

CGIL



Audizione
nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare
all'esame dei documenti di bilancio
per il triennio 2015-2017

*(Disegno di legge A.C. 2679-bis – “Disposizioni per la
formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”
– Legge di stabilità 2015)*

presso

le Commissioni riunite
V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati e
5ª (Programmazione economica, Bilancio) del Senato della Repubblica

4 novembre 2014

Premessa

La Legge di stabilità nel suo insieme risulta inadeguata e insufficiente in termini di investimenti e politiche di sostegno alla crescita, in quanto le risorse nette che effettivamente mette in gioco nel 2015 costituiscono qualche frazione decimale di un punto di PIL, mentre la stessa certezza, trasparenza ed esigibilità delle risorse effettivamente in gioco costituisce un ulteriore limite non trascurabile.

In virtù di queste mancate politiche per la crescita, viene accentuata l'assenza di qualsiasi disegno e coordinamento tra politiche di sviluppo e politiche per il lavoro.

In questo contesto risulta centrale la capacità del Parlamento di ricostruire una politica finanziaria e di bilancio all'altezza della situazione. Se il Parlamento dimostrerà questa volontà di discussione e decisione la CGIL non farà mancare il proprio apporto in termini di proposte e relazioni costruttive.

Introduzione: il contesto macroeconomico

Nel corso del 2014, il commercio internazionale e l'economia globale hanno registrato andamenti molto al di sotto delle attese istituzionali, mentre nei mercati finanziari tornano forti elementi di volatilità e instabilità, confermando la natura strutturale della crisi.

L'andamento dell'economia europea continua a dimostrarsi complessivamente debole. Le prospettive di crescita sono state riviste al ribasso da tutti i principali osservatori internazionali, sia per l'Area euro nel suo complesso, sia per tutte le principali economie, compresa l'Italia. Anche in Germania l'attività economica si è contratta nel secondo trimestre 2014. L'inflazione ha raggiunto livelli eccezionalmente bassi e anche le aspettative su orizzonti di medio periodo sono scese al di sotto della stessa definizione europea di "stabilità dei prezzi" (come riportato anche nel *Bollettino economico* della Banca d'Italia n. 4 di ottobre 2014), materializzando il rischio della deflazione. In letteratura economica, la deflazione è considerata un pericolo da evitare a tutti i costi, perché prefigura scenari di lunghissima stagnazione. Una "spirale deflattiva" alimenta i problemi di liquidità del sistema, riduce ulteriormente produzione e occupazione, blocca consumi e investimenti accentuando la crisi di domanda (e di sovrapproduzione) e portando a nuovi cali dei prezzi di beni e servizi. Anche se apparentemente la caduta dei prezzi può non sembrare subito un evento negativo (ad esempio, per il potere d'acquisto dei salari o per le cosiddette "ragioni di scambio" e le esportazioni), il maggior onere in termini reali del debito pubblico e privato che essa comporta, gli effetti negativi sull'aspettativa di ulteriori cadute di prezzo per consumi e investimenti possono determinare uno shock negativo sulla domanda che mantiene a lungo l'economia in uno stato di depressione (in termini simili alla crisi del 1929 o a quanto osservato nel decennio passato in Giappone). Già ad aprile 2014 l'indice generale dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE-28 (IPCA) aveva mostrato un'anomalia: l'inflazione più alta nell'Eurozona era 1,3% e, paradossalmente, veniva registrata in Germania. A ottobre 2014 è ancora così. In realtà, è dal 2011 che le statistiche Eurostat presentano tassi d'inflazione in progressiva riduzione. Tutti i recenti aggiornamenti delle previsioni economiche, italiane ed europee, da parte delle principali istituzioni internazionali, riportano un brusco ridimensionamento delle stime di crescita del PIL 2014 e 2015, proprio a causa della prolungata e diffusa riduzione dei

prezzi, non immaginata a primavera. A questo punto della crisi, nemmeno una politica monetaria più espansiva – ancorché non convenzionale – come quella stabilita dalla BCE potrebbe riuscire a sortire gli effetti desiderati¹. La spinta delle esportazioni, che aveva sostenuto la dinamica del PIL negli ultimi anni, in Europa e in Italia, si sta esaurendo. Pur modificando il segno delle politiche monetarie e di alcune misure economiche, agire solo sul lato dell'offerta e, in particolare, sperare di superare la “trappola della liquidità” in cui si è infilata l'Europa per allontanare la deflazione senza una politica economica espansiva, anti-ciclica, è ormai impossibile. Le prospettive di crescita e di stabilità dei prezzi dipendono più che mai dal recupero della domanda interna, soprattutto in Italia. È insensata qualsiasi politica economica che, in presenza di un calo tendenziale della domanda estera e del minimo storico dei consumi interni, scommetta sugli investimenti privati delle imprese del territorio nazionale o, peggio, sugli investimenti diretti esteri.

Il 12 settembre 2014 l'Italia entra ufficialmente in deflazione. Dopo aver già registrato continue riduzioni nella dinamica tendenziale dell'inflazione, l'Istat ad agosto ha rilevato il primo segno “meno” (-0,1%). Non accadeva dal 1959. Nel nostro Paese, peraltro, l'inflazione risulta strutturalmente e storicamente più alta della media europea: nel “paese dell'inflazione” la continua riduzione dei prezzi rappresenta un fenomeno inedito che rischia di ridurre la domanda (di consumi e investimenti) e influenzare negativamente le aspettative in modo irreversibile. La crisi di domanda globale, moltiplicata dal declino dell'economia italiana degli anni pre-crisi e accentuata dalle erronee politiche europee, ha già fatto registrare in 6 anni la maggiore intensità recessiva nel nostro Paese rispetto a tutte le principali economie industrializzate. In sei anni, si contano 8,8 punti percentuali in meno di PIL; 12,2 punti in meno di domanda interna; 28,2 punti in meno di investimenti fissi. Dal 2008 la produzione industriale italiana si è ridotta di oltre il 25%. La disoccupazione è a livelli mai registrati negli ultimi trent'anni e meno di un italiano su due in età da lavoro ha un impiego. Il tasso di disoccupazione giovanile ad agosto 2014 ha raggiunto un nuovo record negativo (43,7%). Secondo i dati Istat, tra disoccupati, nuovi inattivi, inoccupati, “scoraggiati” e sottoccupati la platea delle forze di lavoro potenziali arriva a circa 6,5 milioni di persone. Sempre secondo i dati Istat, dal 2008 al 2013, il reddito reale delle famiglie è diminuito di 11 punti percentuali e il disagio finanziario è più che raddoppiato. Sono già due mesi che, in termini tendenziali, l'inflazione in Italia risulta di segno negativo (misurata con l'IPCA, ad agosto -0,2%, a settembre -0,1%).

La pretesa risanatrice delle politiche di austerità, di precarizzazione del lavoro e di deflazione salariale, dunque, non ha fondamento e accresce i vuoti della domanda aggregata, continuando ad allargare il ventaglio di disuguaglianze che hanno originariamente scatenato la “grande crisi”. Continuare a sottovalutare il carattere strutturale di questa crisi comporta scelte sbagliate, a cominciare dalle cosiddette “riforme strutturali” che vengono pretese dai paesi periferici dell'Area euro. Non solo. È la stessa crisi che ha esautorato la competizione internazionale e sta portando all'accentuazione di conflitti inter-regionali e a nuovi scenari geo-politici (vedi Russia e Ucraina; Medio-oriente). Anche per questo, FMI e Ministro del Tesoro statunitense, nel vertice dei G-20, hanno

¹ Il Consiglio direttivo della BCE ha ridotto il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali al loro minimo storico (0,05%) e ha ulteriormente diminuito quello sulla *deposit facility*, negativo già da giugno, portandolo a -0,20. Il Consiglio ha inoltre varato un programma di acquisto di *asset-backed securities* e di *covered bond*. In settembre ha avuto luogo la prima operazione mirata di rifinanziamento a più lungo termine. Un ulteriore impulso espansivo potrà derivare dal ricorso delle banche alle prossime operazioni mirate. Infine, il Consiglio ha ribadito l'intenzione di ricorrere, se necessario, a ulteriori interventi non convenzionali.

chiesto alla Germania di stimolare la domanda e di «essere più flessibile». È ormai evidente che tagli della spesa pubblica e aumenti iniqui delle tasse alimentano recessione economica, depressione occupazionale e spirale deflazionistica, hanno aggravato e non risolveranno in futuro il problema del debito pubblico.

Bisogna ripartire dalla domanda effettiva se si vuole uscire dalla crisi. E per farlo bisogna ripartire dal lavoro, dalla creazione di lavoro e dal recupero dell'obiettivo di piena e buona occupazione. Solo così si possono moltiplicare redditi e consumi, aumentare e qualificare investimenti, sollecitare fiducia e aspettative, riassorbire gli squilibri macroeconomici, mantenendo, peraltro, solo in questo modo i conti pubblici sotto controllo. Occorre un nuovo intervento pubblico in economia per creare nuovi e migliori mercati nelle economie mature.

La manovra economica e finanziaria

La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014 e la Relazione di variazione

La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014, presentata dal Ministro Padoan lo scorso 30 settembre, costituisce la base programmatica della Legge di Stabilità 2015-2017 (previsioni di crescita, andamento tendenziale delle finanze pubbliche e impatto delle “riforme strutturali” e delle misure economiche). La Nota è stata approvata lo scorso 14 ottobre dal Parlamento con una procedura rafforzata, per poi riportati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2015 (*Draft Budgetary Plan*, DBP) inviato alle istituzioni europee lo scorso 15 ottobre per nell'ambito del processo di valutazione dei Documenti Programmatici di Bilancio per il 2015 richiesti agli Stati Membri dell'Area dell'Euro dal *Two Pack* (Regolamento UE n. 473/2013).

Aggiornando l'analisi e le stime macroeconomiche, il Governo non ha potuto che ammettere gli errori previsionali realizzati nel DEF di aprile scorso su PIL, inflazione, disoccupazione e, di conseguenza, sulle finanze pubbliche. Nella Nota si riconosce di aver sottovalutato il rischio della deflazione – che la CGIL, invece, aveva segnalato per tempo – e di aver sovrastimato l'impatto positivo (e spesso sottostimato l'effetto negativo) delle cosiddette “riforme strutturali” avviate dai governi precedenti e perseguite dal Governo attuale assieme alle nuove misure economiche (riforme istituzionali, *spending review*, pagamento dei debiti della P.A., Decreto “Poletti” e il resto del *Jobs Act*, bonus fiscale Irpef di 80 euro mensili e taglio dell'Irap, riforma della giustizia civile, ecc.). Il Governo prende atto dei vuoti della domanda aggregata e dei limiti delle politiche monetarie, in Italia e in Europa. Si criticano persino le metodologie utilizzate dalla Commissione europea per determinare PIL potenziale, saldo “strutturale” e avvicinamento all'OMT. Eppure, si continuano a non riconoscere i tratti strutturali della crisi, rinviando la ripresa al superamento della sfavorevole congiuntura internazionale e scommettendo sui mai comprovati “effetti di lungo periodo” delle politiche strutturali. Non a caso, nella Nota si stima un impatto delle riforme strutturali in cantiere di appena lo 0,2% nel 2016 e dello 0,4% annuo fino al 2018, ammettendone l'effetto restrittivo nel breve periodo in nome di un auspicato impatto positivo – ancora tutto da dimostrare scientificamente – solo nel lungo

periodo: in pratica, nei prossimi 3 anni, il ritorno in termini di crescita del PIL risulta molto inferiore alle risorse impiegate per realizzare tali “riforme strutturali”. Anche, nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di aprile scorso, il Governo aveva sbagliato le previsioni di crescita del PIL e sopravvalutato gli effetti delle misure economiche messe in campo, sballando così i conti pubblici. Il Governo continua, però, a sottovalutare l’impatto recessivo delle politiche di austerità e il rischio di deflazione con le sue drammatiche conseguenze, economiche e sociali. Basti sottolineare come nella Nota venga programmata la riduzione degli investimenti pubblici in termini reali. Il Governo trascura, ancora una volta, i tratti strutturali della crisi, i vuoti di domanda aggregata e la debolezza strutturale dell’offerta economico-produttiva nazionale. Le previsioni del Governo per il 2015 (PIL reale +0,5% nel quadro tendenziale e +0,6% nel quadro programmatico, sulla base dell’azione di governo) e per gli anni successivi continuano perciò ad apparire tanto modeste quanto irrealistiche.

In ogni caso, nella Nota di aggiornamento del DEF il Governo rivede per il 2014 la stima del disavanzo delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL portandola dal 2,6% al 3,0%. Il passaggio alle regole statistiche del nuovo sistema di Contabilità nazionale (SEC 2010) ha comportato per il 2013 una revisione sia dell’indebitamento netto (dal 3,0% al 2,8% del PIL, mentre in aprile era stato previsto un calo di 0,4 punti), sia e del debito pubblico (dal 132,6% al 127,9% del PIL). Per il 2014 occorre rivedere a ribasso la stima dell’avanzo primario, da attribuire sostanzialmente al peggioramento della dinamica attesa del PIL, per il quale si prevede ora una contrazione del -0,3%, contro una crescita di +0,8% nelle valutazioni di aprile (in termini nominali la crescita si ridurrebbe dal +1,7% allo -0,5%). Nel 2014, l’indebitamento netto strutturale (ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee) aumenterebbe nel 2014 di 0,3 punti percentuali in rapporto al prodotto rispetto al 2013, arrivando allo 0,9% del PIL.

