



IL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA E IL DECRETO LEGGE 112 / 2008

AUDIZIONE PARLAMENTARE
del Segretario Generale della CISL Raffaele BONANNI

Roma, 03/07/2008

LO SCENARIO E LA MANOVRA

Il DPEF e la manovra per il 2009, affidata al Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, si inseriscono in un quadro, interno ed internazionale, particolarmente complicato. A livello globale la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, gli andamenti dei prezzi delle materie prime (minerali, cereali, greggio) e le incertezze sui mercati finanziari e creditizi deprimono la dinamica dei consumi e frenano gli investimenti.

L'Italia rimane in coda in Europa per quanto riguarda andamento del PIL e della produzione industriale. Le esportazioni rimangono il punto forte. La domanda interna e gli investimenti restano deboli; debolissimi i consumi. Il clima di fiducia delle imprese e delle famiglie non ha nemmeno iniziato la ripresa dalle forti cadute precedenti.

Il ritorno delle forti tensioni in campo politico non lo aiuteranno.

La previsione di consenso al CNEL ed anche il DPEF del Governo prefigurano un tasso di crescita del PIL/2008 dello 0,5%, un punto in meno rispetto al consuntivo 2007 (+1,5%). L'inflazione in Italia rimane elevatissima, ai livelli massimi dal 1996. L'indice armonizzato è cresciuto a giugno del 3,8% rispetto allo stesso mese del 2007.

La finanza pubblica presenta, fortunatamente, una situazione più tranquilla. Il buon andamento delle entrate determinato dalla ripresa avutasi nel 2007, ma soprattutto dal recupero di una parte dell'evasione fiscale; l'andamento controllato della spesa hanno consentito risultati positivi.

LA VALUTAZIONE

Il riferimento è al DPEF e al Decreto legge n. 112, mancando ancora i preannunciati disegno di legge e DPEF Infrastrutture.

La manovra finanziaria triennale di quasi 35 miliardi (13,1 nel 2009, 7,2 nel 2010, 14,6 nel 2011) è soprattutto mirata al rispetto del **"patto di stabilità"**, con gli obiettivi della progressiva riduzione del debito e soprattutto del pareggio di bilancio nel 2011.

A questo obiettivo sono state **sacrificate terapie d'urto** per la crescita, quali quelle messe in campo da altri paesi europei e sollecitate dalla piattaforma di CGIL, CISL, UIL *Per valorizzare il lavoro e far crescere il Paese*.

Occorrerebbe innanzitutto un immediato intervento fiscale, ad iniziare da un significativo aumento delle detrazioni, a favore di lavoratori e pensionati, per contrastare l'emergenza sociale dell'impoverimento e per migliorare i consumi, che rappresentano un punto critico della nostra economia.



D'altronde la lotta all'inflazione, che colpisce duramente il paniere di lavoratori e pensionati, vede, nella manovra, interventi soprattutto di medio periodo (piano energetico e liberalizzazioni), ma non viene aggredita da una politica incisiva sul piano dei controlli, delle misure fiscali, di interventi strutturali sulla distribuzione.

Sarebbero necessarie politiche macroeconomiche di sviluppo per migliorare infrastrutture, ricerca e istruzione, innovazione, e per perseguire il riequilibrio territoriale tra sud e nord dell'Italia, mentre la manovra riduce gli stanziamenti in conto capitale, compresi quelli già destinati al Mezzogiorno, ad iniziare dal mancato recupero dei 3 miliardi impiegati nella copertura della cancellazione dell'ICI e originariamente destinati ad investimenti infrastrutturali in Calabria e Sicilia;

Si dovrebbe promuovere un riequilibrio delle politiche sociali per la famiglia, a partire dalla *dote fiscale* per i figli; nella manovra si prevede solo il *piano casa* che però ricicla le risorse destinate e non spese dal precedente governo.

Senza queste scelte, questa terapia d'urto, e senza il sostegno di una mobilitazione di tutte le energie e responsabilità, l'Italia non riuscirà ad uscire dalle sue grandi difficoltà, dalla gravità della sua situazione economica e sociale.

La CISL registra positivamente le recenti aperture del governo ad un Patto per la crescita, che

- ricomprenda la riforma del modello contrattuale, in discussione tra le parti sociali, e renda strutturale l'incentivazione del salario di produttività dei lavoratori privati e pubblici, nell'ambito di accordi che implementino nuove forme di organizzazione del lavoro maggiormente partecipate, coniugando innovazione tecnologica e nuove modalità di lavoro,
- assuma obiettivi di restituzione fiscale a lavoratori e pensionati con le risorse della maggiore crescita e delle maggiori entrate da extraggettito per la lotta all'evasione fiscale e al lavoro irregolare,
- condivida le priorità degli investimenti infrastrutturali e renda partecipi le forze sociali ai processi di riqualificazione della spesa sociale, con particolare riferimento a sanità, scuola, mercato del lavoro, riposizionando in questo modo anche la manovra in esame.

Nella manovra in esame la **crescita** è affidata in buona parte a misure a tutto campo (innovazione, ricerca, sviluppo attività imprenditoriale, privatizzazioni, semplificazioni....) ispirate in modo prevalente ad una *riorganizzazione dell'esistente senza oneri* aggiuntivi e ad una politica di tagli alla spesa pubblica, dagli investimenti pubblici alla sanità, alla scuola, al funzionamento della pubblica amministrazione centrale, territoriale e locale.

