione, sia per favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (punto 8).

La tutela dei salari è un'esigenza essenziale. Tra i lavoratori dipendenti del settore privato solo il 10% con i redditi più alti ha mantenuto il potere d'acquisto in termini reali che aveva 25 anni fa, tutti gli altri si sono impoveriti, con una perdita che è stata del 20% per il 25% dei lavoratori con i salari più bassi. Occorre rafforzare la contrattazione nazionale, limitando quella aziendale, e introducendo la validità erga omnes dei contratti collettivi di lavoro firmati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Occorre rafforzare il ruolo del sindacato con una legge sulla rappresentanza sindacale per stabilire in base al voto dei lavoratori quali sono i sindacati maggiormente rappresentativi. Occorre introdurre un salario minimo agganciato ai minimi previsti dai contratti nazionali, avvicinando i livelli di diverse categorie, in modo da offrire una tutela anche ai lavoratori non coperti dai contratti nazionali.

La garanzia di un reddito minimo va introdotta al di là dell'emergenza, colmando la lacuna maggiore del nostro sistema di welfare universale. La pandemia ha mostrato i "buchi" ancora presenti nel nostro sistema di tutela dei redditi e lotta alla povertà. Al di là di interventi temporanei come l'estensione del cosiddetto reddito di cittadinanza e il "reddito di quarantena", occorre rinnovare ed estendere il reddito di cittadinanza eliminando la componente legata alla ricerca di un lavoro e assicurando in particolare la copertura di tutti i cittadini in condizioni di povertà assoluta. La tutela del reddito minimo riguarda anche i pensionati. Le riforme pensionistiche degli ultimi anni, con il passaggio al sistema contributivo,

garantiscono una pensione dignitosa solo ai lavoratori con elevate contribuzioni e un rapporto di lavoro continuativo. Il sistema pensionistico, l'assegno sociale e la "pensione di cittadinanza" vanno ridefiniti e ampliati per garantire a tutti i pensionati un reddito dignitoso. Questi interventi sono strumenti essenziali per la riduzione delle disuguaglianze (punti 7 e 8).

4. La centralità del sistema di welfare e dei servizi pubblici universali

Il welfare state è una componente essenziale del "modello sociale" europeo costruito nel dopoguerra: sanità, scuola, università, previdenza, assistenza e altre attività essenziali sono servizi forniti in misura prevalente dall'intervento pubblico nella forma di servizi pubblici universali, pensati per soddisfare i bisogni e garantire i diritti dei cittadini.

Negli ultimi decenni il welfare state è stato molto ridimensionato: le privatizzazioni e i tagli di spesa hanno limitato universalità, efficacia e qualità dei servizi. In molti casi i diritti sociali non sono più stati garantiti, alcune attività del welfare sono tornate a essere merci vendute sul mercato. Le attività di imprese private si sono moltiplicate, a partire dagli ambiti più proficuevoli, come le pensioni, la sanità e le università private. Varie ondate di "contro-riforme" hanno imposto alle agenzie pubbliche di comportarsi sempre più come imprese private – nella previdenza fondata sul sistema contributivo, nelle "Aziende sanitarie locali", nella gestione di scuola e università. Finanziamenti ridotti, blocco del turnover del personale, pressioni per "far pagare" gli utenti hanno reso molti servizi di welfare più simili alla produzione di merci vendute sul mercato a "clienti" in grado di pagare.

Il welfare non è un "costo" per il sistema economico privato, è un sistema parallelo che produce beni e servizi pubblici e assicura la riproduzione sociale in base a diritti e a bisogni, anziché alla capacità di spesa. L'economia stessa, con le sue rapide trasformazioni, richiede processi di formazione continua delle persone, una rete di protezione, assistenza e previdenza che assicuri a tutti una tutela che individui o categorie di lavoratori da soli non possono più garantirsi. È il welfare che rende possibile la qualità e competitività dell'economia e produce la qualità sociale e ambientale che il Prodotto Interno Lordo (Pil) – fondato sul valore delle merci – non è in grado di misurare.

Le lezioni della pandemia sono che il sistema di welfare pubblico universale – per quanto indebolito negli anni – ha saputo svolgere un ruolo essenziale nella tenuta del paese. Occorre ora riconoscerne il ruolo essenziale e rifinanziare in modo adeguato tutta l'azione pubblica nella sanità, scuola, università, ricerca,

previdenza, assistenza, ambiente. Le infrastrutture sociali del paese devono essere largamente ricostruite e rinnovate, dopo decenni di tagli negli investimenti pubblici. Gli spazi per i privati e il mercato in questi campi vanno fortemente ridimensionati. Alcuni ambiti – gli asili, l’assistenza all’infanzia e agli anziani, i servizi per disabili, le residenze per anziani – vanno fortemente sviluppati recuperando decenni di ritardo dei servizi pubblici del nostro paese. Va abbandonata la logica del “welfare familiare” che si è tradotta in un enorme carico di lavoro di cura per le donne e in un milione di lavoratrici domestiche e familiari, in prevalenza migranti, le meno protette in questa crisi. Va abbandonata la logica del “welfare aziendale” che crea nuove disparità tra i lavoratori. Un obiettivo ragionevole per l’Italia è di arrivare agli standard nord-europei in termini di spesa pubblica per abitante e di qualità in tutti i servizi pubblici.