Il Governo annuncia così di voler «attenuare la velocità di aggiustamento di bilancio e programmare il pareggio strutturale per il 2017», evocando le “circostanze eccezionali” (Regolamento Europeo n. 1466/97, art. 5) per rivedere l’Obiettivo di Medio Termine (OMT). Nei programmi il saldo strutturale migliorerebbe nel biennio 2016-17 di circa 0,5 punti percentuali del PIL l’anno, raggiungendo l’OMT. L’avanzo primario in rapporto al prodotto aumenterebbe gradualmente, dall’1,6 per cento nel 2015 al 3,9 nel 2018. La spesa per interessi scenderebbe dal 4,5 al 4,1 per cento del PIL, beneficiando di un’ulteriore riduzione del differenziale di rendimento tra i titoli decennali italiani e quelli tedeschi. Il rapporto tra debito pubblico e PIL nel 2014 sarebbe pari al 131,6%, in crescita di 3,7 punti (a fronte dei 2,3 stimati nel DEF di aprile). Tale rapporto salirebbe nel 2015 al 133,4% e inizierebbe a ridursi nel 2016, un anno dopo rispetto a quanto previsto in aprile, raggiungendo il 124,6% nel 2018. Sebbene rallentata, dunque, viene confermata la riduzione del rapporto debito/PIL sin dal 2016, contando sulle privatizzazioni già a concorso di tale contenimento, anche se appaiono di dubbia realizzazione nel breve periodo e, comunque, di poca lungimiranza visto che diminuirebbero le possibilità di politiche per la crescita più di quanto possano mai contenere il debito pubblico.

In altre parole, si programma di posticipare al 2017 il conseguimento del pareggio di bilancio in termini strutturali, valutando tale slittamento coerente con i margini di flessibilità presenti nelle regole europee. In particolare per il 2015, si anticipa un minore saldo primario rispetto al quadro tendenziale a legislazione vigente (da 2,3% a 1,6%), ma solo di 0,1% rispetto all’anno precedente (in cui era di 1,7%). Tale variazione avrebbe consentito

un margine di bilancio di circa 0,7 punti, ovvero 11 miliardi di euro. Ai fini della manovra economica e finanziaria per il 2015, infatti, il Governo aveva subito dichiarato di contare su tale margine di bilancio, derivante proprio dallo scostamento tra il rapporto deficit/PIL tendenziale del 2,9% e quello programmato nel DEF di aprile scorso del 2,2%. In realtà, date le revisioni a ribasso delle stime di crescita del PIL, i margini di manovra a disposizione del Governo per l'anno prossimo sono da scrivere più alla tendenziale flessione degli interessi passivi (dal 5,1% del PIL previsto ad aprile al 4,5% del PIL previsto ad ottobre) che per la riduzione dell'avanzo primario.

Tuttavia, la temporanea deviazione dal sentiero di avvicinamento al pareggio di bilancio strutturale – pur approvata dal Parlamento in funzione del Ddl stabilità – non è stata ritenuta corretta dalla Commissione europea e dal Consiglio della UE, che ne hanno richiesto una rielaborazione per programmare una dimensione diversa dell'indebitamento netto nel 2015 (lettera del 22 ottobre 2014 del Vice Presidente della Commissione Europea). Nella conseguente Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 sono stati aggiornati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e sono state previste le misure aggiuntive tese a «rafforzare lo sforzo fiscale già delineato nel DBP per il 2015». Il risultato è che un minore indebitamento netto di circa 4,5 miliardi di euro, da sottrarre agli 11 miliardi annunciati, ottenendo un disavanzo del 2,6% anziché del 2,9% come anticipato dal Governo (sin dalla CdM del 15 ottobre 2014, in slide). E malgrado si riconosca nella Relazione lo «sforzo davvero notevole per il Paese in un contesto macroeconomico caratterizzato da tre anni consecutivi di recessione dell'attività economica e in presenza di rischi crescenti di deflazione per l'economia italiana», si rinuncia ad aprire una «vertenza» con l'Europa e, anzi, si ribadisce la coerenza dei nuovi saldi con le riforme strutturali in programma. Non si possono conciliare austerità e crescita.

Il quadro programmatico di finanza pubblica, al 2,9% o al 2,6% nel 2015 non cambia la politica economica del Governo, che resta prigioniero del tetto europeo del 3% di deficit e, inevitabilmente, propone miglioramenti troppo modesti dell'economia italiana: una crescita addizionale del PIL di 0,1% per il 2015 e 0,2% per il 2016. Inoltre, malgrado il MEF non abbia previsto alcuna variazione del quadro macroeconomico per effetto del maggiore rigore, in realtà, altri 4,5 miliardi non spesi per la crescita contribuiscono a deteriorare ulteriormente l'economia. Le misure di carattere espansivo previste dal Governo sono troppo limitate, anche solo per contrastare la deflazione.

Dal quadro macroeconomico programmatico, infatti, nella Nota di aggiornamento del DEF non si desume nessun avanzamento della struttura economico-produttiva del Paese e, dunque, nessun aumento dell'occupazione e del PIL potenziale, su cui si misura proprio l'andamento «strutturale» del bilancio e del debito pubblico. Anzi, si scommette tutto su una ripresa, senza lavoro, degli investimenti privati – attrazione dei capitali dall'estero e risorse delle imprese nazionali, non in crisi, sostenute dalle banche – e su una modesta spinta dei consumi – sostenuta più da un miglioramento del clima di fiducia dei consumatori che dal bonus Irpef – che assorbirà soprattutto il saldo negativo tra esportazioni e importazioni. Nella Nota si evince come il Governo continui a «programmare» il disastro sociale:

- il tasso di disoccupazione previsto al 2018 sulla base dell'azione di Governo è l'11,2%, anziché l'11,8% (che significa ancora il 40% di disoccupazione giovanile tra 4 anni).
- Il costo del lavoro (costituito prevalentemente dai salari reali) nel periodo 2015-2018 scenderebbe programmaticamente sotto l'inflazione di oltre un punto percentuale e

oltre 3,5 punti sotto la produttività, comunque prefissata a livelli inferiori rispetto al resto dei principali paesi europei.

- L'inflazione (deflatore dei consumi) è sistematicamente programmata sotto il 2%, rinunciando ai suoi effetti positivi sul debito pubblico e a contrastare il rischio di deflazione (che invece porterebbe un aumento reale e cumulato del debito pubblico).

In generale, nella politica economica del Governo espressa dai documenti di finanza pubblica e nella stessa manovra nel Ddl stabilità si ignorano gli effetti dei cosiddetti "moltiplicatori fiscali": la crescente letteratura ha ormai reso evidente come riduzioni della spesa pubblica e aumenti generalizzati delle imposte amplifichino la caduta del PIL e dell'occupazione in fasi recessive; mentre riduzioni delle tasse, soprattutto alle imprese, per quanto giusti, non risultino mai tanto positivi in termini di PIL aggiuntivo quanto un aumento degli investimenti pubblici.

La manovra nel disegno di legge di stabilità 2015

Vista anche la valutazione della Commissione europea, il disegno di legge stabilità A.C. 2679-bis (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", Legge di stabilità 2015, risultante dallo stralcio, disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 30 ottobre 2014, presentato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze alla Camera dei Deputati) prevede una manovra lorda pari a circa 31 miliardi di euro di maggiori spese e minori entrate, coperti per circa 25 miliardi di euro da maggiori entrate e minori spese, mentre i restanti 6 miliardi sono in disavanzo. Per arrivare agli 11 miliardi annunciati, infatti, occorre aggiungere le risorse accantonate come "emergenze contabili" proprio per la dubbia programmazione del deficit al 2,9% e ora previsto al 2,6%, dopo l'esito del scontro tutto mediatico con la Commissione europea: riserve *una tantum* per 3,3 miliardi di euro, ottenute ricalibrando alcune voci (tassazione dei giochi, ecc.) stornate nel "fondo per la riduzione della pressione fiscale" (co. 431, art. 1, Legge n. 147/2013), con il quale il recupero dell'evasione fiscale sarebbe dovuto essere destinato ad alleviare la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese, "fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" (co. 432); l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile per l'IVA (*reverse charge*) per circa 730 milioni; la riduzione di 500 milioni delle risorse dal cofinanziamento dei progetti comunitari in investimenti gestiti dalle Regioni, esentati dagli obiettivi di spesa ai fini del Patto di stabilità interno.

Nel dettaglio, ai fini dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione nel 2015 l'articolato prevede:

- Maggiori spese per oltre 20,3 miliardi di euro (conferma del bonus Irpef; disposizioni sugli ammortizzatori sociali; allentamento del Patto di stabilità interno; finanziamento dei Fondi strutturali fuori dal saldo di bilancio per le Regioni; incremento dei fondi per le politiche sociali; Fondi e risorse per la scuola; Fondo per interventi a sostegno delle famiglie; TFR in busta paga; Credito d'imposta per R&S; missioni di pace ed esigenze indifferibili; ecc.)
- Minori entrate per oltre 11,4 miliardi di euro (sterilizzazione "clausola di salvaguardia" prevista dal Governo Letta; riduzione dell'IRAP sul costo del lavoro; decontribuzione per nuove assunzioni; regime fiscale agevolato per gli autonomi; TFR in busta paga;

ecc.)

- Minori spese per 15,9 miliardi di euro (tagli agli EE.LL.; tagli ai Ministeri; Fondo per i crediti di dubbia esigibilità; riutilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale; riprogrammazione risorse dei fondi per la coesione; TFR in busta paga; ecc.)
- Maggiori entrate per 10,1 miliardi di euro (Misure di contrasto all'evasione, aumento tassazione dei giochi; TFR in busta paga; altre "clausole di salvaguardia" su IVA, accise e *tax expenditures*, ecc.)

A questi aggregati vanno aggiunti gli effetti finanziari della tabelle (A, B, C, D, E) che indicano rifinanziamenti, regolazioni e rimodulazioni per un totale di 326 milioni nel 2015, 1,9 miliardi nel 2016 e 2,7 miliardi nel 2017.

Per gli anni successivi la Legge di stabilità in discussione prevede un accreditamento netto pari rispettivamente a oltre 2 miliardi nel 2016 e a quasi 10 miliardi nel 2017, confermando la volontà espressa nei precedenti documenti di economia e finanza pubblica – da questo e altri governi – di ridurre progressivamente l'indebitamento netto, tornando a deprimere la domanda effettiva e a sortire effetti tendenzialmente recessivi e regressivi.

Nel Ddl stabilità 2015 si riportano, inoltre, gli effetti finanziari già previsti da provvedimenti intrapresi in corso d'anno (es. la *spending review* o l'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie). Il Governo rievoca interventi già noti in altre linee di governo e in altre manovre del passato (es. sostegno alle famiglie), ma non rende strutturali gli interventi fiscali a sostegno dei settori produttivi dell'edilizia e dell'efficienza energetica, nonostante i certificati effetti positivi. Si manifestano peraltro molte incongruenze e incoerenze rispetto agli altri provvedimenti in calendario al Parlamento (Delega per la riforma della P.A.; *Jobs Act*; Sblocca Italia; ecc.).

Per tutte quelle esigenze finanziarie, di cui non si trova traccia nel Ddl stabilità 2015, oppure che, in coerenza con l'impianto della Legge di stabilità, potrebbero essere derubricate e rinviate ad altri provvedimenti legislativi in sede di Commissione – ad esempio, le risorse per il Programma di "ripristino del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a edifici scolastici"; il finanziamento di Italia Lavoro, le risorse per le bonifiche (Bagnoli); risorse per LSU; risorse per la "Terra dei Fuochi" – si auspica comunque la previsione di risorse dedicate.

Nonostante i tanti annunci sul carattere espansivo della manovra, la legge di stabilità nel 2015 e, in generale, la politica economica del Governo appare ancora d'impronta liberista e, purtroppo, ancora in linea con la politica dell'euro-austerità, tra illusioni, insuccessi e recrudescenza dell'economia e dei conti pubblici italiani. Si procede attraverso una riduzione (certa) della domanda aggregata (meno investimenti e meno spesa pubblica) e si punta tutti su investimenti privati (incerti). Infatti, tutti gli stimoli alla crescita ricercati per via fiscale vengono annullati dalle riduzioni della spesa pubblica. Peraltro, la crescente letteratura sull'argomento evidenzia come in fasi recessive gli effetti moltiplicativi di una riduzione della pressione fiscale siano molto più modesti degli effetti moltiplicativi della spesa pubblica di pari entità in investimenti, che si ripagano da soli in termini di finanza pubblica (come sostenuto anche dal FMI nel *World Economic Outlook* di ottobre scorso). Anzi, nel Ddl stabilità si continua a tagliare la spesa pubblica e a ridurre gli investimenti pubblici, ignorandone il documentatissimo legame con l'occupazione, l'innovazione e la produttività. Si continua a ridimensionare il perimetro pubblico e lo Stato sociale,

determinando un impatto fortemente negativo sulla domanda interna e sulle dimensioni del sistema economico-produttivo. Si continua a rinunciare ad aggredire i grandi patrimoni concentrati nelle mani di pochi individui e non si prevede una vera lotta all'evasione, lasciando iniquo e inefficiente il sistema fiscale.