Proprio al fine della *restituzione fiscale* a lavoratori dipendenti e pensionati è positivo che nel decreto legge si prevedano risorse per rafforzare l'azione amministrativa di **contrasto all'evasione fiscale** e contributiva e che anche le AA. LL. siano coinvolte con l'obiettivo di una compartecipazione al 30% dei recuperi.



Ma siamo decisamente contrari al depotenziamento degli strumenti di controllo (anagrafe tributaria) o addirittura alla cancellazione delle misure sulla “tracciabilità dei pagamenti” del precedente governo.

Di fronte agli evasori si arresta la politica mistificatoria della trasparenza su tutto!
E' delle Entrate la stima di circa 200 miliardi di gettito complessivo mancato, tra evasione e lavoro irregolare.

Con una decisa volontà politica, come dimostra il recente passato, alcune decine di miliardi sono a portata di mano e in tempi brevi.

E' condiviso il **pacchetto fiscale** che contribuisce alla manovra triennale per 5,7 miliardi e interessa settore dell'energia, istituti di credito, società assicuratrici, cooperative, *stock option*, *capital gain* da cessioni di partecipazione non reinvestito a certe condizioni.

Va tuttavia valutata l'efficacia di questi provvedimenti ed evitata la traslazione dei costi sui risparmiatori, come si denuncia stia già accadendo.

Un punto particolarmente critico del DPEF è aver fissato **l'inflazione programmata** all'1,7% nel 2008 e all'1,5 % negli anni successivi e averla assunta come riferimento degli stanziamenti per i rinnovi dei contratti pubblici 2008/2009, quelli di competenza sia del governo centrale che delle autonomie.

Per il corrente anno, con una bassa crescita nel secondo semestre, l'inflazione effettiva dovrebbe arrivare al 3,5/3,6%. Il Rapporto di Consenso al CNEL di CER, Prometeia e REF (6 giugno 2008) prevede una crescita pari al 3,1% nel 2008 ed al 2,7% nel 2009; in questo caso l'inflazione programmata accumulerebbe nel biennio una minore crescita del 2,4% (5,8-3,4%)

Per una retribuzione media di 25 mila Euro, questo determinerebbe una perdita nel 2008 di 350 € a cui si aggiungerebbe quella di 600 € nel 2009, mancando interventi decisivi dal lato dei prezzi e delle tariffe, anche soltanto per avvicinarsi agli obiettivi posti.

E' dunque una previsione insostenibile, oltretutto senza misure incisive a contenere l'aumento di prezzi e tariffe.

Anche per i contratti pubblici il riferimento dovrà essere “l'inflazione ragionevolmente prevedibile” su cui ci si sta confrontando nel tavolo negoziale sulla riforma del modello contrattuale.

Prevalentemente le risorse per la manovra derivano dai tagli alla spesa pubblica delle Amministrazioni centrali, di Regioni e Autonomie locali, del Pubblico impiego, dell'Istruzione, della Sanità.

Rispetto a Regioni e Autonomie locali (interessate da un minore trasferimento nel triennio di 9,2 miliardi) è quanto mai urgente, tagliata l'ICI e bloccate le addizionali fiscali, la scelta condivisa del DPEF di dare piena attuazione alla **riforma del federalismo** (un collegato della prossima legge finanziaria), che faccia finalmente chiarezza sulle competenze, sulle responsabilità del prelievo e



della spesa per la valutazione dei cittadini, sulla perequazione solidale, responsabile ed efficiente per assicurare a tutti i cittadini il reale esercizio dei diritti sociali fondamentali.

Trovano un netto dissenso della CISL tutte le numerose norme che

- intervengono su condizioni normative e salariali del **pubblico impiego**, appartenenti alla autonomia della contrattazione,
- trattano la **pubblica amministrazione** come una unica entità organizzativa; non riconoscono quell'autonomia delle singole realtà, che è la condizione per perseguire efficienza, tenendo conto delle loro specificità, secondo lo spirito del *Memorandum sul PI*,
- tagliano sommariamente gli organici, azzerando le prospettive di sistemazione dei lavoratori precari indicate da precedenti leggi e rinviando comunque "ad un dopo" i processi di riorganizzazione delle amministrazioni.

Con l'allegato 1 del Decreto legge n. 112, ogni ministero vede ridotte le proprie dotazioni per una compressione strutturale della spesa dell'amministrazione centrale, ammontante nel triennio a 31,8 miliardi di euro (8.135 milioni nel 2009, 8.529,2 nel 2010 e 15.211,3 nel 2011).

Al di là della possibilità positiva di rimodulazione delle dotazioni finanziarie attraverso la revisione sistematica della spesa (*spending review*) rispetto ai programmi di ciascuna missione di spesa, da questo intervento sugli stanziamenti delle missioni dei diversi ministeri ci si attende nel triennio risparmi (cioè tagli) per circa 14,5 miliardi, di cui 5 nel 2009.

Ma ancora più grave è che quasi un quarto di questa manovra, cioè 7.705 milioni di euro nel triennio, risulta dalla riduzione della missione "**Sviluppo e riequilibrio territoriale**" del ministero dello Sviluppo Economico, in cui sono allocati gli stanziamenti del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

In altri termini il riequilibrio territoriale tra Mezzogiorno e Centro Nord non è un obiettivo della manovra, figurarsi quello di assicurare il vincolo di una spesa in conto capitale fino al 45% del totale!

In questo modo il Sud paga pesantemente due volte: il mancato utilizzo e la cattiva gestione delle risorse stanziare, comunitarie e nazionali, da un lato e dall'altro, in ragione di tutto questo, la rimodulazione nazionale di ingenti risorse impiegate altrove.