In questo quadro non vanno dimenticati i diritti di cittadinanza e accoglienza per i migranti, tra i gruppi più esposti all’emergenza. Nell’immediato, occorre regolarizzare le migliaia di persone straniere che vivono stabilmente nel nostro paese ma sono prive di un titolo di soggiorno. Poi occorre abrogare i “decreti sicurezza”, ripristinare la protezione umanitaria, sostenere il sistema di accoglienza diffusa, riconoscere la cittadinanza ai giovani di seconda generazione e garantire a tutte le persone migranti presenti in Italia l’accesso ai servizi pubblici. L’epidemia ha lasciato ancora più sole le persone senza fissa dimora, i rom, i più bisognosi: i servizi sociali devono attrezzarsi a riconoscere e dare risposte adeguate alle situazioni di marginalità più grave.

Più in generale, la pandemia ha mostrato i punti più deboli del welfare italiano: l’inadeguata copertura universale, l’insufficiente tutela del reddito delle persone più povere e marginali, l’assenza di servizi sociali, tutti ambiti su cui occorrono cambiamenti profondi.

Il sistema di welfare può essere il motore di uno sviluppo ad alta qualità sociale e ambientalmente sostenibile, con un forte aumento dell’occupazione regolare nel settore pubblico e una riqualificazione profonda del mondo delle cooperative sociali. Se consideriamo l’insieme delle attività che ruotano intorno al welfare troviamo la produzione di conoscenza, la ricerca, la cultura; l’uso di tecnologie digitali nella didattica, comunicazione, organizzazione dei servizi; la produzione di macchinari e impianti utilizzati nella sanità e nell’assistenza; le grandi risorse finanziarie che vanno alla previdenza. Si tratta di pensare lo sviluppo del welfare come un sistema di attività avanzate, ad alta intensità di conoscenza e di lavoro con medie e alte competenze, un sistema verso il quale indirizzare programmi di

ricerca “mission-oriented” e un piano per la ricostruzione delle infrastrutture sociali, facendone un motore della qualità dello sviluppo del paese.

La scuola, la formazione, l'università, la cultura, il patrimonio artistico e scientifico hanno un ruolo centrale perché sono gli strumenti stessi che possono portarci verso una più alta qualità sociale. Rilanciare la scuola pubblica come luogo di apprendimento, partecipazione e cultura civica, rilanciare la spesa per queste attività, rimotivare il personale, ridurre la dispersione scolastica, calibrare le attività di formazione, finanziare il diritto allo studio, tornare a far crescere il numero di studenti universitari e laureati sono misure essenziali. Inoltre, con la pandemia è tornata evidente la natura essenziale di un sistema dell'informazione che sia capace di un approccio documentato, critico e pluralista.

Quest'impegno per il welfare pubblico si deve tradurre in obiettivi precisi sia della spesa, sia delle prestazioni fornite. L'insieme della spesa per il welfare italiano in rapporto al Pil dovrebbe raggiungere entro il 2025 anni il livello dei paesi del nord Europa. Per le prestazioni, è necessario il rafforzamento dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario e l'adozione dei livelli essenziali di assistenza negli altri ambiti, a partire dai servizi sociali (asili nido, non autosufficienza, edilizia pubblica, eccetera). Occorre considerare le medie nazionali esistenti e potenziare le capacità delle regioni più arretrate per favorire una rapida convergenza in tutto il paese.

Dati i limiti delle risorse pubbliche, l'espansione del welfare italiano deve andare in parallelo a un ridimensionamento di altri ambiti, in particolare la spesa militare, che deve essere portata sotto la soglia dell'1% del Pil, riconvertendo l'industria bellica e liberando così risorse per le attività sociali e sanitarie essenziali.

5. La centralità del servizio sanitario nazionale pubblico

All'interno del sistema di welfare sopra discusso, l'Italia vantava uno dei sistemi sanitari più avanzati in Europa, un sistema pubblico e universale che ha portato gli italiani ad avere una delle più alte speranze di vita del mondo, pur con un finanziamento inferiore a quello di paesi più avanzati. Quello che ha permesso al Servizio Sanitario Nazionale di reggere di fronte all'epidemia sono state le sue radici culturali e deontologiche, la sua natura di servizio pubblico definita dalla riforma istitutiva del 1978, la motivazione del personale della sanità che opera in questo contesto a tutela della salute di tutti.

Tutto questo è avvenuto nonostante le spinte alla privatizzazione della sanità di questi decenni, una strada sbagliata e pericolosa. La sanità privata è stata

del tutto irrilevante di fronte all'epidemia e dove più si è sviluppata, come nella Regione Lombardia, più grave è stata l'incapacità di dare risposte all'emergenza.

Anche la frammentazione regionale del servizio sanitario ha portato a crescenti, gravi divari nelle prestazioni e nelle capacità d'intervento; andrebbe discussa una riorganizzazione su base nazionale.

Intorno alla salute ruota una parte importante delle attività del paese. La salute è al centro della parte più dinamica della ricerca scientifica, dell'innovazione nelle biotecnologie, dell'industria farmaceutica, delle produzioni di apparecchiature elettromedicali, dell'uso di tecnologie digitali, di servizi avanzati in vari ambiti. Quest'insieme di attività va considerato come un sistema da sostenere attraverso nuove politiche che, accanto alla spesa per i servizi sanitari, valorizzino e rafforzino le capacità produttive del nostro paese in questi ambiti. Questo "sistema economico della salute" dovrebbe essere guidato da un'Agenzia nazionale che coordini strategie e investimenti, promuova la ricerca e lo sviluppo di nuove competenze produttive e di servizio, organizzi la domanda pubblica, orienti l'azione delle imprese private, facendo di questo sistema un punto di forza dell'economia del paese.