La manovra riduce la dimensione e la qualità dello stato sociale. Si continuano i tagli lineari alla spesa pubblica centrale (ai Ministeri 1,7 miliardi di euro anziché i 5 miliardi annunciati il 15 ottobre) e degli Enti Locali (complessivamente 5,7 miliardi di euro), con conseguenze sul finanziamento della spesa sanitaria e delle politiche sociali, che determineranno certamente una riduzione dei servizi, del welfare, delle politiche per la non autosufficienza e per l'infanzia. Inoltre, l'entità dei tagli a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni espone al rischio di aumento di imposte, tasse e tariffe locali. Non c'è nessuna iniziativa di contrasto alla povertà (raddoppiata negli anni della crisi).

Il bonus Irpef di 80 euro mensili, anche se viene confermato nel triennio 2015-2017, nei saldi contabili viene posto a regime come voce di spesa (e non come minori entrate), denotando l'incerta strutturalità della misura e, quindi, il potenziale utilizzo – volente o nolente – ai fini del consenso elettorale.

Il Governo, inoltre, conferma il blocco della contrattazione nazionale e del turn-over nella P.A., per il quinto anno consecutivo.

La possibilità di avere il TFR in busta paga, invece aumenta l'Irpef sui lavoratori e li priva di un importante risparmio previdenziale, aumentandone anche per questo la tassazione; per questo è prevedibile un suo debole utilizzo e, quindi, uno scarso impatto sui consumi.

Il Governo scommette invece su una forte riduzione delle tasse alle imprese (taglio generalizzato dell'Irap sul costo del lavoro e sgravi contributivi per nuovi contratti a tempo indeterminato) e sulla svalutazione del lavoro (*Jobs Act*, come "collegato" alla Legge di stabilità) sperando che, senza vincoli e con meno tutele, aumentino gli investimenti privati e, per questa via, l'occupazione. Ma non succederà perché il permanere di una crisi di domanda scoraggia le imprese.

Anche gli incentivi direttamente legati alla stipula di nuovi contratti a tempo indeterminato realizzeranno più stabilizzazioni e sostituzioni che nuovi occupati, come già dimostrato dalle statistiche ufficiali su provvedimenti analoghi messi in campo dai precedenti governi.

In sintesi, il Governo ipotizza la solita "ripresa dell'anno dopo", sostenuta da incentivi fiscali non selettivi e misure marginali di sostegno alle produzioni, minor costo del lavoro e minori diritti dei lavoratori per recuperare competitività delle imprese esportatrici. Il Governo punta, dunque, ancora una volta, su politiche dell'offerta e spera in una congiuntura internazionale più favorevole, che però non si è ancora mai verificata dall'inizio della crisi. Nessuna creazione diretta di occupazione. Nessuna creazione di nuovi mercati. Nessuna politica industriale. Nessuna innovazione. Nessuna ripresa.

Tra gli interventi del Ddl stabilità 2015-2017 manca, colpevolmente, la "questione meridionale". Questa rappresenta una vera emergenza, che investe tutto l'Italia dal punto di vista economico, sociale e istituzionale (come recentemente evidenziato dal Rapporto Svimez 2014). Anzi, anche nella migliore delle ipotesi, gli effetti della manovra in Legge di stabilità rischiano di accentuare gli squilibri tra Mezzogiorno e il resto del Paese.

Si può e si deve avviare una manovra come quella proposta dalla CGIL con il *Piano del Lavoro*, per rispondere alla crisi di domanda e occupazionale, qualificare l'offerta e il

lavoro, attraverso:

- Un piano straordinario per l'occupazione giovanile e femminile, da finanziare attraverso un'imposta sulle grandi ricchezze finanziarie (solo sul 5% delle famiglie ultraricche d'Italia). Con un gettito di circa 10 miliardi di euro l'anno si potrebbero davvero creare oltre 740mila nuovi posti di lavoro (pubblici e privati), aggiuntivi, in tre anni, per la produzione di beni comuni e servizi pubblici, a partire dal *riassetto idrogeologico* e da *programmi di nuove politiche sociali* (riportando il tasso di disoccupazione al 7,5%, vicino al livello pre-crisi, aumentando il PIL di 2,5 punti), in tutto il territorio nazionale.
- Una nuova politica industriale per l'innovazione, con il sostegno delle grandi imprese pubbliche nazionali e di Cassa Depositi e Prestiti, programmando nuove infrastrutture materiali e digitali, maggiori risorse per la Ricerca & Sviluppo (che peraltro andrebbero subito ad incrementare il PIL per effetto delle nuove regole Sec-2010) e investimenti pubblici, soprattutto a livello locale (anche attraverso tavoli territoriali di *programmazione negoziata per lo sviluppo*, con la partecipazioni di tutti gli attori locali al governo della formazione della spesa, dei fondi europei e degli indirizzi delle risorse private).
- Una forte riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro e da pensione, attraverso un piano di lotta per la riduzione strutturale dell'evasione fiscale e della corruzione, recuperando le risorse utili ad aumentare ed estendere il bonus Irpef.

Tre azioni che il Governo potrebbe fare subito, anche nella Legge di Stabilità 2015. Solo un'inversione della politica economica può garantire la ripresa e, con essa, una nuova espansione delle politiche sociali e un avanzamento della struttura economica e produttiva italiana.

Pubblica Amministrazione e lavoro pubblico

Spending review

Nel Ddl stabilità è presente "a copertura della manovra" l'ennesimo intervento di taglio alla spesa definito, anche stavolta, di "*spending review*" che segue gli analoghi interventi lineari succedutisi dal 2008 in avanti e che, sommato alle misure già previste da questo Governo (nel DEF di aprile e nel DL 66/2014), ammonterebbero a oltre 15 miliardi di euro solo per il 2015.

Nonostante l'area di intervento rientri nella cosiddetta *spending review* quello che emerge è che le riduzioni di spesa agiscono in modo ormai residuale sulla spesa di "amministrazione" per circa 144 milioni di euro (artt. 25 e 28); continuano a mancare sotto questa voce alcuni interventi peraltro già annunciati, ma mai attuati, a partire dalla riduzione delle stazioni appaltanti; o da un esame attento delle spese "discrezionali", ad iniziare da quelle per studi e consulenze.

I cosiddetti tagli non lineari alle amministrazioni centrali dello Stato ed agli Enti Previdenziali ammontano ad oltre 1 miliardo di euro. Tali tagli hanno 4 caratteristiche:

1. producono effetti negativi su altri soggetti pubblici, riducendo in sostanza i trasferimenti a enti diversi, obbligando questi ultimi a una riorganizzazione che produce riduzione di

spesa “di funzionamento” con possibili risvolti occupazionali (es. infrastrutture; Anas; etc.).

2. producono effetti negativi di riduzione di servizi alle persone. Si tratta di servizi e prestazioni che vengono svolti “in convenzione” in luogo delle amministrazioni pubbliche che non sono in grado di fornire prestazioni ai cittadini. Rientrano tra questi i tagli di 150 milioni, che sono l’effetto della riduzione strutturale dei finanziamenti ai Patronati (vedi più avanti: Welfare). È bene rammentare che non si tratta di tagli “alla politica”, bensì di effettiva riduzione della capacità, da parte di questi soggetti, di fornire servizi gratuiti ai cittadini; servizi che le amministrazioni pubbliche non possono garantire, stipulando invece convenzioni ad hoc. Contemporaneamente tali tagli producono effetti di perdita occupazionale negli stessi Enti sottoposti al taglio delle risorse derivanti da convenzione.
3. producono effetti di cosiddetta razionalizzazione sull’attività delle stesse amministrazioni pubbliche con risultati che si ripercuotono sui fruitori dei servizi e delle prestazioni pubbliche (es. INPS in tema di spostamento della data di corresponsione delle pensioni per “chi ha più trattamenti, senza nessuna distinzione tra quantità economica e natura dei trattamenti stessi”).
4. infine assumono “a saldo” come entrate aggiuntive risorse derivanti da misure di vendita patrimoniale i cui risultati vengono contabilizzati preventivamente nonostante il fatto che tutti gli indicatori mettano in risalto la difficoltà di conseguire tali risorse in fasi di crisi (in particolare, la vendita degli alloggi del Ministero della Difesa).

In questo quadro risaltano i tagli in tema di istruzione (vedi più avanti: Istruzione e formazione).

Gli effetti dei tagli che colpiscono anche l’occupazione “sensibile” come il blocco delle procedure concorsuali per l’assunzione di 250 ispettori del Lavoro o il rinvio delle assunzioni nel comparto sicurezza e nel Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, così come del personale ATA nelle scuole. A questi tagli occorre aggiungere l’impossibilità di prorogare il rapporto di lavoro dei precari dipendenti dalle Province.

Rilevanti anche i tagli che colpiscono in modo illegittimo l’attività del CNEL, per il quale si intende “anticipare gli effetti che deriveranno dalla approvazione della riforma costituzionale con lo scioglimento del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro”. La misura, di dubbia legittimità, con la quale si impedisce arbitrariamente l’attività dei componenti di un organo di “rilievo costituzionale” determinerà una spesa per il CNEL di pura “auto-amministrazione” impedendo qualsiasi attività di istituto.

Valorizzazione patrimonio immobiliare

Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l’articolo si pone l’obiettivo di facilitare la “valorizzazione” del patrimonio immobiliare pubblico. La legge 147/2013 prevedeva infatti un programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, tale da garantire introiti per il periodo 2014-2016 non inferiori a 500 milioni di euro annui. Le facilitazioni prevedono procedure semplificate di vendita per gli anni 2015, 2016 e 2017 tramite “procedure ristretta” ma anche l’ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio e la liberazione degli stessi in prospettiva della loro vendita. Infine viene istituito il fondo di rotazione per la razionalizzazione degli spazi per finanziare le opere di riadattamento e

ristrutturazione necessarie per trasferire le amministrazioni statali, collocate in sedi non proprie, in sedi di proprietà dello Stato. Il fondo è alimentato da una quota pari al 10% dei proventi di vendita degli immobili di proprietà dello Stato e una quota pari al 10% della riduzione della spesa per locazioni passive.

Si valuta positivamente la parte relativa alla razionalizzazione degli spazi finalizzata alla riallocazione delle amministrazioni pubbliche in sedi di proprietà dello Stato. Per il resto invece si conferma la contrarietà alla svendita del patrimonio pubblico e la necessità di mantenerne la proprietà pubblica valorizzandone il valore culturale, storico, ambientale e laddove si tratti di immobili dismessi che non abbiano tali caratteristiche di non procedere alla vendita prima di aver provveduto a dare una risposta di carattere pubblico all'emergenza abitativa, ai bisogni sociali, culturali e ricreativi delle popolazioni .

Regioni, Province e Comuni

In tema di *spending review* relativa al sistema degli Enti Locali emerge che:

- Il complesso dei tagli alla spesa delle Regioni, delle Province ed Aree metropolitane e dei Comuni va ben al di là di quanto annunciato. Ai tagli previsti (3.452 milioni di euro per le Regioni a Statuto ordinario; 1.000 milioni per le province; 1200 milioni per i Comuni; 550 milioni per le Regioni a Statuto Speciale) vanno aggiunti sia quelli presenti nello stesso disegno di legge (IRAP; riforma bilanci; patto verticale etc.) sia quelli – ancora da esaminare – derivanti dalla recente correzione DEF in tema di cofinanziamento italiano ai Progetti Europei, sia quelli ancora in essere dalla legislazione Monti e Renzi che portano tali tagli rispettivamente per il 2015 a 5.762 per le Regioni e 2.741 per province e aree metropolitane; circa 3700 milioni per i Comuni).
- Anche in questo caso si tratta in sostanza di tagli lineari la cui applicazione ricade sui singoli Enti rischiando di determinare effetti negativi sulle prestazioni, a partire da quelle sanitarie, sul livello della tassazione locale, nonché sull'occupazione degli addetti ai servizi dati in appalto che saranno sottoposti a “taglio”.
- In particolare prosegue l'accanimento contro il sistema delle Province, sottoposte ad un complesso processo di riordino a seguito della Legge 56. Per le province vengono formulati una serie di divieti che uniti ai forti tagli di spesa mettono a rischio l'attuazione della riforma stessa soprattutto sul versante del mantenimento dei servizi e dell'occupazione, rischiando veri e propri casi di “dissesto finanziario” nella fase di transizione.
- Così rischiano il rapporto di lavoro gli addetti non a tempo indeterminato dei Centri per l'Impiego, ma anche tanti lavoratori addetti a funzioni ritenute “*non fondamentali*” e quindi “*con copertura finanziaria certa*”.
- I processi di ricollocazione di questi lavoratori sarebbero a forte rischio a causa di quanto previsto dai provvedimenti del Governo in tema di Pubblica Amministrazione in particolare in tema di restringimento dei soggetti pubblici sul territorio.

Dal quadro appena delineato, ne consegue che proprio il perdurare dell'intervento di taglio della spesa arriva ormai a colpire direttamente le prestazioni delle amministrazioni pubbliche a cittadini e territori, mettendo altresì in discussione la possibilità stessa di avviare processi di riforma che non si trasformino in riduzione di servizi alle persone e in

restringimento dello “spazio pubblico”.

