



Audizione

preliminare all'esame del

Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016

presso

le Commissioni riunite Bilancio

del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati

18 aprile 2016

Commento generale

L'Italia non è ripartita, ma la politica economica è sempre la stessa

Quadro macroeconomico

Una politica economica per restare nella crisi

Secondo i Conti nazionali Istat, dall'inizio della crisi si sono persi oltre 1 milione e 600 mila posti di lavoro (in termini di unità di lavoro) e oltre 3 milioni calcolando il trend potenziale pre-crisi. Le persone in povertà assoluta sono più che raddoppiate (secondo l'indagine Istat, passando da circa 1,8 milioni di individui del 2007 a 4,1 milioni nel 2014). Gli indicatori demografici Istat segnalano che nel 2015, per la prima volta da decenni, l'aumento degli emigrati (circa 100 mila italiani) supera l'aumento degli immigrati (solo 39 mila unità). L'Istat, inoltre, ci dice che sempre nel 2015 per la prima volta dal Dopoguerra diminuisce la speranza di vita alla nascita, risulta il più alto tasso di mortalità e le nascite sono al minimo storico dall'Unità d'Italia. Per il Mezzogiorno l'uscita dalla crisi sembra ancor più lontana, visto l'accresciuto divario con il resto del Paese dal punto di vista demografico, occupazionale, economico e sociale.

L'Italia non è ripartita. Eppure, nella premessa al DEF il Ministro dell'Economia conferma la strategia economica avviata dal Governo – ormai tre anni fa – **in continuità con le politiche di consolidamento delle finanze pubbliche a scapito di una politica espansiva**, nonostante la mancata ripresa dell'economia, italiana ed europea, la deflazione e il peggioramento del contesto internazionale.

Pur nel tentativo scomposto di valorizzare gli esigui risultati ottenuti, dato il rallentamento del commercio mondiale, la volatilità dei mercati e la limitata efficacia delle politiche monetarie, nel DEF si riconosce l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi di crescita e, di conseguenza, di riduzione dell'indebitamento netto della P.A. e del debito pubblico. Le stime di crescita del PIL vengono riviste al ribasso (da 1,6% a 1,2% nel 2016 e da 1,6% a 1,4% nel 2017), ma **le previsioni appaiono ancora troppo ottimistiche con questa politica economica** e, comunque, rimangono poco ambiziose rispetto ai problemi del Paese e, di conseguenza, alle misure necessarie: secondo il MEF nel 2017 lo scostamento tra la crescita tendenziale e il l'obiettivo programmatico è solo di due decimali (da 1,2% a 1,4%).

La spinta delle esportazioni su cui contava il Governo per il 2016, che nella Nota di aggiornamento del DEF di ottobre 2015 era prevista pari a 3,9%, è stata ridimensionata a 1,6%, a fronte di importazioni del 2,5% (segno anche dell'insufficienza produttiva nazionale), delineando un contributo negativo della domanda estera alla crescita del PIL 2016 (-0,2%).

La crescita, già da quest'anno, può avvenire solo attraverso la domanda interna, che nel 2015 ha registrato un rimbalzo positivo, ancorché modesto (0,5%), ma che non appare sufficiente. Basti guardare l'andamento dei prezzi al consumo nel 2015 (0,1%) e la stessa previsione 2016 (0,2%). Nel 2015, i consumi nazionali sono stati sospinti prevalentemente da quelli privati mentre la spesa pubblica continuava a ridursi. Ciò induce a pensare che la spinta dei consumi nel 2016 e negli anni successivi tende a ridimensionarsi, visto che risulta limitata, in quantità e qualità. In quantità, l'aumento del reddito che incrementa la spesa delle famiglie è contenuto e riguarda solo il lavoro, perché: proviene dal bonus fiscale di 80 euro; dai rinnovi dei CCNL, solo di alcuni settori, visto che

il Governo non ha previsto alcun sostegno generalizzato ai rinnovi dei Contratti nazionali, in particolare dei lavoratori pubblici e dei metalmeccanici; dalla nuova occupazione nel 2015 (secondo le Forze di lavoro Istat, circa 100 mila unità tra dipendenti e indipendenti, di cui la metà a termine). In qualità, i consumi risultano altrettanto limitati, perché sostenuti dalla riduzione dei prezzi e, infatti, la spesa delle famiglie sembra concentrata più sui beni essenziali o sui mezzi di trasporto, in termini sostitutivi, vista anche la riduzione complessiva dei prezzi e dei costi di utilizzo (come della benzina, legata alla caduta del prezzo del petrolio). Non a caso il recente incremento della produzione industriale è trascinato dagli investimenti fissi in mezzi di trasporto, mentre quelli in costruzioni, macchinari, attrezzature e beni immateriali risultano sostanzialmente stagnanti. Insomma, **l'aumento dei consumi non è strutturale e non avrà rilevanti effetti moltiplicativi**. In questo modo, l'obiettivo dell'1,2% di crescita del PIL nel 2016 non verrà certamente raggiunto. A certificarlo c'è anche l'ultima previsione del FMI (12 aprile 2016), che per l'Italia stima l'1,0% di crescita per quest'anno.

Nel disegno del Governo gli investimenti fissi privati, italiani ed esteri, dovrebbero aumentare come mai fino ad ora (+2,2 punti solo nel 2017, dopo appena lo 0,8 dell'anno scorso e oltre 30 punti in meno dall'inizio della crisi), in ragione degli incentivi fiscali previsti dalle ultime leggi di stabilità, della maggiore competitività e del "clima di investimento", reso più positivo dalle riforme strutturali in atto e in corso di programmazione, ovvero della riduzione dei diritti e del costo del lavoro, delle tasse alle imprese e del perimetro pubblico. Al contrario, la CGIL è convinta che la qualità e i diritti del lavoro siano fondamentali per la crescita, il benessere e lo sviluppo del Paese e, per questo, propone la *Carta dei diritti universali del lavoro* attraverso una legge di iniziativa popolare.

Finora tale strategia liberista non ha funzionato e gli investimenti reali in Italia continuano a essere la componente della domanda che più ha determinato la caduta del PIL e la perdita di posti di lavoro. Senza un intervento pubblico diretto ad aumentare strutturalmente la domanda – come proposto nel *Piano del Lavoro* della CGIL – non aumenteranno significativamente gli investimenti fissi netti privati.