Al buio dei nuovi "patti sulla **sanità**" tra governo e Regioni entro il 31 luglio 2008, preoccupano i tagli di 2 e 3 miliardi di euro rispettivamente nel 2010 e 2011, come per il 2009 la mancata copertura, per 834 miliardi, del ticket di 10 euro per diagnostica e visite specialistiche, assicurata dal governo Prodi solo per il 2008. Governo e Regioni chiudano rapidamente il cerchio delle rispettive proposte per individuare la copertura definitiva e abolire il ticket!

La CISL non condivide radicalmente la scelta, per l'**istruzione**, di aver deciso prima tagli di personale particolarmente pesanti nel triennio, il 10% dell'organico dei docenti e il 17% di quello degli ATA, prevedendo poi, in funzione di essi, un Piano di riorganizzazione complessiva, meglio di "ridimensionamento" della scuola ! Non è questa la politica sulla centralità dell'istruzione per l'economia della conoscenza e per lo sviluppo dell'Italia.



Sul **mercato del lavoro** per la CISL la priorità è l'attuazione delle deleghe contenute nella legge 247/07, a partire dalla riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi, nonché dalle norme per l'occupazione femminile.

Rispetto alle misure del decreto legge, relativamente all'orario di lavoro la regolamentazione del riposo settimanale dovrebbe essere affidato alla contrattazione collettiva, la cancellazione delle norme contro le dimissioni in bianco e istitutiva degli indici di congruità richiederebbe un adeguato confronto del governo con le organizzazioni sindacali, il ricorso al lavoro occasionale tramite voucher deve essere limitato alle sole famiglie e agli enti senza fini di lucro, come era nella legge Biagi.

Sul piano sociale, anche se nessuna misura di sollievo va sottovalutata, con la **carta acquisti** per gli sconti alimentari [400 euro per 1 milione e 200 mila cittadini], coperta dal nuovo fondo di 200 milioni/2008 alimentato da parte delle entrate della Robin tax sugli extra profitti, siamo alla emergenza della "carta per i poveri", come è stato il più modesto assegno per gli incapienti del governo Prodi.

La CISL apprezza, senza riserve, il superamento del **divieto di cumulo** tra pensione e reddito da lavoro dal 2009, come da tempo richiesto e comunque da estendere alle pensioni di reversibilità.

La CISL è favorevole ad una nuova stagione di **privatizzazioni e liberalizzazioni**, indicate nel DPEF e quelle già nel decreto legge (Fincantieri e Tirrenia), e considera importanti le scelte annunciate sui servizi pubblici locali, ma alla condizione che nelle concessioni siano ben garantiti i servizi universali e le privatizzazioni avvengano in un disegno di democrazia economica, con il coinvolgimento dei lavoratori nella partecipazione economico finanziaria e nella *governance* duale.

ALLEGATO

FEDERALISMO

Sotto un profilo di metodo la CISL **condivide l'impostazione che vede una delega sul federalismo fiscale, una sul Codice delle autonomie e su Roma capitale**; è, infatti, importante affrontare in modo congiunto le tematiche inerenti le competenze (Codice e Roma capitale) e le risorse (federalismo fiscale). Rientra in quest'ottica il rinvio della soppressione delle comunità montane e delle province ricomprese nelle aree metropolitane; è necessario puntare a varare una riforma organica e completa, che dovrà anche tener conto del Patto di stabilità interno, le cui quantificazioni risultano piuttosto impegnative. Le regole del Patto sono ancora in corso di definizione; è preferibile optare per il meccanismo del saldo (che consente maggiore autonomia) piuttosto che per quello del tetto alla spesa (fortemente penalizzante per gli investimenti).

E' positivo l'impegno a definire in tempi certi l'attuazione del federalismo fiscale. L'introduzione al DPEF richiama espressamente i principi dell' articolo 119 della Costituzione. Va quindi valutato positivamente il venir meno del riferimento alla Proposta di legge della regione Lombardia, non condivisa nella sua impostazione della Cisl, in quanto eccessivamente penalizzante



per le Regioni con minore capacità fiscale; vediamo, invece, con favore l'accordo raggiunto tra tutte le Regioni in ordine ai meccanismi del federalismo fiscale che, prevedendo, tra l'altro, la copertura integrale dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti fondamentali, risponde maggiormente alle istanze di solidarietà rappresentate dal sindacato.

SVILUPPO ECONOMICO, SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITA'

Nel Decreto legge vi sono una molteplicità di misure, **positive ma deludenti**, ispirate al minimalismo della *riorganizzazione dell'esistente senza oneri*, cioè riallocando risorse in conto capitale liberate da precedenti destinazioni, e che rinviano a successivi provvedimenti per la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga, per la promozione dei sistemi di reti di impresa, per il sostegno dello start up di progetti di internazionalizzazione di impresa, per lo sviluppo di investimenti, con fondi nazionali e locali, in iniziative produttive ad alto contenuto tecnologico, per l'accompagnamento, con accordi di programma, di azioni di reindustrializzazione per crisi, inquinamento, compensazione ambientale.

Vi è un ampio ventaglio di interventi di semplificazione e tagli di leggi, tempi, oneri amministrativi, compresi quelli per *l'impresa in un giorno*.

Vi sono molte misure che riguardano un miglioramento nel funzionamento dell'amministrazione della giustizia con riferimento alla accelerazione dei tempi e alla semplificazione delle procedure.