Il Lavoro pubblico e le forze di pubblica sicurezza

La prosecuzione di una politica che in tema di spesa pubblica e di Pubbliche Amministrazioni si muove nella stessa direzione “di miope rigore” della politica dei precedenti governi produce i suoi effetti anche sul lavoro pubblico.

Il preannunciato blocco della contrattazione nazionale per il 2015 per i lavoratori pubblici, del comparto sicurezza e Vigili del Fuoco è presente nel disegno di legge, portando a 6 gli anni di blocco con perdita di potere di acquisto di non meno di 5.000 euro e soprattutto determinando un'assenza di regole condivise con le quali affrontare i temi della riorganizzazione della macchina pubblica e delle amministrazioni della sicurezza e gli interventi in tema di innovazione dell'organizzazione del lavoro. Ma nessuno immaginava che il Governo si stesse preparando per un ulteriore blocco della contrattazione. L'estensione al 2018 dell'invarianza della Indennità di Vacanza Contrattuale viene motivata dal fatto che proprio il 2018 è il primo anno del nuovo triennio 2018/2020. In tale modo sembra anticiparsi una decisione di ulteriore proroga del blocco della contrattazione nazionale. Tanto più che nel Ddl Riforma della P.A. si prevede un ulteriore indebolimento della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico.

Proprio in ragione di ciò e delle politiche di taglio alla spesa portate avanti dai Governi precedenti e assunte in continuità da questo Governo si rischia di far divenire puramente teorica la possibile ripresa della contrattazione decentrata che potrebbe verificarsi a seguito della conclusione del blocco dell'incremento dei Fondi Contrattuali e delle “promozioni bianche”. Conclusione del blocco che riguarda anche tutto il comparto Sicurezza. Mentre continuano gli interventi di riduzione della “contrattualizzazione” come nel caso degli orari di lavoro che, per le Forze di Polizia non sono soggetti a contrattazione ma oggetto di mera informazione alle organizzazioni sindacali, indipendentemente dalla durata.

Istruzione e formazione

Il Ddl stabilità 2015 prevede un investimento di un miliardo per il 2015 e tre miliardi per il 2016 finalizzati a finanziare il piano del governo “La Buona Scuola”.

Le risorse investite nella scuola, finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato di 148.100 mila insegnanti precari, per quasi la metà nel 2015 e per circa un quarto nel 2016, provengono anche da nuovi interventi di contenimento della spesa. Si tratta di tagli lineari (contenimento delle supplenze, la cancellazione degli esoneri dei collaboratori dei dirigenti scolastici, impoverimento dei fondi per la qualità dell'offerta formativa) i cui effetti non sempre potranno essere compensati dalla costituzione, attraverso l'assunzione di circa 80 mila insegnanti in soprannumero, dell'organico funzionale dell'autonomia scolastica finalizzato ad assicurare le risorse professionali per l'attività educativa ordinaria, per la didattica individualizzata (recupero, integrazione, sviluppo eccellenze) e per l'ampliamento/arricchimento dell'offerta formativa. In particolare, la riduzione di organico prevista per il personale amministrativo tecnico e ausiliario, le limitazioni alle sostituzioni e

la mancata previsione di assunzioni a tempo indeterminato determineranno gravi difficoltà gestionali e organizzative al normale funzionamento delle scuole. Inoltre, a differenza di quanto contenuto nel piano La Buona Scuola, non si prevede il finanziamento delle attività di alternanza scuola-lavoro. Non ci sono i cento milioni considerati necessari dal governo per introdurre 600 ore di alternanza scuola lavoro obbligatoria nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali. Senza un finanziamento specifico il potenziamento dell'alternanza, già oggi ridotto al lumicino (ridotto a 11 milioni per l'anno scolastico in corso), sarà considerato finanziabile solo in via residuale nell'ambito del finanziamento destinato alle assunzioni. Quest'ultimo contiene un finanziamento esattamente pari a quello calcolato dal governo per il numero di assunzioni indicate dalla legge. Non si comprende, quindi, quali risorse sarebbero riservate alle attività di alternanza scuola-lavoro che, oltretutto, dovrebbero contendersi gli eventuali residui con le spese per la connessione digitale, anch'essa posta tra le finalizzazioni per l'utilizzo delle stanziamento connesso al piano "La Buona Scuola".

Anche per l'Università il rifinanziamento di 150 milioni a decorrere dal 2015 del Fondo di Finanziamento Ordinario, che avrebbe dovuto compensare quasi completamente la riduzione derivante dal precedente taglio di 170 milioni, in realtà è, a sua volta, finanziato da ulteriori risparmi (34 milioni nel 2015 e 32 milioni dal 2016) a carico della spesa per acquisto di beni e servizi. Sono poi sottratti all'università 140 milioni derivanti dal piano stralcio del Fondo FSRA, che secondo le disposizioni del Decreto del Fare del Governo Letta (DL69/2013) avrebbero dovuto rifinanziare il fondo di funzionamento ordinario delle università. Stessa sorte per il Fondo Ordinario per gli Enti di Ricerca ridotto di 42 milioni dal 2015 in previsione di ipotetici maggiori risparmi per l'acquisto di beni e servizi derivanti dal ricorso alle centrali di acquisto. Per le università "virtuose", in regola con il bilancio, si allentano i vincoli di assunzione dei ricercatori a tempo determinato, ma siamo ancora lontani dal rispondere alle esigenze di reclutamento degli atenei.

La priorità attribuita all'investimento per la stabilizzazione di tutto il personale precario della scuola inserito nelle graduatorie permanenti offre l'opportunità di mettere a disposizione delle scuole autonome una quota consistente di risorse professionali (organico funzionale) necessario per potenziare e qualificare l'offerta formativa. Inoltre, superando il precariato, pone nuove condizioni per la valorizzazione professionale degli insegnanti perché la stabilità del rapporto di lavoro è la base di partenza per investire nella professionalità.

Queste opportunità però sono però contraddette da altri aspetti della stessa legge di stabilità. L'insieme degli interventi di politica economica e sociale non delineano la svolta necessaria per un nuovo sviluppo che metta al centro innovazione e qualità del lavoro. Allo stesso modo il progetto "La Buona Scuola" non indica un percorso capace di superare i limiti strutturali del nostro sistema formativo e di promuovere una strategia di innalzamento dei livelli di istruzione e di competenza. L'ulteriore proroga del blocco dei contratti pubblici per tutto il 2015, contenuta nel Ddl stabilità, ostacola la possibilità di promuovere azioni coordinate, convergenti e condivise di valorizzazione del personale, senza le quali nessun effettivo e positivo cambiamento potrà realizzarsi nel sistema formativo italiano.

Welfare

Politiche sociali

Gli interventi sul capitolo del welfare sono sotto il segno di una mancata risposta ai bisogni sociali che emergono in tutta la loro evidenza.

La valutazione non può che partire dalla entità di finanziamento dei fondi per le politiche sociali e per la non autosufficienza che costituiscono – per il sociale – i principali capitoli d'intervento. Quanto previsto nel Ddl stabilità 2015 è inferiore, in entrambi i casi, alla dotazione prevista per l'anno 2014. Per il fondo politiche sociali ci si attesta a 300 milioni, 17 in meno rispetto a quanto stanziato lo scorso anno. Per il fondo per la non autosufficienza lo stanziamento è complessivamente di 250 milioni, 100 milioni in meno che nel 2014, comprensivo della dotazione di risorse destinate alle gravi disabilità. Il mantenimento del livello decisamente insufficiente dei finanziamenti denota la mancanza di qualsiasi disegno organico di intervento in tema di politiche sociali. Le politiche sociali non rientrano nell'agenda di azione del Governo. Esse vengono considerate voci di spesa da contenere e non politiche di investimento per la ripresa dello sviluppo del paese in settori ad alta intensità occupazionale. L'assenza di finanziamenti adeguati nega la necessità di definire i Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Si fronteggia in modo episodico e inadeguato la crescente e diversificata domanda assistenziale e di promozione sociale che viene dal paese. Il Fondo per le politiche sociali deve contare su uno stanziamento di almeno 400 milioni nel 2015 e avere una stabilità incrementale, almeno triennale.

Non autosufficienza

Anche nel caso della non autosufficienza il governo è incapace di definire una politica di finanziamenti e di interventi che possano rispondere alle richieste di una società in cui il numero di anziani cresce e con esso anche le possibili disabilità legate alla vecchiaia e non solo. La dotazione si riduce di un terzo, rispetto allo scorso anno, e insiste inoltre anche sul capitolo legato alle disabilità gravi non prevedendo una specifica dotazione per i diversi capitoli d'intervento. Resta sempre più valida la richiesta di un Piano nazionale a sostegno delle persone non autosufficienti che definisca i livelli essenziali di assistenza, impegni le risorse per raggiungerli a partire da quest'anno finanziando il fondo con almeno 400 milioni di euro, e realizzi l'integrazione con il sistema Sanitario. Nell'articolato non risulta alcuna traccia d'intervento per la inclusione delle persone con disabilità: questo vale per il finanziamento delle misure per l'inclusione lavorativa, per l'abbattimento delle barriere architettoniche e per gli ausili ed i sussidi didattici specifici.

Contrasto alla povertà

Analoghe evidenze emergono rispetto alle misure di contrasto alla povertà. La legge finanzia la vecchia social card con 250 milioni di euro a decorrere dal 2015. Nonostante il progressivo aumento delle famiglie in povertà assoluta il governo invece di definire un piano di lotta alla povertà, così come richiesto dall'Alleanza contro la povertà, che superi la sperimentazione e definisca una misura strutturale e universalistica rivolta a tutte le famiglie in povertà assoluta, si limita a rifinanziare la social card del 2008: una misura

inefficace, categoriale e puramente assistenziale. Il governo deve prevedere fin dal 2015 un finanziamento adeguato a far partire un intervento strutturale come il REIS (Reddito d'inclusione sociale) che nel corso di quattro anni arrivi a coprire un investimento (calcolato in poco più di sette miliardi) in grado di combattere efficacemente la povertà e l'esclusione sociale anche attraverso le condizionalità e le misure di attivazione.

Politiche per la famiglia

In merito alle misure per la famiglia, trattate in un articolo apposito e non nel complesso delle politiche cosiddette invariate, viene riconosciuto un assegno come contributo alle spese per i nati a decorrere dal primo gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2017. L'importo annuo di 960 euro verrà erogato in dodici mensilità a decorrere dal mese di nascita o adozione. Hanno diritto di ricevere tale erogazione le famiglie il cui reddito lordo annuo non superi i 90.000 euro.

La selezione delle famiglie beneficiarie della misura a sostegno della natalità è definita su una soglia medio alta di reddito familiare. La crisi della natalità dipende da vari fattori. Tra questi quello determinante è sicuramente l'incertezza per il futuro che investe la maggior parte delle coppie giovani che non hanno lavoro o hanno una occupazione non stabile e spesso mal retribuita. Questa tipologia di famiglia normalmente ha un reddito molto inferiore al tetto previsto.

In aggiunta a ciò occorre evidenziare che il bonus è di uguale entità per tutte le famiglie anche se con redditi sensibilmente differenti. Occorrerebbe, quindi, rendere più graduale il beneficio in modo da favorire di più le famiglie con meno risorse, e definire l'entità del trasferimento sulla base del reddito ISEE.

Inoltre, tale intervento non risponde in nessun modo alla necessità di potenziamento dei servizi per l'infanzia. Ad esempio con i circa 3 miliardi e mezzo in tre anni, in un'ottica di aumento dei servizi per la famiglia e l'infanzia, avrebbero potuto essere costruiti ed avviati circa mille asili, che avrebbero generato almeno 12.000 posti di lavoro (fonte: Funzione Pubblica CGIL), i quali avrebbero quindi messo in moto dei moltiplicatori assai maggiori di quelli attivati dall'aumento secco del reddito.

Nello stato di previsione del Ministero dell'economia è istituito un Fondo di 298 milioni per l'anno 2015 da destinare ad interventi a favore della famiglia, il cui utilizzo non è indicato ma viene demandato ad un decreto della Presidenza del consiglio su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali.

Non si riesce a capire né le finalità di questo fondo né perché esso venga assegnato al Ministero dell'economia, dato che la competenza in materia è del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Immigrazione

In merito alle politiche per l'immigrazione gli interventi per il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e rifugiati, per i minori non accompagnati e per i cittadini extra-UE non iscritti al Servizio Sanitario Nazionale sono insufficienti rispetto al fabbisogno.

Salute

La Legge di stabilità prevede una serie d'interventi sul tema delle politiche della salute, nell'ambito di singoli articoli come nel caso del contrasto alla ludopatia (senza prevedere risorse specifiche ma nell'ambito della destinazione di quote del finanziamento del SSN), delle politiche invariate e in particolare del recepimento in legge – seppure parziale – di alcuni capitoli del Patto per la Salute intervenuto tra Stato e Regioni. In particolare, nel Ddl stabilità si prevede la conferma del Finanziamento del SSN, per gli anni fino al 2016, previsto dal Patto per la Salute. La norma, come previsto nello stesso Patto per la Salute, prevede la possibilità di eventuali rideterminazioni a evidenziare che il finanziamento ai livelli stabiliti non è acquisito in termini strutturali.