Per questo, il Governo fa appello anche alla leva degli investimenti pubblici, ma solo evocando le risorse europee, mentre si appresta – ancora una volta – a ridurre nel bilancio dello Stato la spesa pubblica da qui al 2019 (dal 50,5% al 46,7% del PIL), compresa la spesa in conto capitale (-0,8 punti di PIL) e, nello specifico, gli stessi investimenti pubblici (-0,1 punti di PIL).

Secondo le previsioni del Governo, inoltre, il tasso di disoccupazione nel 2016 resterebbe pari all'11,4% (0,5 punti in meno del 2015), mentre nel 2017 si attesterebbe tendenzialmente al 10,9%. Nel quadro macroeconomico programmatico si fissa l'obiettivo di portarlo al 10,8%. Questo obiettivo, davvero poco ambizioso, è ancora molto lontano dal livello pre-crisi (6%). Con questo obiettivo non si recupererà mai l'occupazione perduta e il tasso di disoccupazione giovanile si manterrà ancora a lungo attorno al 40% (nel 2007 era il 20%), visto anche il tasso di sostituzione dettato dalla Legge Fornero sul sistema previdenziale. Il Governo fa affidamento alle ingenti risorse messe in campo per incentivare le assunzioni (sgravi contributivi e riduzione della base imponibile IRAP) e programma una variazione del numero di occupati nel 2017 di +0,8 a fonte di una previsione tendenziale di +0,7. **Le attuali politiche per l'occupazione non sono appropriate e le misure previste non producono risultati adeguati**.

Dal quadro macroeconomico programmatico del DEF, infine, si desume che è **programmata una riduzione dei salari reali da qui al 2019**, sebbene venga previsto un lieve ma progressivo aumento dell'inflazione e della produttività reale. Ciò che non viene mai previsto nel quadro macroeconomico programmatico dei DEF di questo Governo è l'aumento della produttività del capitale e "di sistema" (TPF), attraverso nuovi investimenti pubblici per una politica industriale e per una politica di sviluppo del Mezzogiorno, oltre che, magari, riforme strutturali dal lato della rendita, finanziaria, immobiliare, di posizione (per mancata concorrenza), da evasione fiscale, da corruzione, etc.

Economia e finanza pubblica

L'austerità moderata non funziona lo stesso

A dispetto di tutte le polemiche con le istituzioni europee sulla governance economica e sulla linea di austerità – esposte anche nel “Documento italiano per l'Europa” del 22 febbraio 2016 – nel DEF non c'è traccia di una politica economica alternativa, o almeno diversa, e non c'è coerenza con le dichiarazioni dei mesi precedenti.

Nel DEF viene posta molta enfasi sulle riforme strutturali, realizzate e programmate, soprattutto per giustificare la richiesta di maggiore flessibilità di bilancio. Il Governo resta così in coerenza con la linea della cosiddetta «austerità flessibile», per la quale si attenua il percorso di restringimento del deficit e del debito pubblico, ma **non si realizza alcuna politica espansiva e nemmeno si utilizzano tutti i margini di deficit spending entro la soglia del 3% del PIL**. Anzi, dall'indebitamento netto pari al 3% del PIL nel 2014, si è passati al 2,6% del 2015, si conta il 2,3% per quest'anno (un decimale sopra l'obiettivo calcolato l'autunno scorso) – ammesso che le previsioni di crescita si realizzino – e si programma una riduzione all'1,8% nel 2017. Secondo il Governo, la “flessibilità” di bilancio risulterebbe dallo scostamento rispetto al quadro tendenziale, in cui il deficit dovrebbe limitarsi all'1,4% (due decimali sopra la linea di austerità prevista dalla cosiddetta Agenda Monti, che il Governo ha seguito fino all'anno scorso). Tale restrizione dei conti dovrebbe portare al pareggio di bilancio, ovvero a un indebitamento netto strutturale pari a zero o addirittura un surplus nel 2019, un anno in più rispetto a quanto previsto con la Legge di stabilità 2016. Tuttavia, **l'entità della correzione programmata sostanzialmente non cambia e viene prevista una progressiva e deleteria crescita dell'avanzo primario**, dall'1,6 al 3,6 per cento del PIL (in corrispondenza peraltro di una graduale riduzione degli interessi passivi, dal 4,2% del 2015 al 3,5% nel 2019), per contenere il debito pubblico nei prossimi anni, anche se con un ritmo inferiore rispetto a quanto previsto a ottobre 2015. Tutto questo, facendo affidamento a un deflatore del PIL dell'1,0% nel 2016 che innalzerebbe il PIL nominale a 2,2 punti, su cui misurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Occorre, invece, generare maggiore crescita e più inflazione per determinare una riduzione del debito pubblico molto più consistente e meno sofferta. **Con i tassi di interesse attuali, se non si prevede subito un significativo piano di investimenti pubblici, non si capisce quando mai si possa realizzare.**

Allo stesso modo, si potrebbero risanare i conti pubblici con una diversa politica delle entrate, la cui distorsione rappresenta la vera causa dell'aumento del debito pubblico dagli anni Ottanta a oggi. Il nostro Paese, con una diversa politica delle entrate, avrebbe enormi margini di recupero di risorse pubbliche da destinare, ad esempio, a investimenti pubblici, infrastrutture, creazione di lavoro pubblico e nuovo welfare. Basti pensare all'evasione e all'elusione fiscale, al lavoro irregolare e all'economia illegale. Basti pensare all'enorme quantità di ricchezza netta concentrata nelle mani del top 10% della popolazione e non investita nell'economia reale.

Nel DEF, poi, **si dichiara di voler insistere con la riduzione della spesa pubblica e con le privatizzazioni**, mentre si ripropone la leva fiscale a sostegno delle imprese e dei redditi netti in modo iniquo e generalizzato. Tra tagli lineari, cosiddetta *spending review* e riduzione dei trasferimenti si prevede un nuovo ridimensionamento della spesa pubblica in termini nominali, oltre che in percentuale del PIL, con ulteriori ripercussioni sulla domanda aggregata, come certificano anche le ormai note e numerose pubblicazioni del FMI e dell'OCSE.

