



# **DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2022 TRA LUCI ED OMBRE UN'OCCASIONE MANCATA**

**Audizione al Senato per il Disegno di Legge di Bilancio 2022**

**19 novembre 2021**

Bozza non corretta

*Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!*

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-Consortio 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

## **Premessa**

Mentre ancora siamo colpiti dalla pandemia, la legge di bilancio del 2022 – insieme al PNRR – rappresenta un punto di passaggio importante nel rilancio dell'economia italiana e nell'ambito delle risposte date dalle politiche pubbliche alle emergenze sociali, economiche, ambientali del paese. A differenza di quanto ci si sarebbe potuti aspettare, di fronte all'enorme impatto futuro delle misure e degli interventi previsti dal PNRR, la legge di bilancio del 2022 ha una sua significativa consistenza, interviene su ambiti importanti delle politiche sociali ed economiche e solleva una serie di interrogativi rispetto alle scelte che mancano e a quelle ancora insufficienti rispetto alle esigenze del paese.

## **Trasparenza e dibattito**

Anche quest'anno il disegno di legge di bilancio viene trasmesso con grave ritardo alle camere, più di 20 giorni dopo dalla scadenza prevista dalla legge (20 ottobre). Per giorni sono circolate bozze e l'ultima disponibile ha visto lievitare fino a 219 articoli l'articolato dopo una prima bizza di poco superiore ai 180 articoli. Le audizioni sulla legge al Senato sono iniziate il 19 novembre ed entrambe le camere avranno complessivamente poco più di un mese per l'analisi, gli emendamenti e l'approvazione finale. Presumibilmente la Camera dei deputati avrà solamente un mero ruolo di ratifica. Non si tratta di una novità. Negli ultimi mesi per la gran parte dei decreti legge, la discussione delle misure è avvenuta in una sola delle due camere, delegando all'altra un mero ruolo di ratifica. Inoltre il dibattito parlamentare si è ridotto sempre di più, per via del continuo ricorso ai voti di fiducia e alla pratica degli accordi extra parlamentari, tra i partiti e di questi con il governo.

Se il dibattito parlamentare è stato umiliato e strangolato, quello con i corpi intermedi e con la società civile si può definire inesistente, puramente formale e di facciata. Si tratta di un degrado preoccupante del dibattito pubblico, di un grave schiacciamento della rappresentanza parlamentare sull'esecutivo, di una crescita di quella *disintermediazione* tra governo e popolo, spesso teorizzata ma anche praticata senza doverne legittimare la scelta. La riduzione della partecipazione parlamentare e popolare è un grave vulnus della democrazia repubblicana, cosa che alimenta un pericoloso cortocircuito tra tecnocrazia delle élite e populismo reazionario.

Siamo lontani anni luce dall'esigenza di una maggiore trasparenza e accessibilità dei contenuti della legge di bilancio ai cittadini. In alcuni paesi -come segnalato dall'*Open Budget Survey*, che monitora in un rapporto biennale la situazione in oltre 140 paesi- i governi hanno dato vita al *Citizens Budget*, per semplificare e facilitare la lettura dei bilanci dello Stato ai cittadini. Niente di paragonabile c'è nel nostro paese e soprattutto non c'è lo spazio per i cittadini e le loro organizzazioni di partecipare al dibattito pubblico, senza alcuna possibilità di condizionarlo e di indirizzarlo secondo le loro aspettative. Secondo la classifica di *Open Budget Survey* la legge di bilancio italiana è meno trasparente di quelle di paesi come la Francia, il Canada, gli Stati Uniti, la Svezia. E a fronte un massimo di 10, il voto per l'Italia sul *bilancio per i cittadini* è pare a 1,1. Una clamorosa bocciatura.

Va inoltre ricordato che la legge di bilancio (così come modificata nel 2016) non permetterebbe di introdurre delle norme *ordinamentali*: eppure alcuni articoli della legge di fatto modificano leggi pre-esistenti introducendo nuove disposizioni normative (anche se condivisibili), operazione che riteniamo come minimo formalmente discutibile rispetto alla riforma del bilancio del 2016.

## **Il contesto**

Secondo la NADEF 2021, il PIL crescerà del 6% nel 2021 e del 4,2% nel 2022, mentre l'indebitamento netto passerà dal -9,4 del 2021 a -5,4% nel 2022. Va ricordato che il PIL nel 2020 era crollato dell'8,4%. Il debito pubblico dovrebbe passare dal 153,4% del 2021 al 149,5% del 2022. Il tasso di disoccupazione dal 9,6% del 2021 al 9,2% del 2022. L'Italia è arrivata all'inizio della pandemia con un'economia sostanzialmente in recessione, un leggero calo della produzione e un progressivo aumento della disoccupazione. Il paese soffre di forti carenze strutturali (assenza di investimenti pubblici e di politica industriale, basso tasso di innovazione e ricerca, deficit infrastrutturali, ecc.) che mettono a serio pregiudizio una ripresa economica e industriale capace di mettere su binari nuovi il modello di sviluppo del paese. Molto dipenderà dalla realizzazione e dalla declinazione concreta degli interventi previsti dal PNRR.