Lo stesso articolo prevede anche una *spending review* interna. Nello specifico, eventuali risparmi nella gestione del SSN effettuati dalle Regioni rimangono nelle disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie. La valutazione sulle regioni e sui direttori generali riguarda la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza e non solo l'equilibrio di Bilancio. I commissari delle Regioni in piano di rientro non potranno più essere i Presidenti di regione (nuovi commissari incompatibili con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento). Nonostante quanto previsto nel suddetto articolo, la previsione di "Concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica" può generare tagli alla sanità (e al sociale). Infatti le Regioni devono contribuire alla manovra con ulteriori riduzioni di spesa nel periodo 2015-2018: quelle a Statuto Ordinario per 3.452 milioni, quelle a Statuto speciale per 548 milioni (che si aggiungono a quanto già previsto nella precedente Legge di stabilità). Siccome il 75% della spesa regionale riguarda la sanità, il rischio di tagli è altissimo, come hanno denunciato le stesse regioni. In tal senso occorrerà porre attenzione al confronto del tavolo Stato Regioni sul cd "Iodo Chiamparino". Le regioni dovranno decidere, entro il 1 gennaio 2015, in sede di "auto-coordinamento", dove tagliare la spesa, altrimenti decide il Governo. Inoltre, bisogna chiarire se la riduzione dell'Irap (articolo 5), stimata in 5.600 milioni annui, dovrà essere compensata, a garanzia del finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria.

Previdenza

Quanto previsto all'articolo che regola la "Riduzione delle spese ed interventi correttivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali", con interventi a valere sull'INPS, sull'INAIL e sul Ministero del Lavoro, avrà effetti sui diritti delle persone con la eliminazione delle prestazioni accessorie per le cure termali, il pagamento unificato delle pensioni al 10 del mese per i beneficiari di più trattamenti, riduzione della tutela assicurata dai Patronati e interventi sui servizi resi dai CAF (RED e ICRIC). L'INPS, infatti, deve versare allo Stato dal 2015 19 milioni di euro anche per i risparmi conseguiti con l'eliminazione delle prestazioni accessorie in precedenza erogate dall'Istituto per le cure termali, con l'unificazione del pagamento delle pensioni al 10 del mese nei confronti dei beneficiari di più trattamenti. Inoltre, nel 2015 dovrà versare allo Stato oltre 40 milioni per altri interventi, mentre per l'INAIL la previsione si attesta sui 50 milioni di euro. Alcuni di queste interventi sono riferiti alla organizzazione degli Istituti con conseguente impatto sui servizi resi ai cittadini.

Da ultimo ma non per ultimo il pesante intervento previsto nei confronti dei Patronati, con una riduzione del Fondo Patronati di 150 milioni di euro nel 2015 e con la riduzione

dell'aliquota di prelievo dei contributi previdenziali obbligatori ,già a partire dall'anno in corso, allo 0,148%. Nel 2016,inoltre, anche l'acconto da corrispondere ai Patronati sarà ridotto dall'80% al 45%. Tagli che pregiudicheranno l'attività di assistenza e di tutela che i Patronati svolgono in maniera gratuita nei confronti di milioni di cittadini e di cittadine privandole del diritto di avere accesso ai servizi, considerata anche la chiusura delle sedi territoriali dell'INPS. E' da rilevare che in occasione della presentazione del bilancio sociale INPS 2013 è stato evidenziato che “senza l'attività dei Patronati, la pubblica amministrazione dovrebbe aprire e gestire circa 6 mila uffici permanenti e che per l'INPS questo si tradurrebbe in un aumento degli organici di 5.130 unità. In termini economici, il sistema dei patronati garantisce un risparmio annuo di 564 milioni di euro per l'INPS occorrenti per garantire annualmente gli stessi servizi”. Un taglio quindi che si ripercuote sulle attività di servizio ai cittadini.

Giustizia

All'articolo trattante “Misure per l'efficienza del sistema giudiziario” è prevista la istituzione di un fondo con dotazione di 50 milioni di euro per il 2015 e di 90 e 120 milioni di euro per le annualità successive. Le finalità di utilizzo sono indicate in termini generici relativamente al recupero di efficienza e al potenziamento dei relativi servizi e ci si riferisce anche al completamento del processo telematico. Occorrerà valutare la relazione con le misure introdotte nel decreto legge sulla giustizia n. 132/2014, in scadenza l'11 novembre prossimo e in fase di conversione in legge alle Camere (A.C. 2681), anche rispetto alle necessità relative alle dotazioni organiche e alla loro implementazione.

Fondi strutturali

Nel DdL stabilità 2015 non è esplicitamente previsto l'abbattimento al 25% del cofinanziamento nazionale per il fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Il Governo, tuttavia, ha proceduto direttamente spostando la metà delle risorse per il cofinanziamento previste dalla Legge di stabilità dello scorso anno nei cosiddetti programmi complementari. Si tratta della nuova denominazione data ad strumento costruito sul modello del piano azione coesione (PAC). Il rischio dell'operazione è relativo al possibile spostamento di risorse dalle aree a ritardo di sviluppo verso altre destinazioni. Per questo i programmi andranno definiti, a nostro avviso, mantenendo assolutamente ferma la destinazione territoriale delle risorse. Ciò è ancora più importante perché la riduzione del cofinanziamento avrà conseguenze pesanti sui programmi operativi di Calabria, Campania e Sicilia.

La riduzione del cofinanziamento nazionale ha obbligato ad inserire nel DdL alcune modifiche della precedente Legge di stabilità per adeguare la legislazione alla nuova situazione. Tali modifiche sono contenute nei commi da 32 a 36 dell'art.44 del DdL (testo del 24 ottobre) e riguardano essenzialmente aspetti formali e la previsione del cofinanziamento al 25% anche per i programmi minori. Il comma 37 affida all'UVER le funzioni di audit per i PON. Il comma 38 aumenta di 90 milioni la dotazione finanziaria

della strategia aree interne che viene così portata a 180 milioni per il periodo 2014-2017 raddoppiando le previsioni della precedente Legge di stabilità, di cui però solo 25 milioni per l'anno 2015. La tabella E allegata al testo evidenzia una riduzione del FSC (ex FAS riferito alla legge 289/2002) pari a 463,7 milioni di euro. Si tratta del FSC 2007-2013 che viene così ridimensionato per il 2015 da 6, 264 miliardi a 5,801. Per il nuovo FSC 2014 - 2020 ex comma 6 dell'articolo 61 della legge 147/2013 viene effettuata una rimodulazione di 100 milioni.

Nella Nota di aggiornamento del DEF 2014, al punto III, è stata prevista la parziale riduzione delle risorse messe a disposizione dal DdL stabilità 2015 per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei esentate dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del Patto di stabilità interno. La misura vale 500 milioni di euro di cofinanziamento nazionale che avrebbero dovuto consentire di superare i blocchi creati dal Patto di stabilità interno alla spesa dei 5 miliardi di cofinanziamenti nazionale che l'Italia dovrà rendicontare entro il 31 dicembre 2015. Ciò rallenterà la spesa dei finanziamenti residui del ciclo di programmazione 2007-2013 che il Governo si era invece impegnato ad accelerare. Restano nella Legge di stabilità i 3 miliardi del PAC ri-destinati a finanziare la decontribuzione dei nuovi assunti, ma queste risorse erano già fuori della programmazione comunitaria.

Fisco e previdenza

Innanzitutto, occorre premettere che negli ultimi anni assistiamo ad entrate fiscali che diminuiscono costantemente in valori assoluti (anche nel primo semestre 2014 entrano 4 miliardi in meno rispetto allo stesso periodo 2013) di fronte ad una pressione fiscale che invece aumenta in percentuale del PIL, malgrado le previsioni dei diversi governi abbiano sistematicamente previsto il contrario. È quindi evidente che la risposta che in questi anni è stata data alle esigenze di cassa del Bilancio dello Stato, cioè aumentare le imposte, specie indirette, è stata realizzata soprattutto a carico dei lavoratori e dei pensionati, deprimendo ulteriormente l'economia e peggiorando i conti pubblici.

L'impostazione della Legge di stabilità, in materia fiscale, riflette assolutamente una visione secondo la quale il problema italiano dovrebbe essere l'alto costo del lavoro, ed il cosiddetto cuneo fiscale. Ci sono infatti diversi provvedimenti che vanno ad incidere sul trattamento fiscale sia per il lavoratore che per l'azienda. Sembra essersi compreso che la crisi non è temporanea ma strutturale, sembra essere ormai chiaro (addirittura è patrimonio comune anche del quotidiano di Confindustria) che l'attuale crisi sia una crisi di domanda, ma la risposta che viene data da questa Stabilità sembra invece figlia di una analisi diversa. Si abbassa infatti il costo del lavoro, all'inseguimento di una competitività che dovrebbe risolversi in maggior esportazioni per le nostre aziende, e si prova ad aumentare la domanda interna con strumenti che già adesso possono, purtroppo, essere definiti decisamente inefficaci. Inefficaci perché si è già visto quanto una diminuzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro non comporti un aumento della domanda, e perché l'altra misura che punta ad aumentare le risorse disponibili per le famiglie italiane altro non è che un'anticipazione di un risparmio previdenziale (il TFR nelle sue diverse forme di accumulazione).

Bonus Irpef (80 euro mensili)

In merito alla stabilizzazione del bonus degli “80 euro”, certamente è giusto e anzi necessario abbassare la pressione fiscale sui lavoratori ed i collaboratori che, visti anche i tassi di evasione bassissimi della categoria, da anni sono i contribuenti più fedeli e versano oltre il 50% dell'Irpef. Per dare, tuttavia, massima efficacia di sostegno ai consumi, evitando il ripetersi di quanto è accaduto nel 2014, diventa necessario accompagnare il “bonus” con una sua estensione ai pensionati, agli incapienti con redditi da lavoro dipendente e assimilati oltre a prevedere qualcosa per i titolari di Partite IVA iscritti alla Gestione separata INPS (per i quali invece è previsto un regime dei minimi abbastanza discutibile), ma soprattutto con politiche di sviluppo che puntino ad un incremento degli investimenti. Questa operazione non può, inoltre, rinviare l'esigenza di una radicale riforma del prelievo fiscale. Ormai è rimasta solo l'Irpef ad assicurare la progressività prescritta dall'articolo 53 della Costituzione, imposta pagata oltre all'80% dai redditi fissi. È necessario un cambiamento dell'architettura delle imposte, il cui prelievo deve essere il più possibile progressivo, deve insistere anche su successioni e patrimonio (anch'essi da tassare proporzionalmente), penalizzare la rendita improduttiva e orientare risorse verso il lavoro, la creazione di ricchezza produttiva, lo sviluppo e l'innovazione.

Da notare che la relazione tecnica parla degli effetti di questo bonus qualificando i circa 9 miliardi necessari non come minori entrate, ma in massima parte come maggiori spese (considerando le minori imposte richieste ai sostituti come credito in compensazione). Questo ci induce a credere che il bonus non sia effettivamente strutturale, ma che sarà necessario trovare le risorse per la sua conferma volta per volta. Se infatti lo confrontiamo, ad esempio, con la modifica (strutturale) della detrazione prevista dall'articolo 6 della legge Stabilità 2014 del governo Letta, notiamo che l'effetto finanziario di quel provvedimento, che era una modifica della detrazione massima ex articolo 13 del TUIR, era contabilizzato come “perdita di gettito Irpef”.

Riduzione dell'Irap sul costo del lavoro

Dal lato delle imprese si agisce sull'Irap, innanzitutto abrogando le diminuzioni dell'aliquota previste ad aprile 2014 nel DL 66/2014 e rendendo deducibile tutto il costo del lavoro dipendente a tempo indeterminato. E' bene premettere che, a prescindere dal giudizio, è comunque poco edificante innalzare le aliquote retroattivamente dopo averle abbassate pochi mesi prima, contravvenendo allo Statuto del contribuente. Il provvedimento ha un costo, per il 2015, di 5 miliardi di euro, che diventano a regime 4,3 dal 2016. Per le competenze 2014, invece provoca un aumento di gettito pari a 2 miliardi. Confindustria e molti commentatori economici lodano il provvedimento in quanto sarebbe “assurdo” pagare imposte anche sul costo del lavoro. Dimenticano, probabilmente, che l'Irap nasce per riunificare (diminuendone, tra l'altro, il peso complessivo) varie imposte e contributi -su tutti, quello per il SSN- che erano versati sulla retribuzione di ogni singolo lavoratore.

Paradigmatica della mistificazione da anni in atto sull'Irap, la ricerca svolta da Deloitte per Confindustria “Regimi fiscali a confronto” la quale mettendo a confronto vari paesi, conclude che l'imposizione fiscale italiana sull'impresa sia la più alta dopo quella francese;

ebbene, per arrivare a questo risultato si inserisce, tra le imposte dovute, l'Irap. Procedimento teoricamente corretto, se non fosse che per gli altri paesi vengano omessi gli oneri che le aziende pagano per il sistema sanitario nazionale. L'Irap difatti, ricordiamo, per il 90% è destinata alle regioni per il finanziamento del SSN. Aver trasformato un contributo in una tassa, tuttavia, non può essere motivo per snaturarne la funzione. Allora l'Irap sarà anche "odiosa", perché applicandosi sul valore della produzione non esclude il costo del lavoro, dopodiché è bene stabilire in che modo debba essere finanziata la sanità pubblica.