Interventi specifici sono richiesti per quanto riguarda l'industria farmaceutica e la protezione brevettuale dei farmaci. In questi decenni si è consolidata una forte concentrazione mondiale in poche grandi imprese farmaceutiche – nessuna italiana – e sono cresciute in modo estremo le rendite legate ai brevetti sui farmaci, i quali si basavano largamente sui finanziamenti della ricerca pubblica per la salute. I monopoli farmaceutici hanno portato a un forte incremento della spesa pubblica per farmaci e all'impossibilità per molti paesi – non più soltanto i paesi poveri – di acquistare i farmaci necessari di fronte alle emergenze sanitarie locali, a epidemie come l'Aids, a malattie come l'epatite C. Ora si deve affermare che l'interesse pubblico dev'essere superiore alla logica dei profitti privati. Per il vaccino e le cure contro il coronavirus sono già al lavoro moltissimi ricercatori pubblici, e occorre un accordo preliminare tra governi, ricercatori e imprese farmaceutiche per evitare brevetti privati in questo campo e assicurare l'accesso a tutti a farmaci a basso costo, forniti gratuitamente dai servizi sanitari nazionali. Come già in passato, in Italia si può creare un forte polo pubblico dell'industria farmaceutica, in grado di dare risposte ai bisogni del servizio sanitario nazionale, condizionare le dinamiche di mercato, favorire lo sviluppo della ricerca.

Si deve guardare alla salute non solo su base nazionale. La salute è un diritto e bene pubblico globale perché non può essere prodotto come una merce vendu-

ta sul mercato a consumatori individuali e perché è minacciato dalla mancanza di salute (o, appunto, dalla nascita di epidemie) in ogni punto del pianeta. Occorre coordinare le iniziative a livello mondiale attraverso l'OMS e a livello di Unione Europea, stabilendo regole e standard sanitari comuni che aumentino la capacità di prevenzione.

Anche per il sistema sanitario pubblico occorre un significativo aumento di spesa, dall'attuale 6,5% del Pil ai livelli di Francia e Germania che sono di due punti più alti rispetto al Pil. Vanno ripensate molte politiche sanitarie: occorre puntare a politiche di prevenzione, alla creazione di una rete di presidi socio-sanitari a livello territoriale, ridimensionando l'enfasi sulle prestazioni sanitarie e i grandi ospedali. Le disparità tra regioni vanno rapidamente ridotte: l'aspettativa di vita in Campania è di 2 anni e 6 mesi inferiore a quella del Trentino; il modello regionale del passato che ha portato a tali risultati va riconsiderato. Il settore socio-sanitario, i laboratori di analisi e la riabilitazione sono ambiti ora in gran parte occupati da logiche di mercato; vanno riportati all'interno del servizio sanitario nazionale. Un'altra crisi sanitaria che riceve pochissima attenzione in Italia è quella delle morti e degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali; occorre spostarsi verso un produzioni capaci di provocare meno danni alla salute di lavoratori e cittadini e verso un sistema di prevenzione più forte. Nell'attuale sistema sanitario, nonostante la copertura universale, restano ancora gravi disuguaglianze: le persone con livelli più bassi di istruzione, qualifiche e reddito si ammalano di più e muoiono prima degli altri. Un'assistenza sociale e sanitaria ugualitaria ridurrebbe in modo significativo i costi della sanità pubblica.

6. La tutela del territorio e una casa per tutti

Il territorio è un patrimonio essenziale e una risorsa preziosa. Le immagini delle città svuotate di questi giorni devono farci riflettere sugli errori di questi decenni. La speculazione e la rendita hanno eliminato gli abitanti, il piccolo commercio e gli artigiani dai centri delle città, occupati da uffici, negozi di lusso, turismo di massa, tutte attività che vanno ora ridimensionate. Le campagne sono state cementificate con capannoni e centri commerciali, creando "non luoghi" che hanno deturpato il paesaggio e creato danni alla natura e all'ambiente.

Una nuova pianificazione delle città e del territorio deve mettere al primo posto il blocco del consumo di suolo e il diritto a casa, con un piano per costruire migliaia di abitazioni popolari, riqualificare le periferie degradate e le aree su-

burbane. L'agricoltura deve essere indirizzata verso la filiera corta, il “chilometro zero” e le produzioni biologiche. Il patrimonio paesaggistico e le aree protette possono essere valorizzate da un turismo responsabile. Ancora una volta, la bellezza del nostro paese, il patrimonio artistico e il paesaggio possono diventare un motore di uno sviluppo qualificato anche nelle aree prive di centri produttivi.

7. La riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali

In Italia le disuguaglianze di reddito e ricchezza sono gravemente cresciute. Il maggior potere del capitale sul lavoro, l'ascesa di un “capitalismo oligarchico” dominato dalle famiglie dei super-ricchi, l'individualizzazione delle condizioni economiche e sociali, l'arretramento della politica e della sua capacità di redistribuzione sono i meccanismi di fondo che hanno alimentato le disuguaglianze.

Alla base della ricostruzione del paese dopo l'emergenza ci dev'essere un accordo su come si distribuiranno i risultati dei sacrifici fatti durante la crisi; la riduzione delle disuguaglianze dev'essere al centro di un nuovo “patto sociale”.

Da un lato i redditi e la ricchezza dei più ricchi devono essere ridimensionati con misure fiscali (discusse al punto 9) e con interventi sulle attività – come la finanza e la grande proprietà immobiliare – che generano posizioni di rendita e i cui benefici vanno in gran parte ai più ricchi.

Il numero di italiani che vivono in povertà assoluta – con meno di 800 euro al mese al Nord, 600 euro al Sud per una famiglia composta da una persona – deve scendere a zero, con le misure di aumento dei salari e di garanzia del reddito minimo discusse al punto 3.