MEZZOGIORNO E INFRASTRUTTURE

Il decreto legge anticipa la manovra finanziaria per il prossimo triennio indicando le risorse disponibili e i settori nei quali il governo intende investire con risorse pubbliche. Vi sono poi i problemi relativi ai fondi strutturali e al FAS sui quali, in assenza del disegno di legge e del DPEF Infrastrutture, è giocoforza rinviare il giudizio.

In ogni caso, in base all'Allegato 1 del Decreto legge n. 112, ogni ministero vede ridotte le proprie dotazioni per una compressione strutturale della spesa dell'amministrazione centrale, ammontante nel triennio a 31,8 miliardi di euro (8.135 milioni nel 2009, 8.529,2 nel 2010 e 15.211,3 nel 2011).

E' una riduzione molto consistente degli stanziamenti delle missioni dei diversi ministeri, ma ancora più grave è che quasi un quarto di essa, cioè 7.705 milioni di euro nel triennio, risulta dalla riduzione della missione "**Sviluppo e riequilibrio territoriale**" del ministero dello Sviluppo Economico, in cui sono allocati gli stanziamenti del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

In altri termini il riequilibrio territoriale tra Mezzogiorno e Centro Nord, almeno in base al Decreto legge, non è un obiettivo della manovra, figurarsi quello di assicurare il vincolo di una spesa in conto capitale fino al 45% del totale!

Sulle esigenze prioritarie relative alle infrastrutture finanziati dal Decreto legge vi sono **interventi limitatissimi** e riguardano: gli stanziamenti per l'Expo Milano 2015 e l'autorizzazione della spesa di 300 mln per l'anno 2008 per far fronte alle esigenze di Gruppo Ferrovie dello Stato Spa. Lo stesso articolo autorizza ANAS Spa ad utilizzare in via di anticipazione fondi di tesoreria, ma con obbligo di reintegro entro il 31 dicembre 2008, per far fronte ad obbligazioni già assunte per la realizzazione di interventi previsti nel contratto di programma 2003-2005 e in accordi pregressi.



In tema di infrastrutture è poi prevista l'abrogazione della revoca, disposta dal precedente Governo, delle concessioni assegnate ai contraenti generali da TAV Spa senza il ricorso a bando di gara.

Il Decreto Legge **non ottempera all'impegno** che il Governo si era assunto di ripristinare i 3 mld circa che con il Decreto Legge fiscale n. 93 del 27 maggio 2008, sono stati utilizzati per la copertura finanziaria dell'esenzione Ici per la prima casa e della detassazione degli straordinari. Tale somma era derivata dal dirottamento di risorse originariamente destinate a infrastrutture pubbliche e a interventi di logistica in Sicilia e Calabria. Il mancato ripristino risulta fortemente penalizzante per territori già carenti sotto il profilo infrastrutturale e la mancanza sostanziale di interventi in infrastrutture determina nel 2009 una diminuzione degli investimenti fissi lordi di circa tre miliardi rispetto al quadro tendenziale.

Il richiamo che il ministro Matteoli ha fatto alla necessità di coinvolgere sempre di più il capitale privato (project financing) nella realizzazione delle grandi opere, l'istituzione di una Banca per il Mezzogiorno indicata nel DPEF e l'annunciata centralizzazione dei fondi strutturali fa temere che le risorse pubbliche per gli interventi infrastrutturali saranno minime e che sarà **il Mezzogiorno a subirne il danno maggiore**.

Un giudizio più preciso potrà essere dato non appena saranno varati il disegno di legge annunciato e il DPEF infrastrutture.

AMBIENTE

Sia nel decreto legge che nel DPEF 2009-2013, **la questione "ambientale" non viene affrontata nella sua ampiezza e nella "strutturalità"** non solo per lo sviluppo più generale del Paese, ma anche dello stesso bilancio dello Stato. Già con il governo precedente la CISL aveva denunciato la sottostima dell'accumularsi di un *Nuovo Debito Pubblico "Verde"* che va maturando per le casse dello Stato a fronte della certezza di dover pagare con fondi pubblici il mancato rispetto di impegni internazionali sottoscritti riguardo alla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.

Questo vuoto di strategia e di programma per il "rientro" dell'Italia nelle quote di emissioni autorizzate di CO² significa caricare il bilancio dello Stato tra 2 e 2,5 miliardi di euro per ogni anno del quinquennio 2008-2012 in favore delle istituzioni europee. Diversi interventi riguardano le questioni ambientali, ma non rappresentano una strategia concreta e verificabile della capacità di ridurre le emissioni di CO².

Vi è la legittima e condivisa richiesta del neo Ministro dell'Ambiente di contrattare bene a Bruxelles le quote da assegnare all'Italia per il periodo 2013-2020, ma è necessario un piano organico di intervento per ridurre la penale, indirizzando le risorse sul fronte degli investimenti e non delle operazioni esclusivamente a perdere.

ENERGIA

Nel settore energetico, nell'attesa per fine 2008 di un programma definitivo, le note di rilievo sono:

- ^{a)} l'opzione *nucleare*, articolata in *localizzazioni nazionali* (in siti definiti sicuri e con compensazioni a famiglie ed imprese dell'area interessata), *stipulazione d'accordi internazionali* (paesi dell'Unione e Paesi terzi) per sviluppo di forniture d'energia da fonte nucleare, *recupero*



e riorganizzazione dei centri di competenza nazionali, partecipazione a programmi internazionali di ricerca;

- b) la realizzazione di un progetto dimostrativo sulla cattura e sul confinamento dell'anidride carbonica emessa dagli impianti termoelettrici, attraverso l'Agenzia d'attrazione per gli investimenti, con il concorso dei principali operatori nazionali industriali e della ricerca.