Le considerazioni sopra esposte non escludono, ovviamente, che si possa attribuire una funzione di politica economica alla modulazione dell'imposta. Quindi è certo condivisibile incentivare le aziende che assumono dipendenti con contratti buoni e stabili, ma la scelta individuata non effettua distinzioni tra aziende che vogliono investire ed aziende che sono in smobilitazione (esempio più lampante AST di Terni che risparmierebbe circa 7 milioni di euro), tra aziende che innovano ed assumono ed aziende che invece puntano solo alla svalutazione del lavoro. Crediamo quindi che questo ingente sgravio avrebbe potuto essere più selettivo ed orientato, dentro una politica di sostegno alla domanda, agli investimenti, all'uscita dalla crisi, anziché essere la continuazione di una pratica di diminuzione del costo del lavoro quale unica ricetta (e di dubbia efficacia) per sostenere l'occupazione la cui carenza è figlia di una crisi di domanda, crisi che può essere superata solo attraverso politiche di creazione di lavoro e di sviluppo non convenzionali.

L'adesione totale alle richieste di Confindustria ci propone una singolare contraddizione nel comportamento del Governo, il quale proclama di non volersi piegare né di volersi confrontare con i corpi intermedi, e poi utilizza una sospetta discrezionalità in merito ai corpi intermedi a cui piegarsi e con cui confrontarsi.

TFR in busta paga

Si prevede, per i periodi di paga che vanno dal marzo 2015 al giugno 2018, per i dipendenti del settore privato, con esclusione dei lavoratori agricoli e domestici, la possibilità di percepire in busta paga la quota di TFR maturando, ovvero la quota che mensilmente il datore di lavoro avrebbe accantonato o versato ad una forma di previdenza complementare. Tale possibilità, seppure su base volontaria, discrezionale e transitoria, contiene diversi elementi di criticità. L'opzione è irrevocabile (non modificabile per i successivi tre anni) e comporta la possibilità di avere il TFR in busta paga (probabilmente con cadenza mensile).

Abbiamo già espresso i nostri dubbi su un provvedimento che prova a far crescere i consumi senza immettere risorse, semplicemente anticipando in una partita di giro soldi dei lavoratori, mettendo a rischio il risparmio di quello che è una sorta di ammortizzatore immediato e per molti una parte di risparmio previdenziale.

In aggiunta il TFR liberato sarà tassato con l'aliquota marginale ordinaria Irpef (anziché l'attuale agevolata) con l'aggiunta delle addizionali locali, che altrimenti non sarebbero state applicate in regime di tassazione separata, e contribuirà alla diminuzione della detrazione da lavoro dipendente.

L'aver inserito la possibilità di revocare da parte del lavoratore, l'adesione alla previdenza complementare evidenzia, oltre alla diminuzione della sua copertura previdenziale, anche

il problema di capire che fine potrà fare il contributo contrattuale del datore di lavoro al Fondo che è sempre stato collegato con il versamento del lavoratore.

Come risulta problematico spiegare una visione schizofrenica del legislatore che prima prevede silenzi-assensi, istituisce una serie di facilitazioni per favorire l'adesione ai fondi e poi le revoca e permette la rinuncia al solo fine di aumentare la liquidità immediata. Aggiungiamo che ci aspettiamo una possibile revisione delle politiche di investimento dei fondi pensione in relazione alla riduzione dei flussi di contribuzione.

Questo atteso aumento di liquidità spendibile, ancor più degli 80 euro del bonus (che sono quantomeno un alleggerimento fiscale), a nostro parere, non ci sarà (e, tantomeno, i maggiori consumi), anche a causa dell'innalzamento della tassazione che scoraggerà il lavoratore a liberare il proprio TFR. Per questa ragione la scelta di percepire il TFR in busta paga avrà scarsi risultati sulla domanda e crediamo che i lavoratori opteranno per l'anticipazione in busta paga soprattutto per far fronte ad evenienze critiche, ad indebitamenti che rendano necessaria questa liquidità, e, per questo, è meno probabile che utilizzino il TFR liberato allo scopo di aumentare i propri consumi.

In questo quadro appare come l'impegno del governo sembra teso più a evidenziare i propri "cavalli di battaglia" (si pensi ad esempio che non saranno rilevanti gli importi di TFR per l'accesso al bonus di 80 euro) ed alle proprie esigenze di cassa (si prevedono entrate di 2,5 miliardi annui, cifra tutta da dimostrare) che a badare alle condizioni dei lavoratori, e tanto meno all'impatto macro dei propri provvedimenti.

Aggiungiamo, per concludere, che se davvero il governo credesse in questo provvedimento, lo estenderebbe anche ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Questa esclusione, invece, ne esemplifica perfettamente le esclusive ragioni di cassa.

Troviamo grave l'innalzamento dell'imposta sul risultato netto dei fondi di previdenza complementare dall'undici per cento al venti, così come l'aumento della tassazione sui rendimenti del TFR lasciato in azienda che sale infatti dall'11% al 17%.

In pratica il governo, mentre concede la possibilità di percepire il TFR in busta paga al prezzo di una tassazione superiore, allo stesso tempo innalza la pressione fiscale sulle forme in cui tale retribuzione differita è attualmente accumulata: TFR in azienda e previdenza complementare.

È davvero intollerabile che si siano prodotte in questi anni politiche previdenziali le quali, riducendo la tutela pensionistica pubblica, hanno riversato sui lavoratori il carico di una integrazione attraverso i Fondi contrattuali e che ora il Governo rimetta in discussione uno dei patti fondativi di quel percorso; vale a dire il sostegno fiscale che, in ragione della valenza generale della pensione integrativa, veniva riconosciuto al risparmio previdenziale del lavoratore.

Dal 2006 le parti sociali si sono spese per convincere i lavoratori a destinare alla previdenza complementare le quote di trattamento di fine rapporto. Tra le motivazioni che sono state utilizzate c'era anche un sistema fiscale che premiava l'investimento previdenziale rispetto ad altri tipi di investimento. Ora il Ministro dell'Economia e delle Finanze, invece, dice (e dimostra coi suoi provvedimenti) che la previdenza complementare rappresenta un investimento come un altro, nonostante il Testo Unico della Finanza non ricomprenda i fondi nell'elencazione dell'Articolo 1. Questa considerazione ci deve mettere in allarme, anche perché ci sono ancora altre facilitazioni

fiscali legate alle prestazioni complementari che, evidentemente, possono essere revocate. Aspettative di questo genere, e tali previsioni, ostacolano il perseguimento dell'obiettivo di raggiungere più elevati livelli di copertura previdenziale.

La prospettiva previdenziale degli aderenti e dei possibili aderenti richiede scelte oculate da parte del Governo e del Parlamento e una stabilità del quadro normativo. Oculatezza e stabilità che mancano nel Stabilità 2015, nonostante gli impegni sulla riduzione della tassazione sui rendimenti precedentemente assunti dal Governo in merito all'utilizzo di una parte del patrimonio dei fondi pensione in investimenti in economia reale a sostegno della crescita e dell'occupazione

Regime fiscale agevolato per gli autonomi

Il nuovo regime dei minimi non è più legato ai soli primi anni di attività né solo destinato ai giovani professionisti. Tale regime è destinato ai professionisti e agli autonomi che abbiano ricavi (grandezza che precede i redditi, i quali si calcolano invece deducendo dai ricavi spese e oneri) sotto un certo limite. Limite tuttavia ancora non quantificato ufficialmente, ma che sicuramente sarà differenziato a seconda dell'attività.

Per ora sembra che il limite, per le professioni scientifiche, tecniche, sanitarie di istruzione e servizi finanziari pari a 15.000 euro. Per altre attività professionali tale limite arriva a 20.000 per arrivare fino al massimo di 35/40 mila per ristorazione, alloggio, commercio all'ingrosso e al dettaglio, industrie alimentari.

Gli autonomi che rientrano in questi tetti pagheranno una tassa onnicomprensiva del 15%, ma non avranno la possibilità di determinare il reddito in altro modo che non sia quello previsto dalla legge, ovvero applicando un "coefficiente di redditività" ai propri ricavi o compensi lordi. Tale coefficiente è stabilito dalla legge stessa a seconda dell'attività svolta.

Ulteriori limiti consistono nell'aver avuto nell'anno spese massime per collaborazioni occasionali o a progetto o associati in partecipazione, o per lavoro accessorio fino a 5000 euro assieme ad un costo complessivo massimo di beni strumentali pari a 20.000 euro.

Aderendo al regime dei minimi si sarà esentati dai versamenti IVA, non sarà più necessario farsi versare la c.d. ritenuta d'acconto, si avrà ancora diritto alle detrazioni per carichi familiari ma non a quelle per spese produzione lavoro ex Art. 13 del TUIR, e si sarà esonerati dagli obblighi di registrazione e di tenuta delle scritture contabili. Sarà inoltre possibile per gli iscritti alle gestioni INPS di artigiani e commercianti, non essere più costretti a pagare la contribuzione sui minimali, ma esclusivamente sul reddito denunciato.

Posto che riteniamo utile prevedere un regime semplificato e conveniente per i piccoli autonomi e professionisti, questo dovrebbe innanzitutto essere improntato su una maggiore collaborazione e trasparenza, per cui potrebbe essere utile ipotizzare la possibilità di trasmettere telematicamente i propri incassi, ed in generale fare partire un tutoraggio che risolva l'assenza di burocrazia come una presa in carico da parte del pubblico della tutela fiscale del piccolo professionista anziché limitarsi ad un allontanamento del controllo sull'attività.

Caratteristica fondamentale per dare un giudizio è inoltre costituita dai limiti di reddito per le diverse tipologie di lavoratore autonomo. Le tabelle finora pubblicate sembrano fare diventare questo regime dei minimi utile più per artigiani, commercianti, ristoratori e piccoli

servizi di alloggio che per i professionisti con partita IVA individuale che svolgono professioni non ordinistiche, e che sono la gran parte delle partite IVA iscritte in Gestione separata che, vere o false che siano, sono comunque fiscalmente sofferenti. I primi, infatti, oltre a potersi assestare su tetti di ricavi maggiori e di una redditività inferiore, possono approfittare della sospensione dei minimali INPS; i secondi invece, dato il basso tetto per rientrare tra i contribuenti minimi potrebbero addirittura avere convenienza a non aderirvi, poiché con 15.000 euro di ricavo già attualmente le imposte calcolate con regime ordinario sarebbero molto basse, specie se vi sono spese da dedurre.

Di fatto, per come è organizzato, questo nuovo sistema rischia di non essere conveniente per le partite IVA, se non per quelle false (con un solo committente, senza spese, senza investimenti, neanche minimi, per la propria attività di lavoro) e per i commercianti e i piccoli artigiani che potrebbero veder diminuire di molto la contribuzione INPS dovuta; non a caso gran parte dei costi del provvedimento, 519 milioni su un totale di 870 milioni nel 2015, derivano da minori entrate INPS. Il sistema descritto, inoltre, sembra essere destinato anche a chi ha una partita IVA e svolge piccoli lavori saltuariamente, come seconda attività, affiancata ad una più stabile. La contabilità semplificata, l'assenza dei minimali e l'imposta onnicomprensiva possono essere, in questi casi, incentivi all'emersione. Se quindi lo scopo di questa legge era far emergere i doppiolavoristi, evitare la spesa del commercialista alle false partite IVA o provare a fornire un regime di favore e pochi controlli ad artigiani e commercianti, lo scopo sarà probabilmente raggiunto. Se invece si aveva l'intenzione di dare uno strumento fiscale semplice e di favore ai tanti lavoratori indipendenti che svolgono una attività genuinamente autonoma, dati i parametri previsti, crediamo che l'obiettivo non sarà centrato.

Aumento della tassazione sui giochi

Si prevede un aumento del prelievo sugli incassi delle *slot machines*, richiesta che da tempo la CGIL aveva fatto e a cui ci era stato risposto, nel dicembre 2013, che fosse impossibile. Siamo lieti di sapere che tale impossibilità sia stata superata. Le maggiori entrate pari a 900 milioni di euro all'anno saranno destinate al fondo per la riduzione della pressione fiscale previsto dal comma 431 dell'articolo 1 della Legge di stabilità 2014.

Lotta all'evasione fiscale

Per ridurre l'evasione fiscale, si prevede di attivare laddove la normativa europea lo permette, il cosiddetto *reverse charge* ovvero la previsione che l'obbligo di pagamento dell'IVA ricada direttamente sull'acquirente, limitando al massimo l'evasione IVA in questa fase, evasione che ammonta a 9,34 miliardi di euro ("scambi intermedi"). Per lo stesso motivo si prevede anche il cosiddetto *split payment* per le aziende che lavorano per committenti pubblici, le quali si vedranno applicare un meccanismo di versamento dell'imposta simile.

Queste due modalità, di fatto, di versamento anticipato dell'IVA, possono essere strumenti importanti per limitarne l'evasione. Non a caso erano inseriti nel piano anti evasione IVA redatto da professori e studiosi dell'associazione NENS. Purtroppo tali provvedimenti non possono essere estesi a tutti i settori per via dei vincoli europei. Rimane il fatto che, anche sull'IVA, non si è fatto tutto quello che si poteva fare, applicando un piano più organico di

lotta alle false fatturazioni e all'evasione degli "anelli" della catena del versamento IVA. Sarà tuttavia importante cercare di valutare l'effetto di queste norme per spingere ad una riforma dell'IVA che provi a limitare al massimo le possibilità di evasione.

