

CGIL



Audizione

Disegno di legge: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" (C. 1334)

Legge di Bilancio 2019

presso

Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

(9 novembre 2018)

Premessa: la manovra non giustifica il conflitto con l'Europa

Con la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018 (NADEF), il Governo aggiorna l'analisi, le previsioni e programma i nuovi obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica. La NADEF 2018 rappresenta anche il primo documento programmatico di questo Governo. Per questo, NADEF e Documento Programmatico di Bilancio (DPB) riportano i numeri futuri dell'economia e dei conti pubblici, ma anche la strategia di riforma e le principali linee di intervento, riscrivendo di fatto il DEF di aprile scorso, con l'intenzione di assolvere le promesse elettorali sancite dal "contratto di governo". Per questo, la manovra nel Disegno di legge di Bilancio si discosta dalle regole europee, senza averlo concordato. Di certo, il Governo ha scelto di confliggere per competere, anziché cooperare per convergere. Le regole vanno cambiate in Europa, non contro l'Europa.

Sebbene siano corrette le ragioni per non aderire pedissequamente al percorso di austerità stabilito dal Fiscal Compact, la "deviazione" dal percorso che avrebbe condotto al raggiungimento del pareggio di bilancio a breve termine può essere giustificata solo da una manovra ad alto potenziale espansivo per determinare una solida crescita, fondata su nuovi investimenti e buona occupazione, proprio per garantire che tale sentiero di sviluppo venga consolidato nel tempo, assicurando così anche la sostenibilità delle finanze pubbliche, oltre che la fiducia delle istituzioni e dei mercati. Nella NADEF si dichiara di voler rafforzare la credibilità nei confronti dei mercati finanziari e si fa spesso riferimento alla divario con l'Area euro e l'Unione europea. Eppure, ciò che non convince della manovra del Governo italiano è proprio il progetto di crescita su cui fondare l'accelerazione della domanda aggregata, la riqualificazione dell'offerta produttiva e la stessa sostenibilità delle finanze pubbliche.

La manovra del Governo, pur rappresentando una prima inversione di tendenza, mostra elementi di inadeguatezza ed è carente di una visione del Paese e di un disegno strategico che sia capace di ricomporre e rilanciare le politiche pubbliche finalizzate allo sviluppo sostenibile e al lavoro.

Sviluppo e lavoro sono due chiavi essenziali per far ripartire il paese: ciò significa definire priorità e risorse che li determinino e che garantiscano coesione sociale e territoriale, anche per rispondere

alle profonde disuguaglianze che attraversano l'Italia - tramite innanzitutto una robusta infrastrutturazione sociale - colmando il divario che allontana sempre di più il Mezzogiorno. In questo senso, le misure contenute nella Legge di Bilancio 2019-2021 non rispondono, se non in maniera molto marginale, a questo scopo.

D'altro canto vi sono alcune emergenze sulle quali sarebbe stata necessaria una risposta forte a partire dalla messa in sicurezza del territorio dai rischi naturali e ai processi legati ai cambiamenti climatici (su cui non sono previste nuove risorse) così come alcune sfide da cogliere a partire dalla digitalizzazione/automazione e lo sviluppo sostenibile.

Nella [piattaforma unitaria](#) lanciata lo scorso 22 ottobre, insieme con CISL e UIL mettiamo in campo priorità e proposte che possano rispondere oggi alle necessità del Paese nella consapevolezza che lo sviluppo del Paese deve essere supportato da politiche espansive finalizzate a dare risposta alle profonde disuguaglianze, aumento della povertà, crescita della disoccupazione, in particolare giovanile e femminile.

Contesto economico e quadro programmatico: incerto, irrealistico e insoddisfacente

Il Governo appare consapevole del peggioramento della congiuntura internazionale e del rallentamento dell'economia italiana. Il progressivo esaurimento delle politiche monetarie espansive (QE) da parte della BCE, la decelerazione del commercio internazionale e le incertezze geopolitiche dovute alle politiche protezionistiche statunitensi (su cui il Governo non esprime parere, né tanto meno dissenso), il recente apprezzamento dell'Euro, la risalita del prezzo del petrolio (per ragioni legate all'offerta), l'incremento dei rendimenti dei titoli pubblici (e dello *spread*) sono tutte variabili che riflettono un effetto sfavorevole sulla crescita nazionale.