Per quanto riguarda i redditi da lavoro, si può concordare che un divario accettabile tra il più alto e il più basso reddito sia di non più di 20 volte. Era così negli anni Settanta, ora i divari sono dieci volte più grandi. Nel settore pubblico si può stabilire che gli stipendi dei manager pubblici non possono superare questo livello. Per le imprese private, quelle che non rispettino queste linee-guida possono essere escluse dalla possibilità di partecipare agli appalti pubblici e di godere di incentivi e sgravi fiscali: le disuguaglianze estreme pongono costi a carico della società che prima o poi devono essere coperti da risorse pubbliche.

Inoltre, garantire i servizi pubblici universali (punto 4) ha l'effetto di aumentare l'uguaglianza tra i cittadini che ricevono servizi pubblici in base ai loro bisogni e non in base alla loro capacità di spesa.

8. La riduzione delle disuguaglianze che colpiscono le donne e il riconoscimento del lavoro di cura

L'emergenza ha messo in luce in modo drammatico il diverso impatto della pandemia sulle vite quotidiane di donne e uomini e la necessità di cambiare a fondo i rapporti tra donne e uomini, la vita delle famiglie e delle persone. Con la pandemia si è aggravato il carico di lavoro domestico e di cura svolto dalle donne, anche questa un'attività essenziale per la società, ma che resta abitualmente invisibile e ignorata. Nella situazione di chiusura in casa, si moltiplicano inoltre i rischi di violenza sulle donne. Sul lavoro, occorre evitare che le donne siano le più colpite dalla crisi dell'economia in termini di occupazione, salari, protezione sociale.

La pandemia dev'essere l'occasione per riconoscere la centralità della riproduzione sociale, della responsabilità della cura delle persone, ma anche dell'ambiente. Occorre riconoscere pienamente l'importanza del lavoro domestico e di cura e riorganizzare il welfare (come argomentato nel punto 5) per alleggerire il carico svolto dalle donne. Allo stesso tempo la conciliazione tra tempi di lavoro e di cura – sia per gli uomini che per le donne – deve ricevere più attenzione, considerando anche la riduzione dell'orario di lavoro (come segnalato al punto 3).

Una prospettiva di uguaglianza tra donne e uomini, ma anche tra le donne che svolgono il lavoro domestico e di assistenza familiare – molte di queste migranti – e le donne che ricevono tali servizi, richiede una riconsiderazione complessiva delle forme della riproduzione sociale. Tuttavia, l'obiettivo non può essere semplicemente il conseguimento dell'uguaglianza o della parità di genere, bensì – come ci ricorda il movimento femminista – il rovesciamento di un paradigma che non tiene conto dell'ambito della cura come terreno fondamentale su cui ripensare le relazioni umane e sociali.

9. La giustizia nell'imposizione fiscale

Oggi l'80% delle entrate delle imposte dirette viene dai lavoratori dipendenti, che guadagnano salari nel complesso modesti: oltre 10 milioni di dipendenti (il 50% del totale) hanno redditi tra 12mila e 29mila euro l'anno, quelli che guadagnano più di 29mila euro sono poco più di 4 milioni. L'evasione fiscale da parte dei lavoratori autonomi e delle imprese è stata tollerata e a volte incoraggiata. La progressività delle imposte è stata ridotta al minimo. L'imposta di successione è stata quasi cancellata. Le rendite finanziarie hanno aliquote minime e grandi possibilità di elusione. I profitti delle imprese possono essere nascosti nei bilanci o

trasferiti all'estero, nei paradisi fiscali dove non sono tassati. Oggi ci sono 300mila italiani che hanno conti correnti nelle banche svizzere e 2.500 italiani sono elencati nei Panama Papers come titolari di conti nei paradisi fiscali.

Un'Italia giusta deve trovare grandi entrate dove prima non erano cercate – i ricchi, i profitti e le rendite, le eredità, l'evasione fiscale – per finanziare la spesa necessaria a ricostruire l'economia. Considerando la grande espansione del commercio elettronico, occorre introdurre un prelievo fiscale su qualsiasi transazione commerciale digitale, unica soluzione per una web tax che non sia eludibile da parte delle piattaforme digitali. In parallelo è necessario uno spostamento strutturale dell'imposizione fiscale dal lavoro alla ricchezza – immobiliare e finanziaria – e alle risorse naturali non rinnovabili. Si può pensare a un'imposta progressiva sui patrimoni finanziari e immobiliari superiori al milione di euro. Va considerata anche la possibilità di finanziare la spesa pubblica straordinaria legata alla ricostruzione con un'emissione di titoli pubblici a lunghissima scadenza. Si devono trovare le forme per limitare fortemente l'uso dei paradisi fiscali e per introdurre una tassazione dei profitti e della ricchezza a livello europeo, armonizzando le politiche fiscali. Occorre colpire le dinamiche speculative dei mercati finanziari, con il modello della Tobin tax, e incoraggiare lo spostamento verso una finanza responsabile.

L'imposizione fiscale va collocata nel quadro delle politiche di spesa e della gestione del debito pubblico italiano, un tema che richiede nuove regole e una responsabilità comune a scala europea.

10. Un quadro europeo e internazionale coerente con un'Italia giusta e sostenibile

Un'Italia in salute, giusta e sostenibile non può esistere in un'Europa e in mondo ingiusto e insostenibile. Un'Italia che percorra le strade fin qui delineate può dare un grande contributo all'Europa. Le regole e i vincoli europei sono ora in trasformazione e vanno ripensati per guidare tutto il continente verso uno sviluppo diverso, giusto e sostenibile. Tutti i paesi europei stanno espandendo la spesa pubblica finanziata in deficit; il peso del debito pubblico, particolarmente grave per l'Italia e altri paesi, dev'essere reso sostenibile con nuove misure comuni dell'area euro e dell'Unione europea. Non è pensabile un'Europa che non percorra questa strada, che ostacoli i cambiamenti richiesti.