La pressione dei costi petroliferi ha l'effetto (mondiale) di riproporre l'uso di fonti primarie come nucleare e carbone. Mentre la nota b) si riferisce principalmente al *carbone pulito* (da CO2 oltre che da polveri) indicando una via positiva, per il nucleare non si fa accenno al tema dello smaltimento delle scorie radioattive. Data la conformità del suolo italiano, privo d'aree libere adatte e con una radicata opposizione ambientale, il tema è complicato. E' da verificare il tema delle *compensazioni*, che dovrà partire da una base non solo risarcitoria.

LIBERALIZZAZIONI E PRIVATIZZAZIONI

Interventi di privatizzazione sono previsti per Fincantieri e per Tirrenia. Per quest'ultima in particolare è prevista l'eliminazione del vincolo di trasmissione del piano industriale al Parlamento ante privatizzazione e la possibilità per le Regioni di acquisire a titolo gratuito le società regionali del gruppo Tirrenia.

Altre privatizzazioni dovrebbero riguardare Poste Italiane, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Rispetto alla liberalizzazione del servizio postale trovano nel DPEF un positivo riscontro le indicazioni emerse in ambito europeo per le garanzie dei diritti fondamentali dei cittadini utenti.

E' riproposta la liberalizzazione dei punti di vendita dei carburanti.

Le privatizzazioni sono riproposte senza una strategia di democrazia economica.

FISCO

L'insieme degli interventi fiscali sui prodotti petroliferi, così come l'introduzione dell'addizionale Ires sui settori petrolifero ed energetico, sono **da considerare positivamente**; ferma restando la necessità di controllare adeguatamente che non ci sia traslazione delle maggiori imposte sui prezzi al consumo, come sembra che stia già accadendo. Anche le cooperative sono chiamate a dare il loro contributo, in particolare con una riduzione della quota degli utili esente dall'IRES. Gli interventi, poi, sulla base imponibile per le banche e le assicurazioni seguono la logica condivisibile di tassare maggiormente quei settori che hanno conseguito extra profitti; andrà valutata l'efficacia del provvedimento ed evitata, anche in questo caso, una traslazione dei costi sui risparmiatori. Altri settori potevano, forse, essere interessati dal provvedimento.

E' positivo che per la lotta all'evasione fiscale siano previsti un incremento delle risorse impiegate a rendere più efficiente l'amministrazione, il coinvolgimento dei Comuni che beneficeranno del 30% dei risultati, e la scelta di avviare un piano straordinario di controlli a partire dai contribuenti con debito di imposta nullo. **Preoccupa, invece**, la marcia indietro sulla "tracciabilità dei pagamenti", sul conto corrente dedicato per i liberi professionisti e sui meccanismi di controllo sugli strumenti di pagamento come ad esempio la soglia per quelli in contanti.

Sono condivisibili sia la norma sullo *stock option*, perché, riconducendone i proventi a tassazione progressiva, elimina agevolazioni fiscali ingiustificate su quote rilevanti di retribuzione di fatto percepita da dirigenti e manager e mantiene in vigore le agevolazioni per i piani di azionariato popolare, sia quella sul "*capital gain*" da cessioni di partecipazioni, che lo esenta da prelievo solo se



entro 2 anni le plusvalenze sono reinvestite in una nuova azienda o in imprese del settore con non più di tre anni di vita.

PREZZI E TARIFFE

Le innovazioni più significative riguardanti le competenze del “Garante per la sorveglianza dei prezzi”, meglio noto come Mister Prezzi, sono **condivisibili, ma del tutto marginali** rispetto all’obiettivo di dare al Garante un potere effettivo di sorveglianza e, soprattutto, di intervento; anche solo sul piano della moral suasion. Esemplicando interventi probabilmente più efficaci:

- le segnalazioni all’Antitrust, in caso di dati che rilevino andamenti e dinamiche abnormi, potrebbero essere automatiche e obbligatorie, accompagnate dalla richiesta dell’avvio di adeguate istruttorie;
- le stesse segnalazioni potrebbero essere inoltrate alla Guardia di finanza per il controllo di eventuali irregolarità e fenomeni speculativi;
- si potrebbe/dovrebbe mettere in relazione le risultanze del lavoro del Garante con l’aggiornamento degli studi di settore.

Non si tratta di introdurre surrettiziamente meccanismi di prezzi amministrati, ma del ‘governo’ delle dinamiche dei prezzi e delle conseguenze amministrative e fiscali volte a sanzionare comportamenti non corretti. **Sarebbe ragionevole** attendersi misure volte a tenere sotto controllo la dinamica delle tariffe, anche attraverso le modifiche del peso di accise e Iva. I contratti di servizio per gli affidamenti dei servizi pubblici dovrebbero contenere indicazioni sui livelli tariffari.

Comunque, ben prima della liberalizzazione dei servizi pubblici locali, si potrebbero prevedere misure di contenimento delle tariffe, anche per evitare che le misure previste per il patto di stabilità interno e il blocco delle addizionali si traducano in un generalizzato aumento delle tariffe.

Sono positive le norme che tendono a favorire la concorrenza nella rete di distribuzione dei carburanti.