Siamo lontani dai livelli pre-crisi di PIL, investimenti, consumi, occupazione, salari e ore lavorate. Il mercato del lavoro ha generato precarietà per i più giovani (basti citare il record mai registrato da Istat di 3,1 milioni di contratti a termine ad agosto) e povertà per i più tradizionali (raddoppiando le persone in povertà "relativa" oltre che assoluta). La struttura produttiva detiene ancora le arretratezze che hanno reso più intensa la crisi e caratterizzato il "declino" nei primi anni Duemila. Gli ultimi dati Istat sulle misure di produttività riportano un tasso medio annuo di produttività del lavoro (+0,4%) più basso di tutte le altre principali economie industriali, dovuto ai mancati investimenti e alla scarsa innovazione del sistema produttivo che nei 22 anni considerati segna un tasso medio annuo negativo della produttività del capitale (-0,7%) e una variazione media annua pari a zero della produttività totale dei fattori. Piccola dimensione e bassa specializzazione produttiva sono causa delle debolezze strutturali e, al tempo stesso, conseguenza della polarizzazione del sistema di imprese.

Tutti gli ultimi dati Istat indicano una fase discendente per l'economia del nostro paese, rilevata dalla discesa della produzione industriale, del fatturato e degli ordinativi e dal peggioramento delle fiducia delle imprese. La **frenata delle esportazioni e un ritmo inferiore dei consumi interni** rispetto alle attese – anche qui, legato alle aspettative, benché sia aumentato il potere d'acquisto delle famiglie grazie prevalentemente all'aumento delle retribuzioni contrattuali, pubbliche e private – comportano una variazione più contenuta del Prodotto Interno Lordo, reale (pari addirittura a zero nel terzo trimestre 2018) e nominale (viste anche le modeste pressioni inflazionistiche), strutturalmente più lento di tutte le altre principali economie avanzate ed europee: rispetto al quadro tendenziale di aprile, quest'anno il PIL reale dovrebbe crescere 0,3 punti percentuali in meno (1,2 anziché 1,5) e nel prossimo triennio 0,8 punti cumulati; **in termini nominali la forbice tra le previsioni di aprile e quelle di settembre sarebbe pari addirittura a 2,2**

punti cumulati nel periodo 2018-2021, con evidenti ricadute sulla sostenibilità delle finanze pubbliche (come noto, misurate in percentuale del PIL nominale). Va precisato che le previsioni tendenziali, essendo calcolate in assenza di nuove misure o riforme economiche, incorporano anche gli aumenti dell'IVA e delle accise stabiliti dalle clausole di salvaguardia, trascinate dal 2011 e ancora cogenti fino al 2021.

Secondo alcune stime [FMI, UPB, CER], inoltre, il PIL 2018 non supererà l'1% (al di sotto delle previsioni del Governo, con un trascinarsi di soli 0,2 punti nel 2019 (valore più basso dal 2014)).

Il Governo si pone l'obiettivo di conseguire una crescita più sostenuta, «puntando su un incremento adeguato della produttività del sistema paese e del suo potenziale di crescita». In tal senso, appare appropriato il richiamo al rilancio degli investimenti pubblici e privati. Tuttavia, nel quadro macroeconomico programmatico e tra gli obiettivi della politica di bilancio, **le risorse per gli investimenti, per la creazione di lavoro e per lo sviluppo non appaiono sufficienti**. Eppure, a contare la distanza più marcata dal 2008 sono proprio gli investimenti fissi (circa un quinto in meno) e l'occupazione (oltre 1 milione di unità di lavoro in meno). Le previsioni di crescita del Governo che tengono conto dell'impatto delle misure nel Ddl Bilancio contano una variazione del PIL più sostenuta dello scenario tendenziale e dello stesso quadro di aprile scorso, nonostante tutte le previsioni internazionali siano più pessimiste [FMI, OCSE, Eurostat]. Secondo il quadro programmatico del Governo, infatti, una decisa ripresa delle esportazioni (e delle importazioni) e, soprattutto, un'importante contributo della domanda nazionale – ovvero investimenti fissi (in tutte le tipologie, dai macchinari alle costruzioni, passando per i mezzi di trasporto e i beni intangibili), spesa delle famiglie e consumi pubblici – solleverebbero il PIL nel 2019 dell'1,5% in termini reali (media anche del triennio di riferimento) e del 3,1% in termini nominali. **Riteniamo che l'impatto positivo delle misure e delle riforme calcolato dal Governo appaia irrealistico**, pari a 1,4 punti di PIL reale cumulati nel prossimo triennio (di cui 0,6 solo per effetto del disinnescamento delle clausole di salvaguardia, esattamente come erroneamente ponderato dai governi precedenti). Lo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio ritiene che non sia possibile validare le previsioni macroeconomiche sul 2019 del quadro programmatico del Governo giudicando che i significativi e diffusi disallineamenti relativi alle principali variabili del quadro macroeconomico rendono eccessivamente ottimistica la previsione di crescita sia del PIL reale (1,5%) sia di quello nominale (3,1%).