Politiche fiscali

Niente di nuovo, niente di buono

Come premessa va segnalato come, anche con la programmazione fiscale il governo continui a voler perseguire l'obiettivo di una maggiore competitività da costi, anziché una più efficiente ed equa allocazione delle risorse e dei fattori produttivi.

Il DEF data l'inizio della riforma strutturale del sistema fiscale al 66/2014 che ha previsto il bonus di 80 euro per i percettori di reddito da lavoro dipendente o assimilati fino a 26.000 euro; rivendica la deduzione della quota lavoro sull'IRAP come da Stabilità 190/2014 e riunifica i due provvedimenti sotto la definizione di "riduzione del cuneo fiscale". Abbiamo già avuto modo di dire come – se gli 80 euro sono stati comunque un provvedimento che, vista la perdita di potere d'acquisto dei salari e la elevatissima evasione fiscale, appariva dovuto e comunque positivo – la diminuzione del cuneo per le imprese (e aggiungiamo la decontribuzione) **sono stati provvedimenti costosi** che hanno spostato risorse in maniera non selettiva alle aziende con un ritorno molto basso in termini di occupazione aggiuntiva. La Legge di Stabilità 2016 ha inoltre già previsto per il 2017 una diminuzione dell'IRES al 24%. Crediamo che questo provvedimento sia, se fosse possibile, ancor meno utile della diminuzione del cuneo, se il fine della politica fiscale del governo è uscire dalla crisi. **Una diminuzione generalizzata dell'imposta sui profitti delle imprese segna la continuità nel volersi affidare al mercato nonostante le ripetute prove di inefficacia di questa strategia.** Ci appare profondamente ingiusto, in un paese non uscito dalla crisi e con la disoccupazione oltre l'11%, diminuire in maniera generalizzata un'imposta sui profitti, e ci appare, rispetto ai provvedimenti su IRAP e decontribuzione che almeno intervenivano sui costi seppur in modo non selettivo, ancor più un ingiustificato "regalo alle imprese".

Allo stesso modo l'abolizione delle imposte su tutte le prime case appare una soluzione semplicistica e populista alla necessità, reale, di riordinare le imposte sul patrimonio per far concorrere alle finanze pubbliche anche i detentori di quelle grandi ricchezze ingessate, mobiliari e immobiliari, che (soprattutto per la situazione italiana, cfr. Piketty "Il capitale nel XXI secolo") se fossero destinate ad investimenti produttivi darebbero una spinta decisiva alla ripartenza dell'economia reale.

Il PNR del DEF descrive inoltre le tappe della Delega fiscale 23/2014, in gran parte attuate, con una lettura che riteniamo di non condividere. **Innanzitutto manca l'individuazione dell'evasione fiscale come problema principe delle entrate del nostro paese** (si stimano dai 90 ai 180 miliardi annui di mancate entrate). Manca quindi, ovviamente, una strategia organica per la riduzione strutturale dell'evasione fiscale.

Sulla Delega, in particolare crediamo che **il rallentamento della revisione del catasto, sia un grosso limite, e che la nuova disciplina dell'abuso del diritto (che preferiamo chiamare elusione fiscale) debba essere giudicata negativamente** soprattutto perché è andata a cancellare una giurisprudenza di alta corte ormai sedimentata che considerava il principio antielusivo immanente nella Costituzione di fatto equiparando l'elusione all'evasione.

È positivo l'innalzamento del prelievo sul gioco d'azzardo (ma dobbiamo far notare che quando l'aveva chiesto la CGIL, due anni prima, la risposta del ministero era stata che fosse "impossibile e deleterio") ed il riordino del settore. Giusta è la strada di utilizzare la tecnologia per aumentare la *compliance* anziché puntare sulla repressione dell'evasione ormai consumata, e positiva è anche l'intenzione di descrivere meglio i risultati della lotta all'evasione, evidenziando separatamente il recupero ottenuto da somme dichiarate e non versate e da errori materiali. Tuttavia nel capitolo successivo il governo non si esime dal vantare il trend positivo del recupero, pari nel 2015 a 14,9 miliardi, omettendo che più della metà di queste somme derivano proprio da tributi dichiarati e non

versati e da errori materiali. In un paese come il nostro, in cui così alta è l'evasione, la cifra di 14,9 miliardi è sicuramente bassa, e sconta il fatto che gran parte dell'evasione commessa, pur accertata, è di difficile recupero. Dall'audizione dell'AD di Equitalia abbiamo calcolato che negli ultimi anni solo il 7% dell'evasione finita a ruolo è stata effettivamente recuperata. Inoltre, i positivi risultati della *disclosure*, dello *split payment* e del *reverse charge* non sembrano suggerire modifiche sostanziali in materia di lotta ai paradisi fiscali (ma l'adesione al BEPS crediamo sia comunque un passo avanti) e di riorganizzazione dei pagamenti IVA.

Con la stessa cecità parziale si lodano le virtù della fatturazione elettronica, ora obbligatoria solo verso la pubblica amministrazione, e ci si arrende al fatto che questa è una riforma che non può essere impiantata, in tempi brevi, nel sistema fiscale italiano. Cosa vera peraltro, vista la grande diffusione della microimpresa nel nostro paese, che renderà il passaggio alla fatturazione elettronica, che rimane l'obiettivo, assai lungo da venire. La CGIL ha elaborato, anche confrontandosi con esperti e studiosi della materia nel suo *Laboratorio delle politiche fiscali*, una soluzione intermedia e meno invasiva che potrebbe essere applicabile da subito, che metterebbe in contatto telematico i soggetti IVA con la sola Agenzia delle Entrate (e non anche i soggetti tra loro come nella fatturazione elettronica) attraverso una semplice App per smartphone.

Rimane il fatto che, da un lato, la fatturazione elettronica e, dall'altro, incentivare l'uso del contante più che della moneta elettronica e tracciabile appare assai contraddittorio. Il contante è il principale strumento di evasione, quando non di corruzione e attività illecite, per cui crediamo che l'innalzamento della soglia massima a 3.000 euro continui a essere, senza mezzi termini, un favore agli evasori.