### **L'indirizzo della legge di bilancio 2022**

Ci aspettavamo una linea coerente della legge di bilancio verso la necessità e l'obiettivo del perseguimento di un modello di sviluppo orientato all'equità sociale, alla sostenibilità, alla riduzione delle disuguaglianze. Le misure previste nel testo sono – a dire il vero, come negli scorsi anni- eterogenee e parziali e la legge sembra più un contenitore di esigenze diverse che una guida verso la comprensione delle scelte di bilancio nel prossimo anno. Nonostante i titoli promettenti di alcuni articoli e sezioni dell'articolato, colpisce l'assenza non solo di misure organiche, ma anche delle motivazioni più profonde (della filosofia, si potrebbe dire) di interventi sempre di più fondamentali nell'ambito della riorganizzazione del sistema della previdenza pubblica nell'ottica della sua *sostenibilità sociale* nei prossimi decenni; del riordino del sistema degli ammortizzatori sociali (titolo V della legge) che non c'è nella legge: solo misure parziali e specifiche; la riduzione della pressione fiscale rimane vaga nei contorni e nelle modalità realizzative, senza fare cenno alla necessità di rispettare e migliorare il principio della progressività fiscale come sancito dall'art. 53 della Costituzione. Tra l'altro la riduzione dell'IRAP (tassa destinata a favore del finanziamento della sanità pubblica) a beneficio delle imprese rischia di inficiare i pur modesti aumenti degli stanziamenti a favore del Servizio sanitario nazionale. Ricordiamo che in questi anni le imprese -a differenze dei lavoratori dipendenti- hanno usufruito di importanti riduzioni e sgravi fiscali. Negli ultimi 20 anni l'IRES (l'imposta sui profitti delle imprese) è calata dal 37% al 24% e a questa riduzione vanno aggiunti i moltissimi sgravi fiscali elargiti da molte leggi di bilancio per le assunzioni, l'innovazione, ecc. Nonostante ciò, in questi anni non vi è stata la crescita degli investimenti privati: i vantaggi (garantiti dalle politiche pubbliche) per le imprese si sono tramutati in rendite finanziarie e maggiori profitti.

### **Sempre sulla stessa linea (con una eccezione)**

Questa legge di bilancio, in realtà ha una coerenza: la continuazione di una impostazione che abbiamo già visto fallire in questi anni: la riduzione della pressione fiscale a favore delle imprese, nella speranza (disattesa) di un aumento degli investimenti privati; le privatizzazioni di importanti settori pubblici; l'accentuazione delle dinamiche di concorrenza e competizione; la precarizzazione e la liberalizzazione del mercato del lavoro nella speranza (anche questa disattesa) di una crescita dell'occupazione (è cresciuta solo quella a tempo determinato, saltuaria, poi crollata ai tempi del Covid).

L'unica eccezione, resa possibile dall'emergenza del Covid e dalla modifica delle politiche europee è stata l'allentamento dei vincoli della spesa pubblica. Le politiche d'austerità si sono temporaneamente interrotte e si è proceduto ad una massiccia politica (in ambito europeo) di ricorso all'indebitamento per finanziare la riposta all'emergenza Covid. Questo è avvenuto anche nel nostro paese, attraverso il sostegno ai redditi, al lavoro -con il blocco dei licenziamenti- e con il rafforzamento della sanità pubblica. Si è trattato di scelte inevitabili e doverose. Quanto questo possa incidere in un cambio di rotta, anche per la politica degli interventi pubblici, è difficile dirlo.

La ritrosia a mettere in campo una organica politica industriale (questa espressione compare una sola volta nel PNRR) è un segnale negativo. Come lo è l'assenza di una politica fiscale di segno progressivo, ambientale e sociale, volta a ridurre le diseguaglianze e a favorire una politica dei redditi a favore delle classi sociali medio-basse del nostro paese.

## **La legge di bilancio e il PNRR**

La legge di bilancio si raccorda inevitabilmente con il PNRR e gli interventi previsti dal piano. Va ricordato che pregi e limiti del PNRR si riverberano sulla legge di bilancio e per questi ultimi va evidenziata l'assenza di una politica industriale con al centro una regia del pubblico nell'orientamento e il sostegno ad un mercato con regole e trasparenza; i limiti delle politiche per il lavoro e per il riordino universale degli ammortizzatori sociali; le contraddizioni delle scelte in ambito ambientale, in particolare per una giusta transizione su temi come la mobilità sostenibile e le energie pulite; l'assenza di misure e interventi volti a ridurre le diseguaglianze *economiche* che sono aumentate sensibilmente negli ultimi dieci anni.