Anche considerando valide le stime di impatto della manovra del Governo, il beneficio netto risulterebbe comunque troppo modesto nel 2019, soprattutto in rapporto alle risorse utilizzate e al *deficit spending* (+1,2): in termini di crescita del PIL reale l'impatto risulta di soli 0,6 punti percentuali, appena 11 miliardi di euro.

Nonostante la marcata variazione del PIL 2019-2021, inoltre, nel quadro programmatico del Governo non si riscontra altrettanta crescita della produttività, ma si prevede altresì una **riduzione dei salari reali (-0,8 nel triennio), comprimendo in questo modo la quota di reddito nazionale da destinare al lavoro (-2,1 nel triennio)**. In questa prospettiva si denota assoluta continuità con i governi precedenti, che però risulta piuttosto incoerente con un'idea di crescita da domanda, anziché da svalutazione competitiva (del lavoro). Una parziale spiegazione di tale approccio può essere ricercata nella programmazione di un tasso di disoccupazione al 9,5% nel 2021. Tuttavia, tale obiettivo appare troppo modesto, considerando che **nel 2019 il tasso di disoccupazione ancora si presenterà a due cifre**, ossia al 10,1% contro il 5,7% di aprile 2007 (minimo pre-crisi). Se si valuta la forza lavoro potenziale il tasso di disoccupazione effettivo nel 2018 può essere ricalcolato sul doppio della platea delle attuali persone in cerca di occupazione arrivando al 18,7% [[FDV-CGIL](#)].

	<i>dati ISTAT</i>		<i>Quadro programmatico MEF</i>				
	<i>2001-2008</i>	<i>2009-2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2018-2021</i>
<i>variazioni percentuali medie annue</i>							
PIL nominale	3,5	0,6	2,5	3,1	3,5	3,1	3,1
PIL reale	1,2	-0,5	1,2	1,5	1,6	1,4	1,4
Occupati (Ula)	0,8	-0,5	0,7	0,9	1,2	1,1	1,0
Occupati dipendenti (Ula)	1,0	-0,3	1,2	1,2	1,4	1,2	1,3
Produttività nominale (PIL / Ula)	2,7	1,1	1,8	2,2	2,3	2,0	2,1
Produttività reale (PIL / Ula)	0,4	0,0	0,5	0,6	0,4	0,3	0,5
Retribuzione lorda di fatto	3,4	1,1	1,7	1,5	1,5	1,5	1,6
Retribuzione lorda di fatto reale	0,9	-0,1	0,4	0,1	-0,7	-0,2	-0,1
Inflazione, IPCA (Indice generale)	2,5	1,2	1,3	1,4	2,2	1,7	1,7
Quota del lavoro sul PIL	0,5	-0,1	-0,1	-0,5	-1,1	-0,5	-0,6
<i>Per memoria:</i>							
Retribuzione contrattuale lorda (CCNL)	2,8	1,3					
Deflatore del PIL	2,3	1,1	1,3	1,6	1,9	1,7	1,6
Investimenti fissi lordi per occupato	0,7	-1,9	3,7	1,9	2,5	2,1	2,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat e NADEF 2018.

Finanza pubblica: discontinuità momentanea per una deviazione poco espansiva

Nella Relazione al Parlamento sui Ddl Bilancio 2019-2021, così come nella relazione sulla NADEF, il Ministro dell'Economia e delle Finanze argomenta la richiesta di deviazione dagli obiettivi di deficit e debito pubblico previsti in primavera "rimodulando il sentiero di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine" (OMT, ovvero il cosiddetto pareggio di bilancio, calcolato al netto delle misure *una tantum* e depurato della componente ciclica), proprio in ragione del rallentamento dell'economia, dei persistenti squilibri territoriali, della distanza dai livelli pre-crisi e dalle condizioni sfavorevoli soprattutto per i più poveri. Per questo, il Governo vuole scommettere su una politica espansiva fondata "sul rilancio degli investimenti pubblici, sulla modernizzazione delle infrastrutture, su

misure di sostegno al reddito e interventi volti a consentire un pensionamento anticipato per favorire ricambio generazionale nel mercato del lavoro”. **Tuttavia, non si rileva coerenza ed equilibrio tra le dichiarazioni di intento e le misure preposte.**

La revisione delle stime sulle nuove tendenze delle finanze pubbliche attese a legislazione vigente comporta un peggioramento dei valori attesi del saldo per l’anno in corso e per gli esercizi 2019-2021, ma confermerebbero un andamento complessivo di miglioramento del saldo di indebitamento netto, dall’1,8% del PIL nel 2018 all’1,2% nel 2019 e allo 0,7% nel 2020, per attestarsi nel 2021 sullo 0,5%. Naturalmente, alla revisione dei saldi tendenziali, rispetto al precedente quadro di aprile, contribuiscono sia l’andamento dell’avanzo primario, meno accentuato rispetto al DEF, sia la spesa per interessi (che passerebbe dai 65,5 miliardi di euro annui ai circa 73 miliardi nel 2021), prendendo in carico anche l’aumento dello *spread* degli ultimi mesi (o meglio sulla base della curva dei rendimenti di mercato osservati nelle settimane precedenti la chiusura della previsione), sia gli effetti dei principali provvedimenti introdotti da questo Governo (Decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, recante ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese; Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative).