Tornano in discussione, anche quest'anno, le spese fiscali (le cosiddette *tax expenditures*), ovvero l'insieme delle detrazioni, deduzioni e crediti d'imposta che contribuiscono ad erodere le imposte di circa 300 miliardi l'anno. In questo totale, dobbiamo ricordare, confluiscono anche le detrazioni per lavoro dipendente, autonomo e pensione (oltre 37 miliardi), le detrazioni per carichi di famiglia (10 miliardi), le detrazioni delle spese mediche (2,3 miliardi), dei lavori di ristrutturazione, ecc. oltre alle agevolazioni alle imprese che impediscono la doppia tassazione o che costituiscono incentivi che inseriremmo nell'ambito della politica industriale. Circa 40 miliardi sono relative alle aliquote IVA al 4% e 10%. Se è condivisibile che sia necessario "eliminare o rivedere le *expenditures* non più giustificate sulla base delle mutate esigenze sociali ed economiche o quelle che duplicano programmi di spesa pubblica", crediamo sia necessario segnalare due nodi:

- Innanzitutto è necessaria una nuova mappatura delle spese fiscali, essendo ormai datata, nelle voci e negli ammontari, quella fatta nel 2011 dalla commissione Ceriani.
- In secondo luogo, troviamo contraddittorio pensare ad un riordino delle spese fiscali accompagnato ogni anno dal varo di nuove detrazioni, deduzioni e crediti d'imposta.

Sarebbe necessario riordinare gli strumenti guardando ai fini per cui sono stati previsti, e laddove possibile sganciarli dalle dichiarazioni fiscali.

Pende ancora sui conti pubblici la parte non sterilizzata delle clausole di salvaguardia (nel 2017 per 15,1 miliardi e nel 2018 per 19,6 miliardi) che, se non attuate, imporrebbero l'aumento dell'IVA. Di nuovo, nel DEF come nella Stabilità 2016, si considerano gli effetti benefici della sterilizzazione come se fossero andati a modificare una situazione in atto, calcolando benefici su inflazione, consumi delle famiglie e addirittura investimenti, come se questi fossero benefici reali e non solo il procrastino di malus che ancora incombono sulla prossima legge Stabilità.

Sarà comunque bene vigilare che il continuo rinvio degli aumenti IVA non si risolva in una riforma complessiva che innalzi le aliquote, soprattutto quella al 4% sui generi di prima necessità.

Pubblica Amministrazione e lavoro pubblico

Il DEF è in assoluta continuità con le politiche fin qui assunte

Continuano a mancare chiare ed evidenti politiche pubbliche con le quali dar seguito in Italia alle tante "declamazioni" in Europa contro l'austerità. **Spiccano, invece, gli interventi "a legislazione vigente" assunti verso il lavoro pubblico e la spesa pubblica, così come spicca anche l'assenza di nuove politiche che invertano la linea fin qui seguita** scommettendo sulla innovazione e la ripresa dei consumi che, come afferma il Governatore della Banca d'Italia, passa anche attraverso la crescita della capacità di consumo e conseguentemente del potere di acquisto di retribuzioni e pensioni. Gli effetti delle politiche di austerità adottate dal Governo e dei tagli alla spesa pubblica sono ben indicati nel DEF.

Cosa è avvenuto

Nel 2015 le politiche adottate hanno prodotto una ulteriore riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente dell'1,1% che porta quella del triennio 2013/2015 a meno 2,6% che si aggiunge a quella del periodo 2010/2012. Si è prodotto un ulteriore calo dell'incidenza della spesa per redditi sul PIL (da 10,9% al 9,9%).

Nel solo 2015 infatti la spesa per redditi da lavoro dipendente ha avuto un taglio di circa 2 miliardi di euro determinata dall'insieme delle misure che hanno colpito:

- l'occupazione con il blocco totale del turn-over;
- i redditi da lavoro con il blocco della contrattazione nonostante la Sentenza 178/2015 della Corte Costituzionale rimasta fino ad oggi senza pratica attuazione;
- la contrattazione di secondo livello fermata all'anno 2015 e ridotta nella sua consistenza

Si è trattato in sostanza solo di interventi di taglio della spesa, mentre le Pubbliche Amministrazioni erano interessate da processi di riforma (vedi Legge Madia, Legge sulla "Buona Scuola" e provvedimenti di chiusura delle province) che hanno determinato un peggioramento delle condizioni di lavoro, in nome della unilateralità e della qualità dell'agire delle Pubbliche Amministrazioni. Anche in questo caso **si è trattato solo di tagli lineari che hanno colpito il lavoro, il suo valore, la sua qualità.**

Addirittura nello stesso anno 2015 il risultato finale si discosta da quanto previsto, con un taglio ulteriore di circa 3 miliardi determinato dall'aggravarsi delle misure adottate in tema di blocco totale del turn-over ed occupazione.

Questa politica che considera il lavoro pubblico e le pubbliche amministrazioni solo dal punto di vista dei tagli di spesa per "fare cassa" e tenere in vita una prospettiva, peraltro di dubbia praticabilità di tenuta dei conti, produce i suoi effetti su tutti i comparti di spesa (dalla Sanità dove il taglio della spesa per i redditi da lavoro è stata dell'1% = 35 milioni di euro; al sistema delle autonomie locali; alla ricerca; agli enti previdenziali ed al sistema delle agenzie fiscali), deprimendone le capacità di investimenti e innovazione.

Il sistema delle previsioni

Ma il sistema delle previsioni per il 2016 e per gli anni successivi non cambia registro. Continuano le riduzioni di spesa per redditi da lavoro fino al 2019 e le forti limitazioni, se non a blocchi totali delle capacità assunzionali che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche. In sostanza da un DEF che "a legislazione vigente" fotografa la situazione esistente, fatta di tagli di spesa, di misure che bloccano lo sviluppo, di riduzione della capacità di spesa dei redditi da lavoro,

si evidenzia la continuità delle politiche governative per gli anni 2016/2018. Questo significa che se non si cambiano tali politiche la continuità dei tagli alla spesa e al lavoro è destinata a durare nel tempo. **Questo significa che la riapertura della stagione contrattuale del lavoro pubblico è negata dall'attuale legislazione dopo 7 anni di blocco totale e riguarda anche il futuro.** Sarebbe, invece, necessaria una politica di innovazione anche occupazionale, a partire dalla soluzione non più rinviabile della annosa vicenda del precariato, anche dopo la recente sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha considerato illegittima la normativa italiana sul lavoro a tempo determinato nelle Pubbliche Amministrazioni e gli effetti del Jobs Act in tema di contratti di collaborazione.