CLASS ACTION

La proroga al gennaio 2009 della class action **preoccupa** le organizzazioni, sindacali e dei consumatori, che in questo strumento individuano uno strumento importante per il funzionamento corretto e trasparente del mercato. Il rinvio è positivo solo se finalizzato a un miglioramento effettivo della legge del 2007, esecutività della sentenza del giudice, annullamento della doppia procedura di appello (sul filtro e sul merito), coinvolgimento delle parti in causa eliminando la procedura conciliativa assegnata al Presidente del Tribunale.

MERCATO DEL LAVORO

Sono previste una serie di modifiche volte a semplificare e liberalizzare; nel complesso si può dire che se da una parte esse non vanno a ridurre le tutele nel lavoro, d’altro canto neppure appaiono particolarmente risolutive. Non vengono toccati gli snodi centrali del nostro mercato del lavoro, che **per noi restano legati all’attuazione delle deleghe contenute nella legge 247/07, a partire dalla riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi e dalle norme sull’occupazione femminile.**



Tra le innovazioni di maggior rilievo alcune sono positive, come le **semplificazioni relative a libro paga e libro matricola** e le novità che tendono ad abbreviare il **processo del lavoro**. Tra le parti apprezzabili figura anche la partenza del **lavoro occasionale tramite voucher**. Occorre, però, circoscrivere questa possibilità alle sole famiglie ed agli enti senza fini di lucro, così come era nella legge Biagi; non viene cancellata la successiva estensione alle imprese familiari ed anzi viene operata una estensione alle imprese agricole.

Riguardo al rinvio alla contrattazione collettiva della possibilità di derogare al limite di 36 mesi per il **contratto a termine** sottolineiamo che si è intervenuti su una norma frutto di un non facile accordo di concertazione, nell'ambito del Protocollo del luglio 2007, senza interpellare le parti firmatarie. Nel merito, tuttavia, conferma la *ratio* delle norme attuali.

Per l'**apprendistato**, affidare gli aspetti formativi alla contrattazione territoriale o aziendale mette a rischio l'uniformità sul territorio nazionale, necessaria per garantire ai lavoratori la spendibilità delle qualifiche acquisite. Occorrono, dunque, criteri rigorosi ed omogenei, da definire a livello nazionale, per riconoscere alle imprese la capacità formativa. Inoltre va chiarito quale sarà, in questi casi, il soggetto responsabile della certificazione della formazione.

Non consideriamo un tema di particolare rilievo la riattivazione del **lavoro intermittente o a chiamata**, che può essere utile quando vi siano effettive esigenze di lavoro discontinuo, senza tuttavia farne utilizzo strumentale o addirittura ideologico.

Per quanto riguarda l'**orario di lavoro**, la possibilità che il riposo settimanale, anziché essere goduto ogni 7 giorni, venga calcolato come media, in un periodo non superiore a 14 giorni dovrebbe essere affidato alla contrattazione collettiva. Inoltre è inopportuna la cancellazione dell'obbligo, per i datori di lavoro che occupano più di dieci dipendenti in una stessa unità produttiva, di informare la Dir. Prov. del Lavoro in caso di superamento delle 48 ore di lavoro settimanale, attraverso prestazioni di lavoro straordinario.

Si irrigidisce nella legge, sottraendo ruolo alla contrattazione collettiva, la valutazione discrezionale della Amministrazione per la trasformazione del rapporto di lavoro in uno a **tempo parziale**.

Per alcune abrogazioni, come quella della **legge contro le dimissioni in bianco** e della norma che istituiva gli **indici di congruità**, il decreto non propone nulla di alternativo per contrastare gli abusi contro cui quelle norme erano dirette. E' necessario che venga seguita la strada di ragionate e concordate modifiche.

Viene ripristinato l'articolo 14 del decreto 276/03, recentemente abrogato in base alle previsioni del Protocollo per il Welfare. Ciò apre il campo ad una confusione legislativa notevole, in quanto parte dei contenuti dell'articolo 14 erano confluiti nell'articolo 12 bis della legge 68/99. Sarebbe quindi opportuno unificare l'articolo 12 bis e l'articolo 14 in un unico testo, che sappia cogliere gli aspetti più positivi di entrambe le disposizioni ed eviti tre tipologie di **inserimento lavorativo di persone disabili** in piccole imprese e imprese sociali.

POLITICHE SOCIALI

Nel decreto legge l'intervento in campo latamente sociale è limitato a **casa, libri di testo e carta acquisti**, che sono anche le uniche aree di intervento sociale citate nel DPEF.

CASA



Al piano nazionale di edilizia abitativa sono destinate le risorse (800 mld) che il governo precedente aveva destinato all'edilizia sovvenzionata e ai progetti approvati per i "contratti di quartiere II", sono così cancellati tutti i progetti definiti dalla precedente legislatura e già in fase attuativa. Non risulta chiaro se gli interventi previsti dal nuovo piano siano destinati ad affitto permanente o anche in proprietà. Considerando che le risorse di cui sopra e i provvedimenti già previsti sono stati concordati tra governo, parti sociali, regioni, comuni, cooperative, associazioni dei costruttori al Tavolo di concertazione nazionale sulle politiche abitative, si tratta di **un arretramento del metodo concertativo**.

Il secondo intervento prevede all'alienazione generalizzata del patrimonio degli ex IACP o diversamente denominati con una svendita del patrimonio. Le risorse derivanti dalla dismissione dell'intero patrimonio di 950.000 alloggi (mediamente un quinto del valore catastale degli immobili), destinate al reinvestimento in edilizia sociale, saranno limitate: circa 130-150.000 nuovi alloggi. Ciò quanto costruirà la Francia in quattro anni in edilizia sociale e senza dismettere.