## **Gli aspetti positivi**

Tra gli aspetti positivi della legge di bilancio ricordiamo:

- ! il mantenimento -pure con alcuni correttivi importanti e non tutti positivi- del *reddito di cittadinanza*, misura essenziale, pure con tutte le sue contraddizioni, nella lotta alla povertà e alla promozione delle politiche di inclusione sociale;
- ! una serie di misure in campo ambientale, tra cui l'istituzione di un Fondo per la mobilità sostenibile, il Fondo Italiano per il Clima e lo stanziamento di 2,063 miliardi destinati ad iniziative per la decarbonizzazione, l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili e i quasi 626 milioni assegnati alla mobilità sostenibile; la proroga del *superbonus*
- ! la riduzione dell'aliquota IVA del 10% per i prodotti per l'igiene femminile non compostabili (art. 4): si tratta di una misura limitata, ma simbolicamente forte e da segnalare positivamente. A questa misura vanno aggiunti i provvedimenti per il fondo per il sostegno alla parità salariale di genere (art. 36) e del piano strategico nazionale contro la violenza alle donne (art. 38);
- ! positivo anche l'avvio simbolico di un percorso per la progressiva introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali in alcuni ambiti delle politiche sociali: per la non autosufficienza, per i servizi educativi per l'infanzia, per il trasporto scolastico degli studenti disabili. Positive anche alcune misure in ambito sociale e la leggera crescita del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale;
- ! positivo è lo stanziamento di 306 milioni per il servizio civile nazionale nel 2022 (qualche milione in più rispetto al 2021), ma ricordiamo che questa somma garantisce solo a 55mila giovani invece di 80mila previsti lo svolgimento di servizio; inoltre lo stanziamento del 2022 crolla a 106 milioni nel 2023 e nel 2024. Il finanziamento del servizio civile nazionale non ha caratteristiche di stabilità e sicurezza delle poste finanziarie nel tempo.

## **Gli aspetti negativi**

Per gli aspetti negativi ricordiamo

- ! dietro le misure estemporanee per il superamento di quota 100, *l'assenza di un disegno di*

*riorganizzazione del sistema previdenziale* per garantire la sostenibilità sociale del futuro del sistema pensionistico per i giovani, i lavoratori (soprattutto con impieghi precari e intermittenti) che hanno iniziato a lavorare dopo il 1996;

- ! nonostante le promesse di un riordino del *sistema degli ammortizzatori sociali*, niente di tutto questo è incluso nella legge di bilancio: solo un insieme di misure frammentarie e parziali che eludono la necessità sempre più urgente di un sistema organico e universale di ammortizzatori sociali;
- ! l'assenza di chiarezza nelle modalità con cui effettuare la destinazione delle risorse previste per la *riduzione della pressione fiscale*. Due sono gli aspetti che criticiamo: l'assenza di misure intese a rafforzare la progressività e una maggiore giustizia fiscale e la presenza di ulteriori vantaggi fiscali (2 miliardi di euro) per il sistema delle imprese, a fronte di numerose misure varate in questi anni di sgravi fiscali e di una riduzione in 20 anni dell'IRES dal 37% al 24%;
- ! in questo contesto è grave che anche in questa legge di bilancio non si preveda la riduzione dei *Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD)* -quasi 20miliardi- promessa che i precedenti governi hanno avanzato e che non hanno rispettato, mentre questo governo non ha nemmeno previsto un impegno specifico, né tanto meno è nota di sapere alcuna previsione nella legge delega fiscale;
- ! come hanno rilevato le organizzazioni studentesche nella legge di bilancio 2022 c'è una pesante assenza di misure a tutela del diritto allo studio, sia a livello scolastico che a livello universitario, l'assenza di misure per la riduzione delle "classi-pollaio" che soprattutto in tempo di Covid 19 andrebbero solo ridotte, ma eliminate; manca l'individuazione di Livelli essenziali di prestazioni anche per il mondo scolastico e universitario;
- ! per la cooperazione allo sviluppo la legge di bilancio 2022 smentisce le promesse di diversi esponenti di governo di una road map per arrivare allo 0,7% del PIL per la cooperazione allo sviluppo, come chiesto dalle Nazioni Unite; con la legge di bilancio del 2022 siamo ad un misero 0,22%
- ! anche quest'anno non vi è alcuna previsione nella limitazione o *riduzione delle spese militari*, aumentate sensibilmente in questi anni: mentre in molti settori importanti della spesa pubblica abbiamo solo parziali investimenti, per i sistemi d'arma gli aumenti sono sempre molto ingenti; gran parte degli investimenti pubblici sono concentrati nei prossimi 15 anni sulla spesa militare invece che per la sanità, il welfare, le produzioni civili;

## **Conclusioni**

Il disegno di legge di bilancio contiene luci e ombre. Nel complesso si tratta di un provvedimento deludente e non adeguato alle sfide che abbiamo di fronte. Un'occasione mancata. Ci sono temi decisivi – come la previdenza, gli ammortizzatori sociali, il lavoro – che attendono delle risposte organiche e complessive e che invece -in questo disegno di legge di bilancio- ricevono solo riscontri frammentari e parziali. C'è una sorta di temporeggiamento di fronte alle scelte da fare, che nemmeno il PNRR in questi campi affronta. E' un disegno di legge "di attesa" che compone alcune esigenze delle forze politiche che formano la maggioranza di governo, senza dare le risposte che il paese si attende. Si avverte nel testo nel suo complesso una sorta di "sospensione" di fronte ad una legislatura che si avvia a conclusione e di fronte a temi che dividono le forze politiche e sui quali è difficile trovare una sintesi unitaria.