Una legislazione che va cambiata

Il cambio delle politiche pubbliche nelle Pubbliche Amministrazioni e verso il lavoro pubblico obbliga ad altre scelte di politica economica in base alle quali si scommette sul futuro: su una crescita fatta di innovazione, di qualificazione della spesa, di nuove politiche del lavoro che ne valorizzino la funzione, che sostengano le innovazioni e le riforme il cui significato non deve essere "il risparmio di spesa" (a volte palesemente falso come nel caso della chiusura delle province o tutto da dimostrare come nel caso degli effetti della Riforma Madia), ma una nuova qualità di poteri pubblici vicini ai cittadini. Tutto ciò che manca nel DEF. La continuità delle politiche non fa intravedere questo necessario cambio di passo.

Anche in tema di taglio alla spesa pubblica la cosiddetta "spending review" risulta sempre di più non una "revisione della spesa", ma solo un pesante taglio che si protrae fino al 2018 per ulteriori 10 miliardi di tagli, arrivando complessivamente a quasi 29 miliardi di euro di tagli di spesa. Tagli di spesa che, al di là di alcuni interventi positivi in tema di acquisti di beni e frutto finalmente di una riduzione delle stazioni appaltanti, peraltro ancora sulla carta, sono destinati a produrre solo riduzione di capacità di spesa e sostanziale non finanziamento delle misure di innovazione organizzativa e di processo annunciate ad iniziare dalla Agenda Digitale che dovrà coinvolgere tutte le amministrazioni pubbliche.

Politiche inerenti il Welfare e la Coesione

Si sceglie la continuità di una politica che non produce risultati

Con la presentazione del Documento di Economia e Finanza 2016 si sancisce, in termini di continuità con la legge di stabilità e con i precedenti documenti, la scelta di non intervenire su alcuni nodi di carattere strutturale del nostro Paese.

Nell'allegato relativo al Programma Nazionale di Riforma emerge con chiarezza un aspetto, coerente a diverse politiche anche di carattere settoriale: si sceglie un approccio di carattere iper-regolatorio, spesso anche disordinato e confuso, e non invece la esigenza di una diversa regolazione accompagnata però da interventi d'investimento. Tale elemento vale sia negli aspetti relativi alle dirette competenze dello Stato, si veda tutta la parte relativa ai servizi e ai diritti di cittadinanza, e sulle politiche d'investimento nelle infrastrutture e nell'area del Mezzogiorno sottovalutando una emergenza certificata anche dalle recenti pubblicazioni Istat (es. "Noi Italia").

Il caso del finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale

Per contro invece si agisce, in alcuni settori strategici, in una politica di tagli al finanziamento pubblico in continuità con le previsioni indicate nella legge di stabilità 2016 rispetto agli anni 2017 e 2018. È il caso del finanziamento al Servizio Sanitario Nazionale dove il governo conferma la riduzione della quota percentuale di spesa sanitaria dal 6,8% al 6,5%.

Nello specifico il DEF dice: *“Nel triennio 2017-2019, la spesa sanitaria è prevista crescere ad un tasso medio annuo dell’1,5 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale cresce in media del 2,8 per cento. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL decresce e si attesta, alla fine dell’arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,5 per cento”*. Ma il DEF rivela anche i tagli già decisi da una intesa Stato Regioni, della quale non si è avuta notizia, dell’11 febbraio scorso: -3,5 miliardi nel 2017 e -5 miliardi dal 2018: *“Alle regioni e province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018 ... La ripartizione di tale contributo tra i vari comparti, compresa la Sanità, è stata sancita l’11 febbraio 2016 in Conferenza Stato Regioni, portando a una rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale per 3,5 miliardi nel 2017 e per 5 miliardi di euro a decorrere dal 2018. La quota residua di 480 milioni (relativa alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti e servizi) verrà ripartita entro il 31 gennaio di ciascun anno”*.

Così la spesa sanitaria ipotizzata dal 6,9% attuale (già sotto la media dei Paesi Ocse) crolla nel 2019 al 6,5% del PIL, cioè al di sotto del livello di rischio per la salute indicato dall’Organizzazione Mondiale della Sanità. L’Intesa Stato Regioni, ha dunque “anticipato” il DEF, attuando quanto previsto dall’ultima legge di stabilità, scaricando sulla sanità i tagli decisi alle spese regionali (il contributo di Regioni e PA alla manovra): 3,5 miliardi nel 2017 e 5 miliardi a decorrere dal 2018.

Il finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale rimane ben al di sotto della crescita del PIL nominale e non copre nemmeno l’aumento dei prezzi.

Previdenza, nessun seguito agli annunci

La parte previdenziale, sulla quale si sono susseguiti gli annunci, non prevede neanche uno specifico capitolo di analisi. Ci si limita ad enunciare una *“valutazione di interventi volti a favorire una maggiore flessibilità nelle scelte individuali”* senza indicare una possibile traiettoria d’interventi in particolare sul tema più urgente che è quello relativo alla età di pensionamento e alla esigenza di restituire al sistema una flessibilità superando vincoli e rigidità – introdotti dai diversi interventi – che hanno nei fatti cristallizzato la situazione con il brusco e continuativo innalzamento sia del requisito anagrafico che di quello contributivo. Peraltro nel DEF si fa riferimento esplicito alle riforme che si sono succedute dal 1995 ad oggi, per la garanzia della sostenibilità finanziaria e per il corretto rapporto tra generazioni, negando quindi la esigenza d’intervento.

Come reso evidente anche dalla piattaforma unitaria, della iniziativa di mobilitazione dello scorso 2 aprile, articolata in diversi capitoli un intervento sulla flessibilità in uscita non è differibile – anche per gli effetti che produce nelle dinamiche del mercato del lavoro – e l’assenza di un orientamento marcato nel DEF potrà produrrà nella discussione sulla legge di stabilità solo provvedimenti parziali utili solo a tamponare – neanche in termini definitivi come è stato sul tema esodati, penalizzazioni, indicizzazioni – le emergenze.