La natura globale dei problemi della salute, della giustizia e della sostenibilità richiedono un impegno dell'Italia – del governo e delle istituzioni, ma anche delle

organizzazioni e dei movimenti sociali – per ricostruire un’attenzione alla dimensione globale e alle responsabilità che abbiamo. Il vecchio ordine mondiale si è mostrato incapace di affrontare la pandemia, si sono moltiplicati i nazionalismi, affrontiamo una situazione di grande “disordine mondiale”. Occorre costruire un sistema di diritti e responsabilità globali che si contrapponga alla globalizzazione neoliberista di questi decenni. Il potere globale di finanza e grandi imprese va ridimensionato e nuove autorità politiche e mobilitazioni sociali transnazionali devono darsi gli strumenti per affrontare i problemi della salute, della giustizia e della sostenibilità a scala mondiale.

Occorre una nuova cooperazione internazionale su base paritaria, occorre rinnovare gli organismi sovranazionali, rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite e delle sue agenzie, a cominciare dall’Organizzazione Mondiale della Sanità. Le istituzioni europee possono svolgere qui un ruolo importante.

L’azione internazionale non dev’essere lasciata solo ai governi, alla finanza, alle imprese multinazionali. Un ruolo chiave dev’essere svolto dalla società civile e dai movimenti sociali, capaci di rivendicare salute, giustizia e sostenibilità, e di praticare nuove forme di democrazia internazionale.

I dieci punti fermi qui delineati vanno approfonditi, le proposte che emergono vanno precisate attraverso l’impegno del gruppo di lavoro, di esperti e delle organizzazioni che vorranno essere coinvolte. È un percorso che ricorda quello che ha portato al Rapporto Beveridge nella Gran Bretagna della seconda guerra mondiale. E il profilo dell’Italia da ricostruire che emerge è in fondo quello – appena aggiornato – delineato dalla Costituzione italiana del 1948.

Per aderire, inviare una mail con il proprio nome, cognome ed eventuale affiliazione a info@sbilanciamoci.org, oppure puoi sottoscrivere l’appello e condividerlo tra i tuoi contatti attraverso la piattaforma [Change.org](https://www.change.org).

I promotori

Gaetano Azzariti, Sapienza Università di Roma

Andrea Baranes, Vice Presidente di Banca Etica

Guido Barbera, Presidente del CIPSI

Gianfranco Bettin, scrittore e Presidente del Municipio di Marghera-Venezia

Rosy Bindi, già Ministro della Sanità

Maria Luisa Boccia, Presidente del Centro per la Riforma dello Stato

Vincenzo Comito, economista
Giacomo Cossu, Coordinatore della Rete della Conoscenza
Loris De Filippi, operatore umanitario, già Presidente di Medici Senza Frontiere
Nicoletta Denticò, Society for International Development
Monica Di Sisto, Vice Presidente di Fairwatch
Andrea Di Stefano, Direttore del mensile Valori
Mario Dogliani, Università di Torino
Anna Donati, Responsabile settore trasporti di Kyoto Club
Giovanni Dosi, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa
Anna Falcone, avvocat
Luigi Ferrajoli, Università Roma Tre
Paolo Ferrara, Direttore di Terre des Hommes
Mauro Gallegati, Università Politecnica delle Marche
Chiara Giorgi, Sapienza Università di Roma
Patrizio Gonnella, Presidente di Antigone, Università Roma Tre
Francesca Koch, femminista, già Presidente della Casa Internazionale delle Donne
Stefano Lenzi, Responsabile delle relazioni istituzionali del WWF Italia
Anna Lisa Mandorino, Vice Segretario generale di Cittadinanzattiva
Angelo Marano, economista
Giulio Marcon, Portavoce della Campagna Sbilanciamoci!
Maria Cristina Marcuzzo, Sapienza Università di Roma e Accademia Nazionale dei Lincei
Giovanni Moro, Sapienza Università di Roma
Grazia Naletto, Cronache di ordinario razzismo, Lunaria
Stefano Petrucciani, Sapienza Università di Roma
Mario Pianta, Scuola Normale Superiore, Firenze
Guglielmo Ragozzino, Sbilanciamoci.info
Francesca Re David, Segretaria generale FIOM-CGIL
Rossanda Rossanda, giornalista
Gianfranco Schiavone, Vice Presidente ASGI
Gianni Silvestrini, Direttore scientifico Kyoto Club
Francesco Taroni, Università di Bologna
Gianni Tognoni, Università di Milano
Francesco Vignarca, Coordinatore della Rete italiana per il disarmo
Marco Vivarelli, Università Cattolica di Milano
Alex Zanotelli, missionario comboniano
Armando Zappolini, già Presidente del CNCA e Direttore della Caritas di San Miniato

Note biografiche degli autori

MARCELLO DEGNI

Economista, esperto di finanza pubblica, è Consigliere della Corte dei conti presso la sezione di controllo della Lombardia e presso la sezione delle Autonomie. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Ha diretto il servizio studi della società di sviluppo della regione Lazio ed è stato Assessore al bilancio del Comune di Rieti. Svolge attività accademica nelle Università di Roma, Pisa e Venezia e coordina il master in Pubblica amministrazione dell'Università Ca' Foscari. Tra le sue pubblicazioni: "Il bilancio è un bene pubblico" (Castelvecchi 2017, con P. De Ioanna), "Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'Euro" (Castelvecchi 2015, con P. De Ioanna).