Fermo restando la normativa indicata dal Decreto legge, il piano casa dovrebbe individuare a nostro avviso il fabbisogno abitativo allo scopo di ampliare l'offerta di abitazioni a canone sociale e a canone moderato, mentre le iniziative di partenariato pubblico/privato dovranno essere aggiuntive e non sostitutive del patrimonio abitativo pubblico esistente.

CARTA ACQUISTI

La previsione di una **carta acquisti** finalizzata all'acquisto di generi alimentari e al pagamento delle bollette energetiche (stanziamento di 200 milioni nel 2008, alimentato da una quota della nuova tassazione sul settore energetico) non è inserita dentro alcun sistema di riforma organico per l'aiuto economico alle famiglie povere. Da ricordare poi che agevolazioni per le spese energetiche erano già previste attraverso una rivisitazione della tariffa sociale, che ha ancora bisogno di un provvedimento applicativo per divenire operativa.

LIBRI SCOLASTICI

Per i libri scolastici, dall'anno scolastico 2008-2009 scuole e università potranno adottare testi disponibili on line, gratuitamente o dietro pagamento dei diritti d'autore. I libri di testo saranno prodotti nelle due versioni, cartacea e on line scaricabile da internet. Il collegio dei docenti potrà adottare solo testi forniti nelle due versioni.

FONDO SOCIALE

Il **Fondo per le politiche sociali**, è ancora sottoposto a turbolenze. Nella migliore delle ipotesi resta fermo all'entità assolutamente insufficiente degli scorsi anni. Preoccupante è la dinamica che potrebbe derivare in campo sociale dal taglio alle risorse degli enti locali previsto dal Piano di stabilità interno e dal blocco dell'imposizione fiscale del Decreto legge n. 93, se gli stessi EE. LL. non metteranno mano, in alternativa ai tagli delle prestazioni sociali, ad una riqualificazione della spesa sul versante del funzionamento amministrativo.



ALTRI INTERVENTI SOCIALI

Riguardo alla possibilità del **personale dipendente pubblico**, in vista della pensione, di essere esonerato dal lavoro ed ottenere un trattamento temporaneo (50% + 20% dello stipendio) per chi svolge attività di volontariato continuativa ed esclusiva è apprezzabile che si voglia favorire l'espletamento di attività di volontariato. La norma desta alcuni dubbi per l'estensione della platea delle organizzazioni interessate e può creare confusione rispetto alla fattispecie volontariato, per natura gratuito.

Alcune norme relative al pubblico impiego contengono aspetti che hanno riflessi sul piano delle politiche sociali. Sarebbe opportuno inserire la malattia determinata da gravidanza e puerperio (come previsto dal DPR 25/11/1976 art.20), nonché i periodi di cura per patologie collegate allo stato di handicap grave (riconosciuto ai sensi della legge 104/92) tra gli eventi che non comportano la decurtazione di indennità o emolumenti aggiuntivi in caso di assenza per malattia nel pubblico impiego.

Ai fini della distribuzione dei fondi della contrattazione integrativa nel pubblico impiego, sarebbe importante inserire, tra le assenze che non vengono computate, quelle relative a congedi fruiti da genitori aventi diritto per la cura del figlio minore e quelli di familiari o affini di persone con handicap grave. Il rischio è, altrimenti, quello di favorire la stigmatizzazione sociale di coloro che si prendono cura di propri familiari minori di età o con handicap, in senso decisamente contrario rispetto a tutta la normativa di lotta contro le discriminazioni.

SANITA'

Per la Sanità la manovra finanziaria, ancora una volta, è attenta, prioritariamente, a contenere la spesa. Ciò è certamente condivisibile, anche se non è ancora chiaro quali "nuovi" interventi si intende adottare per reperire 2 miliardi di euro per il 2010 e 3 miliardi di euro per il 2011. Per il 2009 manca la copertura finanziaria di 834 milioni di euro per mantenere la sospensione del ticket di 10 euro per ogni ricetta specialistica, introdotto nel 2007 dal precedente Governo; la norma entrando in vigore dal prossimo 1° gennaio comporterebbe un forte aggravio per i cittadini.

Le Regioni per poter accedere al maggior finanziamento deciso per gli anni 2010 e 2011 dovranno stipulare, entro il 31 luglio 2008, una nuova Intesa Stato/ Regioni finalizzata a rendere il sistema sanitario più efficiente anche per evitare nuovi ricorsi alla tassazione locale.

Il vero problema irrisolto è come garantire l'"effettiva esigibilità" delle prestazioni, comprese nei Livelli essenziali di assistenza, a tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale. Ci troviamo di fronte ad una situazione molto differenziata tra le Regioni, ed in particolare tra Nord e Sud, ed in presenza di liste di attesa oramai "insostenibili". Si tratta, a questo punto, di rivedere l'intero sistema, comprese le responsabilità e le funzioni ai vari livelli istituzionali.

PREVIDENZA

Nel decreto legge, va valutato positivamente il **superamento del divieto di cumulo** fra i trattamenti pensionistici diretti e i redditi da lavoro autonomo e dipendente, perchè consente di rimuovere le restrizioni ancora esistenti all'attività lavorativa degli anziani. Si tratta di una misura fortemente richiesta dal sindacato anche perchè può contrastare efficacemente il lavoro sommerso e irregolare dei pensionati, con benefici consistenti per l'erario e gli enti previdenziali. Grave è,



tuttavia, l'assenza di qualsiasi previsione circa il superamento del divieto di cumulo fra le pensioni di invalidità e di reversibilità e i redditi da lavoro dipendente e autonomo; attenua la portata innovativa del provvedimento e grava su soggetti socialmente fragili.