Sociale, ci si limita a un intervento parziale sulla povertà con orizzonti non chiari

Relativamente ad altri capitoli sul welfare si confermano le sole previsioni contenute nella legge di stabilità 2016 sull’intervento di contrasto alla povertà, limitandosi a reiterare i contenuti del Disegno di Legge con delega al Governo varato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 30 gennaio e che ha iniziato nelle settimane scorse il suo iter parlamentare.

Sul punto il giudizio è noto: se da un lato si tratta indubbiamente di un passo in avanti, per la costituzione del fondo e per il suo finanziamento, dall’altro non si è in presenza di un intervento con caratteristiche – neanche in prospettiva – universali. Si mantiene il carattere di categorialità, attraverso l’introduzione di criteri selettivi non legati alla condizione economica del nucleo familiare, e lo stanziamento di risorse (600 milioni per il 2016) non copre neanche la totalità dei nuclei familiari con figli minori, criterio selettivo individuato dalla legge di stabilità. Inoltre si inserisce un

punto relativo alla razionalizzazione delle prestazioni assistenziali e anche di natura previdenziale che mantiene tutti gli elementi di ambiguità.

Si è chiesto, nei documenti dell'Alleanza contro la Povertà e nelle audizioni parlamentari, di distinguere nettamente i due percorsi: la definizione della misura di contrasto alla povertà dal riordino delle prestazioni. Escludendo definitivamente, per atto del Governo o del Parlamento, il riferimento alla previdenza.

Preoccupa fortemente il ritardo nella definizione dei criteri per lo strumento per il 2016, il SIA, per il quale manca ancora il decreto interministeriale con il rischio di non attuazione della misura per l'anno in corso.

Il DEF fa poi inoltre riferimento alla definizione di un intervento di redazione di un Testo Unico sui provvedimenti per la famiglia per il quale sarà formulata una valutazione quando saranno approntati i materiali.

Coesione e Mezzogiorno, solo la riproposizione di intenzioni

I capitoli relativi alla politica di coesione e al Mezzogiorno da un lato si limitano a rendicontare spese anche di natura organizzativa sul versante competenze istituzionali (Operatività Agenzia per la Coesione) dall'altro si danno per compiuti percorsi e per definiti alcuni atti ancora invece collocati in un limbo. E' il caso del cosiddetto *Masterplan per il Mezzogiorno*, atto che non esiste, essendo il Governo limitato alla definizione delle cosiddette Linee Guida (titolo testuale dell'unico documento disponibile) che avrebbero dovuto tracciare il percorso verso la definizione del *Masterplan*. Tra l'altro si fa riferimento a percorsi di partecipazione dei cittadini e delle forze economiche e sociali del Mezzogiorno che non sono dati, visto che il Governo si è limitato ad incontri con le sole Istituzioni locali (Regioni e Città Metropolitane) interessate dai cosiddetti Patti per il Sud.

Il tema della partecipazione e del coinvolgimento è anche stato oggetto, insieme a specifici elementi di proposta, del *seminario congiunto e della relativa documentazione di CGIL – CISL – UIL e Confindustria dello scorso 23 febbraio scorso*.

Nei diversi capitoli che il DEF dedica al tema si ripropone, quasi ostinatamente, lo stesso ragionamento a partire dalla questione risorse reiterando più volte la cifra di 95 miliardi nei sette anni di valenza del ciclo di programmazione. Risorse tra l'altro alle quali si fa riferimento per il complesso degli interventi (Ricerca, banda larga, innovazione, infrastrutture, etc).

Come più volte evidenziato, anche da altri soggetti, il punto non è la dimensione delle risorse che derivano dal ciclo di programmazione (fondi SIE e FSC per il co-finanziamento) ma la esigenza di un incremento delle risorse utili al finanziamento ordinario restituendo ai fondi europei il carattere di addizionalità. Il dato certificato del crollo degli investimenti pubblici nelle aree del meridione lo dimostra con evidenza. La necessità di ridurre non solo il divario economico e sociale ma quello relativo alle infrastrutture materiali e immateriali è una condizione per attivare e per accompagnare politiche di sviluppo nei territori meridionali e nei settori interessati.

Inoltre l'altro elemento è che sia le linee guida del *Masterplan* che le bozze dei Patti per il Sud si pongono il solo problema della accelerazione della spesa, anche in relazione alla cosiddetta clausola investimenti, quando invece andrebbe coniugata in modo forte e visibile con la qualità degli interventi e con una stringente valutazione, anche per la definizione delle priorità, dei benefici.

Tali elementi informano l'insieme delle politiche sul tema della coesione e la tardiva costituzione della cabina di regia del FSC, prevista dalla legge di stabilità per il 2015, se non connessa con il rapporto con le realtà economiche e sociali – nella dimensione nazionale e regionale/territoriale – rischia di non determinare alcun processo virtuoso nella selezione degli interventi, nel

coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione e finanziamento, nella necessità di operare su una dimensione concretamente interregionale e inter-istituzionale.

Programma delle infrastrutture strategiche

Occorrono più risorse, maggiore efficienza e omogeneità

Dal DEF e specifico allegato si desume che la suddivisione dei finanziamenti per le infrastrutture è così composta: per opere ferroviarie 39,51%; per opere stradali 35,60%; per il Mose 7,7%; per le metropolitane 17,11%. Occorre rilevare che su un costo complessivo di 70.937 miliardi, la copertura prevista è pari al 83,40%, se si considerano anche le disponibilità private. **Manca pertanto la copertura di 16.075 miliardi, pari al 22,60%.**

Per quanto riguarda le opere affidate, lo stato dell'arte è il seguente: 13 opere in corso di realizzazione; 9 opere in corso di progettazione e realizzazione; 9 opere in una delle fasi di progettazione. Da ciò detto scaturisce la seguente situazione:

- manca la copertura finanziaria complessiva per le infrastrutture previste e in attuazione, e su tale aspetto occorrerebbero risposte più puntuali e precise relative ai finanziamenti da attivare a copertura; inoltre è necessario comprendere lo sviluppo che avranno i progetti non inclusi nell'allegato infrastrutture al DEF 2015 e integralmente ripreso dal DEF 2016;
- i lavori di realizzazione delle opere continuano a procedere con eccessiva lentezza e problematicità che determina allungamento dei tempi e lievitazione del costo finale, è indicativo in questo caso l'esiguità dell'ammontare degli stati d'avanzamento;
- emerge un forte squilibrio nella composizione ed assegnazione dei finanziamenti nella distribuzione territoriale, con una forte penalizzazione per le aree del mezzogiorno (Sud 33%).