CLAUDIO GNESUTTA

Economista, collaboratore di Sbilanciamoci! e membro della redazione del sito www.sbilanciamoci.info, già Professore ordinario di Economia politica e Politiche economiche presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma. I suoi interessi di ricerca riguardano la teoria e politica monetaria, l'analisi del sistema finanziario italiano e dei suoi effetti sul governo dell'economia, la politica economica italiana nell'ambito delle trasformazioni istituzionali registrate dai paesi industrializzati negli ultimi decenni. Tra le sue pubblicazioni: "Moneta e finanza nell'economia contemporanea. Agenti, mercati, politiche" (Carocci 2009, con G. Ciccarone), "Capitale industriale e capitale finanziario nell'economia mondiale" (Il Mulino 2008, con G. M. Rey e G. C. Romagnoli).

ANTONIO LAVORATO

Economista e revisore contabile, esperto di finanza pubblica locale e dirigente pubblico, è attualmente Responsabile dell'Area Economica, Finanziaria e Patrimoniale del Comune di Cerveteri e collaboratore in qualità di consulente e docente per i seminari di formazione sul tema dei bilanci comunali organizzati dalla Campagna Sbilanciamoci! e dalla Fondazione Openpolis. Tra i fondatori di Libera Calabria, è stato Responsabile del Servizio Economico-finanziario e dell'Area Tributi del Comune di Vicovaro e Responsabile del Settore Amministrativo-finanziario del Comune di Grottaferrata.

ANGELO MARANO

Economista, esperto di politiche economiche e monetarie e di sistemi previdenziali, ha insegnato presso la «Sapienza» Università di Roma, l'Università di Urbino, l'Università della Tuscia, il Politecnico di Milano e l'Università Bocconi. Collaboratore della

Campagna Sbilanciamoci! e membro della redazione del sito www.sbilanciamoci.info, è stato Direttore del Dipartimento Politiche sociali, sussidiarietà e salute del Comune di Roma, Direttore generale della Direzione Generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali tra il 2006 e il 2008 e il monitoraggio della spesa sociale presso il Ministero della Solidarietà sociale, membro del Collegio dei Sindaci dell'INPS, è attualmente Direttore generale Fondo Nazionale delle Politiche Sociali. Tra le sue pubblicazioni: "Avremo mai la pensione?" (Feltrinelli 2002).

GIULIO MARCON

Portavoce della Campagna Sbilanciamoci!, è stato Deputato della XVII legislatura e membro della Commissione Bilancio. È stato Presidente dell'Associazione Lunaria, del Consorzio Italiano di Solidarietà, Portavoce dell'Associazione per la Pace e Segretario per l'Italia del Servizio Civile Internazionale. Ha insegnato Politiche sociali e Politiche per il terzo settore nelle Università di Cosenza e di Urbino e presieduto il Comitato Scientifico della Scuola del Sociale della Provincia di Roma. Tra le sue pubblicazioni: "Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi" (Laterza 2013, con M. Pianta), "Le utopie del ben fare" (L'Ancora del Mediterraneo 2006).

GIUSEPPE PISAURO

Economista, esperto di finanza pubblica, è Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'istituzione fiscale indipendente italiana istituita dalla legge 243/2012 di applicazione della riforma dell'art. 81 della Costituzione. Laurea in Scienze statistiche e demografiche alla «Sapienza» Università di Roma e M.Sc. in Economics alla London School of Economics, è Professore ordinario di Scienza delle finanze alla «Sapienza» (attualmente fuori ruolo). In precedenza ha insegnato all'Università di Perugia e alla LUISS di Roma, ed è stato componente della Commissione tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero del Tesoro (1991-2003) e della Commissione tecnica per la finanza pubblica presso il MEF (2007-2008), nonché Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (2006-2014). È autore di numerose pubblicazioni su riviste e testi scientifici italiani e internazionali.

ALBERTO ROCCHI

*Dottore commercialista, revisore dei conti, formatore ed esperto in materia di fisco e politiche economiche e fiscali. Ha insegnato alla Scuola Superiore di Economia e Finanza E. Vanoni, alla Scuola del sociale della Provincia di Roma e tenuto corsi per Ascotributi. È stato Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti dei Comuni di Perugia e di Gubbio. È stato collaboratore delle riviste *Lo Straniero* e *La Terra vista dalla Luna*. Attualmente collabora con la Campagna Sbilanciamoci! e la rivista *Gli Asini*.*

TOMMASO RONDINELLA

Statistico di formazione, è attualmente Responsabile dell'Ufficio Modelli di Impatto e Valutazione Socio-Ambientale di Banca Popolare Etica. Collaboratore della Campagna Sbilanciamoci! ed esperto di misurazione del benessere e della qualità dello sviluppo e di indicatori statistici alternativi al Pil, autore di numerose pubblicazioni su riviste nazionali e internazionali, ha insegnato presso l'Università di Firenze ed è stato ricercatore per la Campagna Sbilanciamoci! e per l'Istat.

DUCCIO ZOLA

Dottore di ricerca in Filosofia presso «Sapienza» Università di Roma, è Vice-Presidente dell'Associazione Lunaria, coordinatore delle attività di ricerca e formazione della Campagna Sbilanciamoci! e membro della redazione di www.sbilanciamoci.info. Come ricercatore e progettista si occupa di democrazia e partecipazione, società civile e innovazione sociale. Tra i curatori dell'annuale Controfinanziaria di Sbilanciamoci!, è stato collaboratore di cattedra alla Facoltà di Scienze politiche della LUISS di Roma.