Per cambiare questa situazione occorre porsi obiettivi ambiziosi, pianificando la drastica e definitiva riduzione di tutta l'evasione fiscale, incentivando l'utilizzo della moneta elettronica e garantendo la tracciabilità dei pagamenti e del giro d'affari attraverso il conto dedicato per i professionisti, la trasmissione telematica dei corrispettivi per i commercianti al minuto ed il rafforzamento del nuovo elenco clienti fornitori, oltre al (semplicissimo e già sperimentato) tracciamento degli incassi dei distributori automatici.

Occorre rendere effettiva e fruibile la conoscenza della condizione reddituale e patrimoniale di tutti i cittadini attraverso il potenziamento, integrazione e l'utilizzo più efficiente delle diverse Banche dati oggi disponibili ai fini del controllo fiscale; questo può rendere più mirati i controlli, aumentandone anche il numero, utilizzando lo strumento delle indagini finanziarie, in tal modo recuperando efficacia ed effettività anche ai fini dei controlli IVA, Irap e oneri previdenziali.

Potrebbe essere utile sperimentare meccanismi di contrasto di interessi fra venditori e consumatori, attraverso detrazioni e deduzioni, individuando "a turno", per un certo periodo, i settori interessati, scegliendo quelli a più alto rischio di evasione (ad es. servizi professionali, settori di distribuzione di beni e servizi al dettaglio). L'obiettivo è quello di far emergere il reale giro di affari delle diverse categorie coinvolte, adeguando, conseguentemente, i parametri degli studi di settore.

Il problema dell'evasione non è solo tecnico ma anche di volontà politica, legato ad un intreccio complesso e radicato di interessi; per questo, al fine di rendere realmente credibile il cambio di passo, occorre puntare su una campagna estesa e forte di interventi legislativi ed amministrativi che offrano strumenti, effettivamente praticabili, per aggredire l'evasione. A questo fine è necessario prevedere una rigida programmazione del recupero di quote evase da inserire nelle Leggi di Bilancio, senza la quale diventa velleitario ed inefficace intervenire sull'evasione, affiancandola a un piano straordinario di controlli fiscali nel triennio 2014, 2015 e 2016 con il coinvolgimento anche degli enti locali.

L'assieme di queste misure consentirebbe secondo le nostre simulazioni di far emergere, e rendere strutturale, non meno del 25/30% delle imposte attualmente evase con un gettito di 40 miliardi all'anno.

Sottolineiamo che anche per applicare lo *split payment* sarà necessaria una autorizzazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea, in mancanza della quale bisognerà aumentare le accise su benzina e gasolio per autotrazione in misura tale da assicurare maggiori entrate pari a quasi un miliardo di euro (988 milioni) già dal 2015. La cifra appare decisamente elevata se comparata all'attuale incasso totale per le accise su carburanti e oli minerali, che si attesta attorno ai 24 miliardi di euro .

La manovra prevede anche una serie di comunicazioni e di possibilità per i contribuenti di controllare la congruità delle proprie dichiarazioni (cosiddetto Fisco Amico), che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe portare ad una diminuzione dell'evasione pari a 0,7 miliardi/anno. Molto dipenderà dal modo in cui queste comunicazioni andranno ad incidere, quanto saranno accurati gli studi e la personalizzazione delle tipologie di contribuente. Tendenzialmente informare i contribuenti in merito a ciò che

l'amministrazione può sapere può essere utile a dissuadere dall'evasione, prevenendola prima ancora che avvenga. Restiamo in attesa di valutarne concretamente gli effetti.

L'aumento della ritenuta d'acconto dal 4% all'8% per i compensi pagati tramite bonifico per le ristrutturazioni che danno diritto alla detrazione, è stata presentata all'interno dei provvedimenti anti evasione, mentre crediamo lo sia solo in parte, e sviluppi i suoi effetti più come anticipazione che in ottica antievasiva. Le relazione illustrativa infatti sostiene che questo provvedimento potrà avere un effetto finanziario positivo pari a 920 milioni nel 2015. Chiaramente, essendo l'aumento di una anticipazione d'imposta, tale effetto sarà azzerato negli anni successivi (oltre, teoricamente, a trasformarsi in una perdita l'anno successivo alla cancellazione degli incentivi).

Clausole di salvaguardia

Come da un po' di tempo a questa parte, ruolo importante anche in questo Ddl stabilità hanno delle cosiddette "clausole di salvaguardia". Abbiamo già detto di quella, da 988 milioni di euro sulle accise sui carburanti, che scatterebbe nel caso in cui l'Europa non ci consentisse di applicare lo *split payment* così come previsto dalla legge. Aggiungiamo quella per cui sono previsti risparmi di *tax expenditures* per 4 miliardi nel 2016 e di 7 miliardi nel 2017 (e si profila un enorme rischio poiché a partire dal 2016, di fronte al persistere di una debolezza dell'economia italiana e della sua finanza pubblica, tutt'altro che improbabile, il Governo potrà intervenire sugli oneri detraibili e deducibili, con un impatto non solo socialmente non tollerabile ma, anche, fortemente recessivo), e quella che, rimandando la ricerca delle risorse di un anno, stabilisce l'incremento dell'aliquota IVA per i beni "essenziali" dal 10% al 12% nel 2016 e al 13% nel 2017, e l'aliquota generale dal 22% al 24% nel 2016, al 25% nel 2017 ed infine al 25,5% nel 2018.

Una norma di salvaguardia ulteriore, oltre ai 988 milioni, sempre in materia di accise sui carburanti dal 2018 scatterà nel caso in cui non pervengano maggiori entrate o minori spese non inferiori a 700 milioni di euro/anno.

Ci troviamo costretti a ripetere concetti già sostenuti ogni volta che un governo abbia utilizzato questo tipo di clausole, e cioè che l'aumento delle imposte indirette è assolutamente non progressivo, quindi ingiusto e colpisce più i redditi bassi che quelli alti, che aumentare in maniera così generalizzata il prelievo fiscale delle imposte indirette è una misura che deprimerebbe l'economia e quindi aggraverebbe la recessione in atto, e per finire crediamo che utilizzare risorse impegnando partite future è una scommessa sulla ripresa che se deve essere fatta deve portare con sé coerentemente delle politiche anticicliche, perché dopo 7 anni passati nell'attesa di "agganciarci" ad una ripresa europea che sembra non arrivare mai, continuare ad attendere è ormai un passo oltre l'ingenuità. Senza un vero piano per uscire dalla crisi è ovvio che i nodi -ovvero i corposi importi utilizzati oggi vincolando la spesa di domani- verranno al pettine.

Politiche per il lavoro

Ammortizzatori sociali

In relazione all'articolo del Ddl che intende disciplinare "Disposizioni in materia di

ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive”, si rileva che l’istituzione di un fondo con dotazione pari a circa 2 miliardi di euro, di cui 500 milioni per aumenti di spesa per contribuzione figurativa (“per far fronte agli oneri derivanti dall’attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall’attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti”), risulta inadeguato ed insufficiente a realizzare gli obiettivi istitutivi del fondo stesso. Se, poi, dovesse verificarsi alternativo alle previsioni di bilancio per la spesa ordinaria su politiche attive, passive, di conciliazione di vita e lavoro e di incentivazione per l’occupazione, rappresenterebbe un taglio considerevole alle risorse necessarie alla realizzazione dei livelli di copertura delle prestazioni attuali e occorrerebbe definire uno stanziamento molto più congruo per gli oneri derivanti dal cosiddetto *Jobs Act*.

Si rimarca, inoltre, che in sede di Legge di stabilità vi è l’esigenza di intervenire sul finanziamento degli ammortizzatori in deroga le cui coperture sono ad oggi assicurate dalle previsioni della legge 92/12 per il 2015 e assolutamente insufficienti e sul finanziamento dei contratti di solidarietà difensivi il cui esiguo stanziamento per l’anno 2014 ha determinato il blocco delle autorizzazioni già dal febbraio di quest’anno.

Al fine di garantire l’operatività dei servizi per l’impiego vi è anche la necessità di prevedere la proroga dei contratti degli operatori in scadenza al 31/12/2015.

Va chiarito altresì se il fondo istituito ai sensi del citato articolo del Ddl stabilità 2015 – per le finalità citate – concorre alla dotazione generale del fondo per l’occupazione.

Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato

Per le assunzioni nel 2015 di nuovi addetti a tempo indeterminato, con esclusione di coloro che avessero un contratto a tempo indeterminato nei sei mesi antecedenti l’assunzione, è prevista la totale esenzione della quota di contribuzione a carico dei datori di lavoro. L’esenzione della contribuzione esclude solo i premi INAIL, per cui, supponiamo, il tetto di 8.060 euro per ogni lavoratore rappresenti l’importo massimo di contribuzione scontabile dalla quota pagata dal datore di lavoro. Resterà quindi da pagare la quota a carico del dipendente, e tale importo massimo di 8.060 euro potrebbe tradursi in stipendi complessivi diversi a seconda della dimensione d’azienda e dei contributi che deve pagare per ogni lavoratore. La relazione tecnica sostiene che l’incentivo coprirà per intero la contribuzione di retribuzioni imponibili ai fini previdenziali fino a 26.000 euro.

In aggiunta a quanto già descritto per gli ammortizzatori sociali e di coordinamento tra *Jobs Act* e Legge di stabilità, va sottolineato che l’incremento effettivo di assunzioni a tempo indeterminato (non di occupati) che gli sgravi contributivi (8.060 euro annui per tre anni) potrebbero determinare – nella migliore delle ipotesi – non supera le 350 mila assunzioni a tempo indeterminato nel periodo precedente, in quanto in assenza di incentivi ne sono state effettuate 650 mila. Va poi aggiunto che tra i 350 mila nuovi assunti è probabile che vi siano molti più stabilizzati che nuovi posti di lavoro effettivi, sia per l’effetto dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro (nuovi occupati di “posti vacanti”), sia per

effetto del normale turn-over (nuovi disoccupati).

Inoltre, per come sono scritte le norme sugli sgravi triennali ed in attesa del nuovo contratto a tutele crescenti potrebbe scattare la convenienza dell'imprenditore a interrompere il rapporto di lavoro prima dei tre anni di decontribuzione per poi attivare il nuovo contratto previsto dal *Jobs act* in quanto allo stato non si conoscono le penalità per la interruzione della nuova tipologia e la loro concorrenza o meno con lo sgravio contributivo della Legge di stabilità. A queste contraddizioni occorrerà porre riparo in sede di discussione parlamentare su entrambi i provvedimenti.

Fondi interprofessionali

Il governo con la scelta di continuare nel taglio delle risorse per i Fondi Interprofessionali, per 20 milioni nel 2015 e 120 milioni nel 2016, rende strutturale una misura inizialmente presentata in termini diversi. Si rileva che tagli strutturali, misure amministrative predisposte dal ministero del lavoro e quanto previsto nella cosiddetta Legge Fornero e nello stesso *Jobs Act* concretizzano un attacco alla autonomia contrattuale dei fondi e confermano la volontà di recuperare risorse dai Fondi vista le carenze già evidenziate in materia di politiche del lavoro.

Misure fiscali per lo sviluppo

Crediti d'imposta per Ricerca & Sviluppo

Nel Ddl stabilità 2015 sono previste due modalità di intervento: credito di imposta per Ricerca & Sviluppo e regime opzionale. La misura relativa al credito di imposta modifica quanto già previsto dal provvedimento "Destinazione Italia" mantenendo l'agevolazione per le attività incrementali riferite al periodo di imposta del triennio precedente 12/14 con un limite massimo di 5 milioni per impresa e mantenendo l'aliquota del 50% per le attività di ricerca esterna all'impresa e per le alte professionalità (25% le restanti). Questa impostazione trova una sua base analitica nei dati che vedono su 15 miliardi di investimenti in R&S circa 3,5 per attività con centri di ricerca, enti etc. e investimenti per classe dimensionale con 50 grandi aziende che investono il 66% del totale e 100 medie imprese il 10%. Siamo in presenza di una misura che può essere vantaggiosa per quelle imprese rientranti nelle attività indicate e che hanno bassi livelli di investimenti in R&S in quanto si premiano le spese incrementali. Resta da vedere se si riuscirà ad aumentare l'investimento in R&S che le imprese faranno in collaborazione con l'esterno congiuntamente con l'investimento delle imprese con classi di addetti inferiori ai 250. Per raggiungere tali obiettivi che sono condivisibili è da verificare nel dibattito parlamentare se possono introdursi misure premiali e incentivanti anche per gli enti esterni, pubblici e privati, che presentano e attuano progetti di investimenti in R&S in collaborazione con imprese inferiori a 250 dipendenti.