Un aspetto, questo, non secondario che andrebbe riequilibrato in quanto determina una **disomogenea distribuzione di infrastrutture e servizi sul territorio nazionale, per cui risultano svantaggiate, in termini di accessibilità, alcune aree del mezzogiorno e le aree periferiche del Paese.** Macro aree territoriali dotate spesso di reti ferroviarie e stradali inadeguate per il trasporto merci e passeggeri e da ciò la perdita di quote di mercato, e che genera svantaggio competitivo, in modo particolare nel settore del turismo e delle attività industriali, finendo per accentuare il divario Nord-Sud col rischio di compromettere la tenuta della coesione sociale. Tale situazione è relativa alla errata e insufficiente programmazione e in modo particolare al fallimento e alle distorsioni operate dalla legge obiettivo (ultimata opere per 23,8 miliardi, pari all'8,4% del programma).

Riteniamo, pertanto, positiva la sua cancellazione, riconducendo alla legislazione ordinaria la pianificazione di infrastrutture, e aver vietato espressamente che tra i compiti del contraente generale possa essere annoverato lo svolgimento della direzione lavori, che rientra, invece, nei compiti specifici di controllo alle stazioni appaltanti.

Per quanto concerne il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), più volte richiamato, sarà necessario, per ciò che attiene alle priorità infrastrutturali oggi espresse nell'allegato relativo al programma delle infrastrutture 2016 che in parte derivano dalla Legge Obiettivo, implementare i finanziamenti nazionali, apportando un riequilibrio complessivo per quanto attiene alle infrastrutture nel mezzogiorno, indicato nello stesso documento come punto di debolezza per quanto concerne la dotazione infrastrutturale. Il DPP rappresenterà un documento che nella sua complessità, dovrà incrociare quanto già previsto nei contratti di programma con Anas e Rfi, nei programmi delle Autorità portuali e nei contratti con le società aeroportuali. Per una sua maggiore efficacia e

praticabilità sarà opportuno che non venga calato dall'alto ma che scaturisca anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e le istituzioni locali e regionali.

È auspicabile che il nuovo quadro normativo in materia di appalti e i nuovi strumenti di programmazione delle priorità infrastrutturali escludano la possibilità, al di fuori dei canali definiti dalla norma, di riassegnazione o rimodulazione di risorse come è avvenuto fino ad oggi con i poteri attribuiti alla Presidenza del Consiglio. È altresì importante che i nuovi canali di programmazione non confliggano tra di loro e garantiscano una visione più ampia e coerente possibile dei canali di finanziamento disponibili.

Per quanto concerne alcune questioni attuative, rimane aperto il problema relativo al divario esistente tra programmazione delle opere, effettiva cantierizzazione e loro realizzazione. Sotto questo aspetto **è essenziale che vi sia la certezza della copertura finanziaria**, da realizzarsi attraverso una effettiva capacità di coordinamento tra i finanziamenti di natura nazionale e quelli messi a disposizione dell'unione europea attraverso i Pon nazionali e i Por Regionali evitando dispersioni e frantumazione delle risorse.

In questo contesto, **non è di secondaria importanza la qualità della progettazione.** Aver escluso la possibilità di poter appaltare sulla base di una progettazione preliminare o genericamente generale, e aver ridimensionato il ricorso alla prestazione integrata (progettazione e lavori) sono due scelte normative che vanno nella giusta direzione. Riteniamo positivo aver istituito un fondo che assicura la riallocazione delle risorse riprogrammate a seguito dell'attività di *project review*.

Rispetto alle questioni che attengono alla corruzione e alla infiltrazione delle mafie nel sistema degli appalti, aver superato il criterio del massimo ribasso, aver disposto una sostanziale riduzione delle stazioni appaltanti e aver assegnato all'Anac un ruolo sanzionatorio e di controllo complessivo in tutte le fasi dell'appalto, risultano indirizzi importanti. **Un notevole impulso alla trasparenza e all'attenuazione delle problematiche può essere perseguito attraverso la concreta attuazione del dibattito pubblico, che ha come scopo il coinvolgimento delle parti sociali e delle comunità locali già in fase di programmazione e progettazione delle medie e grandi infrastrutture strategiche.**

Segnaliamo, che per quanto attiene il corridoi Scandinavo-Mediterraneo è necessario accelerare i tempi di realizzazione dell'alta velocità Napoli-Bari e la stessa realizzazione della Messina-Catania-Palermo. Quest'ultima opera in se strategica, rischia di restare monca in assenza di un intervento strutturale relativo alla realizzazione dell'alta Capacità nella tratta Salerno-Reggio Calabria.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno tale contesto si rafforzerebbe con il Polo logistico di Gioia Tauro e le altre quattro aree vaste intermodali: il quadrante orientale della Sicilia; il sistema Pugliese; la logistica Campana; il quadrante occidentale della Sicilia individuate nel Pon Infrastrutture. Il completamento di questi snodi infrastrutturali determinerebbe nei fatti una effettiva connessione di tali aree alla rete Ten-T, favorendo un impulso allo sviluppo e alla competitività dei territori interessati, riducendo il trasporto merci su gomma e i relativi costi economici e ambientali.

Per quanto concerne i porti si impone la necessità della realizzazione dei collegamenti di ultimo miglio, la cui assenza determina la scelta di movimentare le merci via gomma congestionando la rete stradale. Inoltre, va superato l'approccio localistico puntando alla integrazione e al coordinamento con gli altri porti per ottimizzare l'uso delle risorse e per perseguire un modello di sviluppo integrato sia del sistema portuale al suo interno, sia con gli altri elementi logistici.