Sigle e abbreviazioni

ASVIS	Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile
AWG	Ageing Working Group
BCE	Banca Centrale Europea
BES	Benessere Equo e Sostenibile
CE	Commissione Europea
DEF	Documento di Economia e Finanza
DUP	Documento Unico di Programmazione
DPB	Documento Programmatico di Bilancio
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FPV	Fondo Pluriennale Vincolato
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
LDB	Legge di Bilancio
NADEF	Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MTO	Medium Term Goal (Obiettivo a medio termine)
NAWRU	Non Accelerating Wage Rate of Unemployment
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OG	Output Gap
OGWG	Output Gaps Working Group
PEG	Piano Esecutivo di Gestione
PIL	Prodotto Interno Lordo
PNR	Programma Nazionale di Riforma
PSC	Patto di Stabilità e Crescita
QUARS	Qualità Regionale dello Sviluppo
UE	Unione Europea
UME	Unione Monetaria Europea
UPB	Ufficio Parlamentare di Bilancio
SAD	Sussidi Ambientalmente Dannosi
SDGs	Sustainable Development Goals
SNSVS	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

Le scadenze del ciclo del bilancio dello Stato

- 15 febbraio** Trasmissione alle Camere della relazione del Governo sul BES
- 10 aprile** Presentazione alle Camere del DEF
- 30 giugno** Presentazione alle Camere del Disegno di legge di assestamento di bilancio
- 27 settembre** Approvazione della NADEF
- 15 ottobre** Trasmissione alla Commissione Europea del DPB
- 20 ottobre** Trasmissione del Disegno di legge di bilancio alle Camere
- 31 dicembre** Approvazione della LDB in Parlamento
- 31 gennaio** Presentazione alle Camere dei disegni di legge collegati alla manovra di bilancio

Bibliografia essenziale

- Banca d'Italia e Istat, *Indagine sulla ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie 2005-2017*, Banca d'Italia, Roma 2019.
- Baranes, Andrea e Nascia, Leopoldo, *Con i nostri soldi. Come vengono usate male le nostre tasse e come potremmo usarle*, Ponte alle Grazie, Firenze 2014.
- Boccia, Francesco, *Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e associati, Milano, 2002
- Camera dei Deputati - Servizio studi, *Le modifiche alla legge di contabilità previste dalla legge n° 163 del 2016*, Camera dei Deputati, Roma 2016.
- Campagna Sbilanciamoci!, *Rapporti Sbilanciamoci! 2001-2019: Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, scaricabili gratuitamente su www.sbilanciamoci.info/pubblicazioni
- Degni, Marcello e De Ioanna, Paolo, *Il vincolo stupido. Patto di stabilità: un macigno sulla crescita del paese*, Castelvecchi, Roma 2015.
- Degni, Marcello e De Ioanna, Paolo, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvecchi, Roma 2017.
- EuroMemorandum Group, *Rapporto EuroMemorandum 2019. Una politica economica per le classi popolari in Europa*, Sbilanciamoci!, Roma 2019
- Gnesutta, Claudio, *Introduzione all'economia*, Carocci, Roma 2005.
- IDOS - Centro Studi e Ricerche, *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma 2019.
- Marano, Angelo, *Avremo mai la pensione?* Feltrinelli, Milano 2002.
- Marcon, Giulio e Pianta, Mario, *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- Messina, Alessandro e Andruccioli, Paolo, *La finanza utile*, Carocci Roma 2007.
- MIL€X - Osservatorio sulle spese militari italiane, *Rapporto annuale sulle spese militari italiane 2018*, MIL€X 2019.
- Paolicelli, Massimo e Vignarca, Francesco, *Il caro armato. Spese, affari e sprechi delle Forze Armate italiane*. Altreconomia, Milano 2010.
- Paramithiotti, Gianni e Zatti, Andrea, *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia University Press, Pavia 2015.
- Pennacchi, Laura, *L'eguaglianza e le tasse, Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli, Roma 2004.
- Pianta, Mario, *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di dieci anni fa*, Laterza, Roma-Bari 2016.
- Pizzuti, Felice Roberto (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Editrice La Sapienza, Roma 2019.
- Sbilanciamoci!, *L'epidemia che ferma il mondo. Economia e società al tempo del coronavirus*, a cura di A. Mastrandrea e D. Zola, sbilibri n. 20, aprile 2020
- Stiglitz, Joseph, *Il ruolo economico dello Stato*, il Mulino, Bologna 1997.
- Stiglitz, Joseph e Rosengard, Jay K., *Economia del settore pubblico. Fondamenti teorici - Spese e imposte*, Hoepli, Milano 2018.
- Visco, Vincenzo, *Colpevoli evasioni. Le tasse come questione non solo tecnica*, Università Bocconi Editore, Milano 2017.

Riferimenti essenziali

Tutti i documenti ufficiali di finanza pubblica (DEF, NADEF, Legge di Bilancio, Documento Programmatico di Bilancio...) sono disponibili sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF): <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>.