Appare, invece, poco logica e comprensibile la **soppressione degli emolumenti** previsti per i componenti degli organi provinciali dell'INPS in assenza di un disegno più organico sulla ridefinizione dei compiti e delle funzioni dei comitati e prima ancora che siano state definite e rese note dal Governo le linee di riforma degli enti previdenziali. Vanno chiariti l'ambito di applicazione e le conseguenze del Decreto legislativo sugli organismi collegiali centrali e periferici degli stessi enti. La volontà di rintracciare eventuali abusi nella fruizione di benefici rivolti ad invalidi civili, attraverso un **piano straordinario di accertamento** nei confronti di 200.000 percettori di pensioni di invalidità, non può certo essere osteggiata, ma è opportuno rammentare che da tempo la CISL chiede un riordino complessivo della disciplina degli emolumenti, sulla base delle previsioni dell'articolo 24 della legge 328/00.

SCUOLA, UNIVERSITÀ, ENTI PUBBLICI DI RICERCA

Il quadro delle misure relative a personale, indirizzi di sistema, organizzazione, piano finanziario, è fonte di preoccupazione. Le scelte compiute, con un metodo che ha inibito il confronto con il sindacato su temi cruciali, rischiano di avere ricadute gravi e di lungo periodo su qualità e prestazioni del servizio pubblico (alla persona, all'impresa, al territorio) di cui scuola, sistema ricerca e università si fanno carico, in risposta a precisi diritti civili e sociali di cittadinanza e alle istanze di crescita competitiva del sistema paese.

Per la *Scuola* nell'arco 2009-2012 si profila un pesante taglio di personale pari, si stima, al 10% dei docenti e al 17% degli ATA. La manovra non parte da una analisi ragionata dell'attuale situazione del sistema scolastico e non ha obiettivi di miglioramento del servizio ma punta solo a predeterminate economie di spesa, che colpiranno soprattutto i lavoratori precari. Il disegno, se realizzato, comporterà il depotenziamento della rete territoriale delle scuole e un'offerta formativa fortemente ridotta, sicuramente non in grado di rispondere a quella "emergenza educativa" che tutti segnalano.

Per questo intervento finanziario si prevede un Piano programmatico in grado di revisionare l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, **senza alcun coinvolgimento delle forze sociali**.

Si destina il 30% delle economie di spesa alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, a partire dal 2010, con riferimento ai risparmi realizzati in ciascun anno.

Per l'*Università* e la rete degli *Enti Pubblici di Ricerca* lo scenario appare ugualmente preoccupante, tra vecchie rigidità e nuovi rigorismi: vincoli più stretti per assunzioni e stabilizzazioni; blocco sostanziale del turn over; massiccio piano di risparmi anche attraverso nuove esternalizzazioni; ulteriore riduzione del Fondo di finanziamento ordinario degli Atenei; razionalizzazione esasperata della rete degli enti di ricerca scandita da riordini e soppressioni; incursioni su contenuti, condizioni e caratteristiche della contrattazione integrativa, intervenendo i risparmi e i tagli pure sulle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa proprie dei bilanci di enti e atenei.

E' previsto un ingente rifinanziamento dell'Istituto Italiano di Tecnologia, ancora criticato dalla comunità scientifica per la poca chiarezza della *mission*. La possibilità per le università di trasformarsi in **Fondazioni** non sembra poter compensare il perdurante vuoto strategico e di investimenti in cui



si svolge il quotidiano lavoro didattico e di ricerca degli Atenei. Va difesa la coesione interna del sistema e l'omogeneità delle "regole del gioco" comuni, incluse quelle riguardanti i necessari livelli di tutela dei lavoratori, per i quali si prefigura il passaggio ad un diverso comparto contrattuale.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Non si condividono tutte le norme che intervengono sulle materie che appartengono all'autonomia contrattuale.

Ci sono provvedimenti che sono stati "traslati" dagli accordi contrattuali e rigorosamente normati con legge, svilendo, di fatto, il principio che invece dovrebbe vedere una più ampia autonomia delle singole realtà in un unico quadro di spinta al miglioramento e all'efficienza. Manca una "regia" informata e consapevole del disegno complessivo (alcune delle misure sono già da tempo in vigore in moltissime realtà contrattuali).

Si tagliano i fondi per la contrattazione integrativa, che pure erano già stati bloccati agli importi del 2004, e si interviene sugli automatismi della progressione economica.

Si interviene pesantemente sul turn over (una assunzione ogni dieci cessazioni nell'anno precedente) e sono fortemente ridimensionate le aspettative di stabilizzazione del personale precario.

E' tutta da dimostrare la capacità dissuasiva, mentre è certa l'iniquità delle misure relative alla malattia dei dipendenti pubblici, alle penalizzazioni economiche e al maggiore onere di adempimenti.

Si introducono, infine, i controlli della Corte dei Conti su tutti i contratti nazionali e integrativi, svilendo ulteriormente il ruolo dell'A.Ra.N., dei Comitati di Settore e, in definitiva, del Governo stesso.

Sono da valutare positivamente gli interventi restrittivi sulle consulenze della P. A. e i controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.

Per le *Autorità Indipendenti* si prevedono restrizioni di organici e interventi sugli inquadramenti, in un pacchetto di misure volte a contenere i costi del pubblico impiego, senza tener conto che i dipendenti delle Authority non ne fanno parte.