Per quanto attiene alle Città e alle aree metropolitane occorre superare l'arretratezza e l'esiguità delle reti di trasporto collettivo urbane e metropolitane, investendo su un nuovo parco mezzi e incentivando la intermodalità. Un aspetto centrale attiene alla realizzazione delle metropolitane e

alla capacità di creare una effettiva interconnessione di queste con le infrastrutture deputate al trasporto di lunga percorrenza. Tale obiettivo va accompagnato e irrobustito attraverso una nuova politica del trasporto pubblico locale, fortemente penalizzato dai tagli e dalle mancate risorse aumentando i livelli di intervento sulla manutenzione e rinnovo del materiale rotabile.

È fondamentale, inoltre, stabilire parametri di sostenibilità e di efficienza per la *governance* delle aziende di trasporto pubblico. Questo in modo particolare per quanto attiene alle Città metropolitane, determinerebbe un più qualificato servizio, con benefici indubbi alla qualità delle Città sotto il profilo ambientale, riducendo gli spostamenti su gomma e dando maggiore impulso alla capacità attrattiva del turismo.

In questi anni di devoluzione, i cui esiti sono tutti gli occhi di tutti, oltre la metà delle strade statali è stata affidata alle Regioni. Questo processo è avvenuto in assenza di indicazioni sul modello della *governance* da adottare ed è stata accompagnata da una tendenziale riduzione delle risorse finanziarie, da qui lo stato disastroso del sistema stradale secondario e periferico per la mancata manutenzione. Su tale aspetto va appuntata la massima attenzione attraverso una effettiva programmazione della fruibilità e messa in sicurezza trovando le risorse finanziarie nazionali da investire.

Memoria CGIL, CISL e UIL in merito a interventi sulla contrattazione previsti nel DEF

Nel DEF 2016 sono previsti interventi sulla contrattazione di secondo livello con l'obiettivo principale di recuperare produttività e competitività per le imprese, in sintonia con le indicazioni della Commissione Europea che – a tal fine – spinge per un decentramento della contrattazione.

Il 14 gennaio di quest'anno CGIL, CISL e UIL hanno formalizzato una *proposta unitaria per un nuovo sistema di relazioni industriali* che coglie l'obiettivo del recupero di produttività in una logica di sistema integrato ed interdipendente, con compiti definiti dei diversi livelli di contrattazione: riqualificazione del ruolo del Contratto nazionale come titolare delle normative e delle tutele di base (tra cui i minimi retributivi) comuni per tutti i lavoratori, una minore polarizzazione sulla normativa di dettaglio ed un rafforzamento del ruolo di governance, di promozione ed indirizzo della contrattazione di secondo livello orientata all'innovazione organizzativa per il recupero di produttività attraverso la valorizzazione delle competenze del lavoro.

Sulla base della proposta sindacale si sono già aperti tavoli di confronto con alcune organizzazioni imprenditoriali: nell'artigianato (Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI), nelle PMI (CONFAPI), negli studi professionali (CONFPROFESSIONI). Nei prossimi giorni si aprirà anche il tavolo con Confcommercio.

Un intervento legislativo incentrato sulla contrattazione di secondo livello rischia di alterare l'equilibrio della struttura delle relazioni industriali nel nostro Paese, che è costruita in una logica di sistema in cui i ruoli dei livelli contrattuali sono ben distinti e dedicati.

La disarticolazione del sistema contrattuale potrebbe ingenerare fenomeni negativi tanto per i lavoratori quanto per le imprese: dumping per i primi, concorrenza sleale per le seconde.

Il necessario rafforzamento, in quantità e qualità, del secondo livello di contrattazione è opportuno che avvenga in un quadro di governance assicurato dai Contratti nazionali di settore che, come previsto nelle proposte unitarie dei sindacati, devono realizzare un trasferimento di competenze al secondo livello di contrattazione su tutte le materie che richiedono un approccio mirato e tarato sulle effettive caratteristiche dei diversi contesti (sistemi di orario e flessibilità, organizzazione del lavoro, valorizzazione della professionalità, polivalenza, polifunzionalità, salario legato ad obiettivi, ecc.).

In questa direzione si muovono i tavoli aperti a seguito della presentazione del documento CGIL, CISL e UIL sulle relazioni industriali ed in questo senso è stato positivamente accolto il Decreto sulla detassazione del salario di produttività e del welfare contrattuale firmato dai Ministri del Lavoro e dell'Economia che contiene aspetti innovativi di segno positivo.

Il rafforzamento della contrattazione di secondo livello, attraverso il trasferimento regolato di competenze dal Contratto nazionale, rappresenta un punto decisivo di equilibrio sancito negli accordi sottoscritti da CGIL, CISL e UIL con Confindustria nel Gennaio 2014 e, successivamente, con le altre principali organizzazioni datoriali e configura un'attribuzione strutturale di titolarità contrattuale al secondo livello su materie che richiedono un approccio tarato sulle caratteristiche degli specifici contesti. Tutto ciò richiede una diffusione vera della contrattazione non solo nella dimensione aziendale ma anche territoriale, con la possibilità di tarare interventi contrattuali – non solo a livello regionale e provinciale – ma anche nelle realtà di aggregazione omogenea ed interdipendente delle imprese, come i distretti e le filiere. In questi ambiti è, infatti, possibile ricercare soluzioni organizzative, di orario, di welfare e di valorizzazione flessibile della professionalità ritagliati sulle esigenze di tessuti d'impresa essenziali per rilanciare lo sviluppo economico e sociale del nostro paese.

Il Sindacato confederale ha definito una proposta unitaria di rinnovamento del sistema di relazioni industriali in sintonia con alcuni degli stessi obiettivi del Governo (produttività competitività, valorizzazione del lavoro e dei salari), le organizzazioni imprenditoriali si sono aperte (o si stanno aprendo) al confronto, il Governo stesso si è mosso col decreto sulla detassazione del salario di produttività e il plus di incentivo sulla partecipazione per l'innovazione organizzativa: sono tutti elementi utili a comporre il quadro per realizzare – attraverso l'autonoma iniziativa delle parti sociali – l'obiettivo di rilancio della produttività e della competitività che consentano anche una significativa spinta ai salari necessaria sul piano sociale ed economico per sostenere i consumi.