Tutti i dati sul bilancio dello Stato e i conti pubblici sono reperibili in formato aperto sul portale OpenBDAP del MEF, che consente di scoprire le tematiche della finanza pubblica, di esplorare i dati presenti all'interno della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche e di analizzare i risultati frutto di elaborazioni personalizzate: <https://openbdap.mef.gov.it/>. Sul bilancio dello Stato e i conti pubblici, il MEF ha implementato anche Bilancio aperto, un'app gratuita e liberamente scaricabile: <http://bilancioaperto.mef.gov.it/landing.html>

Tutte le leggi possono essere invece consultate gratuitamente, con i relativi aggiornamenti, su www.normattiva.it. Durante l'esame parlamentare, la documentazione sulla Legge di Bilancio è accessibile su www.parlamento.it. La documentazione relativa all'esame in sede europea del bilancio nazionale può essere scaricata su https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination_en. Le analisi, stime e valutazioni indipendenti sui conti pubblici e le misure di bilancio sono fornite dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio: www.upbilancio.it

DATI MACROECONOMICI

MEF Ministero Economia e Finanze	www.mef.gov.it
NENS Nuova Economia Nuova Società	www.nens.it
Osservatorio Conti Pubblici	www.osservatoriocpi.unicatt.it
UPB Ufficio Parlamentare di Bilancio	www.upbilancio.it

TRASPARENZA DI BILANCIO

OBS Open Budget Survey	www.internationalbudget.org
Openpolis	www.openpolis.it

SPESA PUBBLICA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

ActionAid Italia	www.actionaid.it
AOI Associazione delle ONG Italiane	www.ong.it
Un Ponte per...	www.unponteper.it
CESPI Centro Studi di Politica Internazionale	www.cespi.it

SPESE MILITARI

Mil€x	www.milex.org
Rete Disarmo	www.disarmo.org

Sbilanciamoci!	www.sbilanciamoci.info
SIPRI Stockholm International Peace Research Institute	www.sipri.org
SPESE PER IL SERVIZIO CIVILE	
ARCI Servizio Civile	www.arciserviziocivile.it
CNESC Conferenza Nazionale Enti Servizio Civile	www.cnesc.it
CESC Project	www.cescproject.org
Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale	www.politichegiovanilieserviziocivile.gov.it
SPESA PUBBLICA SULL'IMMIGRAZIONE	
ARCI	www.arci.it
ASGI Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione	www.asgi.it
Caritas italiana	www.caritas.it
Centro studi IDOS	www.dossierimmigrazione.it
ICS Italian Consortium of Solidarity Ufficio Rifugiati	www.icsufficiorifugiati.org
Cronache di Ordinario Razzismo	www.cronachediordinariorazzismo.org
SPESA PUBBLICA PER L'ISTRUZIONE	
FLC CGIL Federazione Lavoratori Conoscenza	www.flcgil.it
Link Coordinamento Universitario	linkcoordinamentouniversitario.it
Rete degli Studenti Medi	www.retedeglistudenti.it
Rete della Conoscenza	www.retedellaconoscenza.it
UDS Unione degli Studenti	www.unionedeglistudenti.it
UDU Unione degli Universitari	www.unionedegliuniversitari.it
SPESA PUBBLICA SU PREVIDENZA E LAVORO	
INPS	www.inps.it
IRES CGIL Istituto per le Ricerche Economiche e Sociali	www.cgil.it
Centro studi CISL	www.centrostudicisl.it
Fondazione Claudio Sabattini	www.fondazioneclausabattini.it
SPESA PUBBLICA E FINANZA	
Fondazione Finanza Etica	www.finanzaetica.info
Forum Finanza Sostenibile	www.finanzasostenibile.it
Valori	www.valori.it

SPESA PUBBLICA PER LA SANITÀ

Cittadinanzattiva	www.cittadinanzattiva.it
Fondazione GIMBE	www.gimbe.org
Medicina Democratica	www.medicinademocratica.org
Osservatorio salute globale	www.educationglobalhealth.eu
Tribunale dei diritti del malato	www.tribunaledelmalato.org

SPESA PUBBLICA SUL WELFARE

Antigone	www.antigone.it
ARCI	www.arci.it
CNCA Coordinamento nazionale comunità d'accoglienza	www.cnca.it
FISH Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap	www.fishonlus.it
IRES CGIL	www.cgil.it
Rivista delle Politiche Sociali	www.ediesseonline.it/rps/

SPESA PUBBLICA SU AMBIENTE E SOSTENIBILITÀ

ASVIS Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile	www.asvis.it
Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile	www.fondazionevilupposostenibile.org
ISPRA Istituto Superiore Protezione e Ricerca Ambientale	www.isprambiente.gov.it
Kyoto Club	www.kyotoclub.org
Legambiente	www.legambiente.it
WWF World Wildlife Fund	www.wwf.it

ALTRA ECONOMIA

Altreconomia	www.altreconomia.it
Altromercato	www.altromercato.it
EquoGarantito	www.equogarantito.org
Fairwatch	www.facebook/fairwatch
Lunaria	www.lunaria.org
Oltre la crescita	www.oltrelacrescita.it
Reorient Onlus	www.reorient.it

SITI DI INFORMAZIONE ECONOMICA

www.sbilanciamoci.info
www.lavoce.info
www.ingenero.it
www.eticaeconomia.it
www.nelmerito.com

Che cos'è, a quanto ammonta, come viene utilizzata la nostra spesa pubblica? Come si articola il bilancio dello Stato? Quali sono i suoi documenti e le sue procedure chiave? È possibile spendere meglio i nostri soldi?

Conoscere la finanza pubblica nei suoi elementi essenziali è la premessa per poter capire, controllare il bilancio dello Stato e incidere sulle scelte compiute dalle istituzioni.

Questo manuale vuole essere uno strumento agile per associazioni, movimenti, campagne, comitati locali, studenti e cittadini che vogliono saperne di più e impegnarsi per cambiare le scelte di politica economica e finanziaria del nostro paese.



La **Campagna Sbilanciamoci!** riunisce, dal 1999, 49 organizzazioni e reti della società civile italiana impegnate sui temi della spesa pubblica e delle alternative di politica economica. In oltre vent'anni di attività, Sbilanciamoci! ha prodotto moltissime iniziative, strumenti di analisi e proposte di intervento, con l'obiettivo di costruire un'economia fondata sui principi di giustizia economica e sociale, sostenibilità ambientale, pace e solidarietà.