Ecobonus e ristrutturazioni

Vengono prorogate a tutto il 2015 le incentivazioni del 65% (riqualificazione energetica) e

50% (recupero del patrimonio edilizio). La conferma delle maggiori aliquote del 65% e 50% costituisce una notizia positiva, tuttavia il suo effetto sulla crescita della domanda interna viene fortemente depotenziato dal fatto che si proceda anno per anno, senza decidere il carattere strutturale di questo intervento. La strutturalità di questo intervento ha forti motivazioni nel fatto che l'edilizia è un settore con forti caratteristiche anticicliche e grande incidenza sul rilancio della domanda interna di investimenti, che la riqualificazione energetica costituisce uno dei grandi obiettivi europei e vede il nostro paese ancora con una importante filiera industriale. Inoltre l'esperienza dimostra che il rapporto tra incentivi offerti e occupazione creata è molto rilevante con 28 miliardi di investimenti e 340mila posti di lavoro. Tutto questo porta a condividere la proposta, da presentare nel dibattito parlamentare, di estensione di questa modalità anche a gli interventi antisismici in edilizia.

Politiche per le imprese

Autotrasporto

È altresì previsto che, a decorrere dal 1 gennaio 2015, venga autorizzata la spesa di 250 milioni di euro (erano 330 nel 2014) per interventi in favore del settore dell'autotrasporto. Si ritiene che una somma così elevata (anche se leggermente ridotta) potrebbe essere meglio utilizzata per incentivare forme di trasporto alternative meno inquinanti.

Rottamazione

Nel Ddl si taglia per l'anno 2015 il finanziamento già previsto dalla legge 83/2012 con una dotazione di 45 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, per l'acquisto di un veicolo nuovo a basse emissioni, consegnando per la rottamazione il vecchio veicolo.

Si esprime contrarietà al taglio di incentivi per la sostituzione di un vecchio veicolo inquinante con uno a basse emissioni con notevoli ripercussioni sulla qualità dell'aria e conseguentemente sulla salute, sul contrasto ai cambiamenti climatici e sull'industria meccanica e sull'occupazione.

Trasporto pubblico locale

Si prevede la destinazione delle risorse per l'acquisto di veicoli e materiale rotabile per i servizi TPL. Successivamente con decreto si definisce la ripartizione tra le Regioni con la previsione che il Ministero delle Infrastrutture possa fungere da stazione appaltante e le risorse possano essere date direttamente alle imprese. Gli investimenti ammonterebbero complessivamente a 500 milioni derivanti da diverse disposizioni di legge accumulate negli anni. In effetti la disponibilità effettiva ammonta a 200 milioni in quanto 300 milioni sono stati spostati sul Patto di stabilità dal decreto 66/14. Assieme alla Legge di stabilità dovrebbe esserci un collegato che dispone la riforma del TPL che nelle intenzioni recupererebbe una impostazione settoriale.

Contratti di programma

Nell'articolo che prevede i "Contratti di programma Parte Investimenti e Parte Servizi di RFI", si dispone che la "Strategia di sviluppo della rete ferroviaria 15/17" persegua determinati assi di intervento: AV/AC Milano Venezia (Brescia, Verona, Padova); AV/AC MI/GE (Terzo Valico dei Giovi); tunnel ferroviario del Brennero. Si prevede poi che possano approvarsi nelle more dei finanziamenti progetto preliminare e relativi progetti definitivi alla condizione che sia disponibile il finanziamento di un primo lotto costruttivo per un valore del 10% sul costo complessivo dell'opera. Relativamente a questa parte, secondo il Ministro delle Infrastrutture sarebbero disponibili 500 milioni per la manutenzione straordinaria della rete ferroviaria e 6,3 miliardi di euro di competenza concentrate nelle opere indicate al comma 8 a cui vanno aggiunte le opere del cosiddetto "Sblocca Italia" (lo che stanziava di competenza 3,6 miliardi mentre il ministro con un decreto alla firma del MEF ha individuato cassa 1,3 miliardi). Per evitare di cadere nelle "tagliole" dello Sblocca Italia è prevista una flessibilità della cantierabilità. In realtà le uniche risorse disponibili per le infrastrutture allo stato sono quelle dello Sblocca Italia con la precisazione che sono costituite per la quasi totalità da riduzioni delle opere del decreto Fare 69/13 con la conseguenza che il taglio interviene subito e gli investimenti dopo il 2016 mentre le risorse effettive allo stato dell'arte sono circa 50 milioni di euro. La Legge di stabilità non aggiunge nulla, se non l'esigenza di un cofinanziamento per circa un miliardo necessario per non perdere finanziamenti europei (le opere ricadono sul corridoio 5) peraltro ancora da definire anche dopo il compromesso raggiunto con la commissione europea sul deficit.

Razionalizzazione delle Società partecipate locali

In base all'articolo del Ddl concernente la disciplina delle Società partecipate, gli EE.LL. devono "aderire obbligatoriamente entro il 31 marzo 2015 agli ambiti o bacini territoriali ottimali nei quali definire le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, l'affidamento della gestione ed il relativo controllo; in caso di inadempienza scatta il commissariamento da parte del Presidente della regione". Mentre sarebbe ragionevole stabilire un percorso di riorganizzazione e aggregazione in accordo con Regioni ed Enti Locali, la norma stabilisce per via legislativa (nazionale) l'obbligo immediato a procedere in tale direzione, rischiando un processo di dubbia costituzionalità e, pertanto, una serie di ricorsi.

Per questi ultimi la norma intende promuovere i processi di aggregazione e rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, per farlo: obbliga gli enti locali ad aderire agli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione dei servizi, prevedendo poteri sostitutivi per gli enti inadempienti. Gli enti di governo degli ambiti ottimali possono deliberare senza ulteriori delibere preventive o successive degli enti locali. Sempre gli enti di governo dovranno fare una relazione per dare conto della forma di affidamento prescelto, sia in termini di sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo, sia in riferimento al miglior conseguimento degli obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio. La relazione dovrà contenere anche un piano economico-finanziario che proietti, per la durata

dell'affidamento, i costi e i ricavi, gli investimenti, anche per la realizzazione degli interventi infrastrutturali, e i relativi finanziamenti. Nel caso di affidamento a società in house la relazione dovrà contenere l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento, il piano economico-finanziario dovrà essere certificato da un istituto di credito o da una società di revisione. Inoltre, nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari devono accantonare nel proprio bilancio una somma pari all'impiego finanziario previsto per il triennio. L'operatore economico che succede al concessionario iniziale prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste, ma il termine di scadenza può anche essere aggiornato.

I finanziamenti derivanti da fondi europei e i finanziamenti a valere su risorse pubbliche statali per servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono attribuiti agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, a condizione che le risorse siano aggiuntive dei piani di investimento già approvati. Le risorse sono assegnate prioritariamente ai gestori selezionati tramite procedura di gara a evidenza pubblica.

Le spese, effettuate dagli enti territoriali, con i proventi derivanti dalla dismissione di partecipazione in società di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono esclusi dai vincoli del Patto di stabilità interno.

L'articolo infine chiarisce che le disposizioni in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente (è evidente il riferimento all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico).

Si esprime un forte dissenso alle modifiche introdotte, all'articolo 3bis della legge 148/2011, che sono volte a privilegiare l'affidamento della gestione al privato, vedi su tutto lo svincolo dal Patto di stabilità interno dei proventi delle dismissioni. Questi interventi si sommano agli altri, già introdotti dal decreto Sblocca Italia, che hanno come obiettivo quello di un'aggregazione dei servizi, su ambiti territoriali ottimali, con il rischio che vengano affidati alle grandi compagnie private di gestione dei servizi pubblici. Il governo con il disegno di legge di stabilità vuole continuare un piano di privatizzazione e finanziarizzazione dei beni comuni e ha chiarito che questo progetto riguarda anche l'acqua, che è sottoposta a regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

L'indirizzo di questi provvedimenti è in netto conflitto con la volontà popolare espressa nel referendum del 2011 sui servizi pubblici locali.

La relazione tecnica si riferisce al Rapporto Cottarelli recante "Programma di razionalizzazione delle partecipate locali" evidenziando che le società partecipate dalle amministrazioni locali sono circa 7.700 di dimensioni talvolta assai ridotte e operanti spesso in perdita e che nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, attualmente ci sono circa 1.800 società che operano nei comparti energetico, idrico, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale.

Nella norma però, rispetto alla prima versione, è stata tolta la parte relativa alla razionalizzazione delle società partecipate locali in senso lato e resta solo la parte riguardante i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Si rileva la totale assenza di prime misure di riorganizzazione, soppressione, accorpamento anche delle società che gestiscono servizi "strumentali", nonché la

permanenza del punto di maggiore debolezza costituito dalla assenza di strumenti di gestione dei problemi occupazionali che su una platea vasta di imprese e occupati si genereranno.

Garanzie dello Stato su operazioni in strumenti derivati e repo

Nella legge di stabilità 2015 si inserisce una norma che prevede il cosiddetto *double-way credit support annex* (CSA) per i derivati stipulati dallo Stato italiano. La modifica in discussione riguarda l'articolo 5 del Testo unico delle disposizioni sul debito. Su questo tema la CGIL si è già pronunciata criticamente l'anno scorso allorché una simile disposizione era contenuta in un "collegato" alla Legge di stabilità 2014. Una simile previsione inserisce dei margini di manovra che potrebbero essere utilizzati dalle controparti bancarie dello Stato per generare possibili drenaggi di risorse finanziarie altrimenti non dovute. Le considerazioni che seguono, quindi, restano le medesime e tutte ancora valide.

In particolare, si sostiene l'opportunità di importare ufficialmente il *double way* CSA, cambiando *ex-lege* le prassi del Tesoro. Si tratta dell'obbligo di garantire i pagamenti derivanti da contratti derivati o pronti contro termine attraverso somme liquide sia da parte dello Stato che della Banca (in gergo tecnico: postare collaterale da ambo le parti a garanzia dei reciproci impegni di pagamento immunizzando così i rispettivi rischi di controparte). Per chiarezza gli Stati più "autorevoli" dal punto di vista finanziario (e fino a questa norma anche l'Italia ne faceva parte) operano in regime di *one way* CSA cioè la banca posta collaterale allo Stato per immunizzarlo dal proprio rischio di controparte (cioè di non fare fronte agli impegni di pagamento), ma lo Stato non è obbligato a farlo verso la banca. Sono pochi gli Stati che lo hanno adottato. Da un punto di vista del prestigio, infatti, si tratta di un segnale sfavorevole perché vuol dire che il rischio di credito percepito della "controparte governo" non è più tollerabile da parte delle banche che entrano nella transazione (cosiddetto *deal*). Inoltre a fronte delle garanzie concesse alla banca che sottoscrive il *deal* con la Repubblica italiana, per il Tesoro si pongono in essere dei rischi di liquidità immediati ed evidenti.

Per capire meglio in cosa consistono questi nuovi rischi, si consideri uno dei derivati sottoscritti in passato dalla Repubblica italiana, che al momento – a causa della riduzione permanente del livello dei tassi di interesse – si trovano inevitabilmente in perdita per lo Stato (cosiddetta posizione di *mark-to-market* negativo). Allo stato attuale è sostanzialmente corretto considerare queste perdite come solo potenziali, dato che gli effetti si realizzerebbero eventualmente solo a scadenza e nulla cambia nelle posizioni di liquidità dello Stato, eccetto per i pagamenti periodici negativi connessi al contratto, comunque di importo limitato. Se uno di questi contratti venisse rinegoziato con adozione della clausola *double way* CSA, la Repubblica dovrebbe depositare in conti separati presso una banca depositaria estera la liquidità esatta necessaria a coprire il *mark-to-market* negativo dei derivati, con impegni ingentissimi. Nel caso ci fosse un evento di *default* della Repubblica italiana, le banche controparti si rivarrebbero immediatamente su questi depositi, realizzando de facto una sostanziale clausola di prelazione rispetto ad un semplice investitore in BTP, che al momento sono prevalentemente nazionali (oltre il 60% del debito è nelle mani di soggetti nazionali). Il Governo rischierebbe dunque di porsi nella condizione tipica che ha messo in difficoltà banca MPS per via delle operazioni stipulate

con Nomura e Deutsche Bank, dove oltre 5 miliardi di liquidità sono stati impegnati per garantire i contratti-capestro Alexandria e Santorini. Si tratterebbe di liquidità che sarebbe sottratta ai naturali impieghi della finanza pubblica, con tutte le conseguenze del caso.

In sintesi, la pratica appare paradossale poiché non è possibile garantire attraverso propri titoli un *deal* dal rischio di controparte (se lo Stato fallisce il collaterale perde automaticamente valore). Tuttavia poiché almeno la disponibilità del collaterale limita i costi di *funding* delle banche controparti, tale prassi è attualmente accettata.

Per quanto riguarda l'Italia, invece si dubita pure che si possano utilizzare BTP, in quanto nella bozza di documento si fa esplicito riferimento a "somme liquide", da intendersi presumibilmente come *cash* o titoli di alta qualità molto costosi come i *Bund*, ad esempio. In definitiva l'adozione del *double way* CSA espone la Repubblica a diversi nuovi rischi senza alcuna contropartita da parte delle banche. In caso di ristrutturazione di derivati già esistenti, seppure si possa considerare possibile che le controparti possano applicare uno sconto per via della garanzia prestata, difficilmente questa riduzione di costi riporterà il derivato in *mark-to-market* positivo. Di conseguenza, scatterebbero obblighi immediati di versamento di ingenti somme di liquidità da parte del Tesoro italiano con conseguenze per la gestione di tesoreria non completamente prevedibili.

Questa disposizione, infine, potrebbe avere degli effetti negativi anche sull'operatività del sistema bancario nazionale sul mercato repo (pronti contro termine).