L’avanzo primario nominale mostra comunque un progressivo aumento dal 2019 al 2021 continuando a generare un impatto economicamente negativo, in continuità con tutte le ultime Leggi di Stabilità o di Bilancio.

In questo contesto, il quadro programmatico fissa l’obiettivo di indebitamento netto al 2,4% del PIL nel 2019, al 2,1% nel 2020 e all’1,8% nel 2021, in coerenza con un obiettivo di saldo strutturale costante al -1,7% del PIL in ciascuno degli anni del triennio 2019-2021. In termini assoluti, con riferimento al PIL nominale stimato per le annualità, tali variazioni percentuali implicano un maggior indebitamento netto di poco inferiore ai 22 miliardi di euro nel 2019, di circa 27 miliardi nel 2020 e di circa 25 miliardi di euro nel 2021. Le necessità, per competenza 2019, di ricorso al mercato sarà pari a circa 300 miliardi di euro. Pertanto, si prevede che l’indebitamento netto strutturale e il raggiungimento dell’OMT, ovvero il pareggio di bilancio, si concretizzi gradualmente negli anni successivi al 2021, anziché nel 2020 come previsto ad aprile nel DEF. Quest’orientamento è supportato dalla convinzione che l’economia italiana sia ancora ben lontana dalla piena occupazione e dal massimo utilizzo dei fattori produttivi. Se tale interpretazione può apparire condivisibile, soprattutto considerando che la debolezza delle condizioni cicliche non possa essere adeguatamente colta dalle stime prodotte dalla metodologia ufficiale per la stima del prodotto potenziale e dell’*output gap*, **non è affatto condivisibile, invece, la previsione che entro il 2021 la differenza fra l’*output* potenziale e quello effettivo si chiuderà, avvicinando la capacità produttiva del paese al suo potenziale massimo.**

La Legge di Bilancio si presenta, poi, con **i seguenti vincoli e margini che sottraggono oltre un terzo delle risorse della manovra**: Clausole di salvaguardia su IVA e accise; spese indifferibili; maggiori interessi sul debito pubblico e lo stesso ridimensionamento delle aspettative di crescita. In Legge Bilancio 2019, per il sesto anno, si sterilizzano per il solo 2019 gli aumenti IVA, le aliquote rimarranno quindi al 22% e al 10%, ma, di nuovo, sono rimandati alla legge Bilancio del prossimo anno il grosso degli interventi per il 2020. La CGIL ha sempre sostenuto che in merito a questo fardello sarebbe necessaria una ridiscussione in sede europea, liberando risorse utili.

Nel complesso, la manovra nel Disegno di legge si realizza attraverso oltre 41 miliardi di euro di interventi nel 2019 (48 miliardi nel 2020 e 47 miliardi nel 2021), di cui circa 24 miliardi di maggiori spese e 17 di minori entrate. Oltre ai 21,9 miliardi di deficit si prevedono solo per il 2019 circa 10,5 miliardi di maggiori entrate e circa 11 miliardi di tagli alla spesa (di cui 3,6 in conto capitale), a cui vanno sommati altri 520 milioni del cosiddetto Decreto fiscale 119/2018 con cui sono stati decisi i "condoni" (i cui maggiori effetti sulle entrate si produrranno nel 2020 e nel 2021, rispettivamente con 2,6 miliardi e 3,5 miliardi). **La mole di risorse impiegate, la composizione degli interventi prevalentemente su spesa corrente e minori entrate, nonché l'impatto delle coperture e degli altri mezzi di finanziamento induce a considerare inadeguata la manovra.**

Il rapporto debito pubblico/PIL, dopo una crescita sostanziale negli anni 2007-2014 – in cui passa da un valore di poco inferiore al 100% al 131,8% – comincia a ridursi a partire dal 2015, anno in cui assume il valore del 131,6%, per poi passare al 131,4 nel 2016 e al 131,2 nel 2017. La riduzione del rapporto è riconducibile all'aumento del PIL, che ha più che compensato l'aumento dello stock di debito. Nella Nota di aggiornamento 2018 il Governo prevede per l'anno in corso un'ulteriore riduzione del rapporto al 130,9%, nuovamente determinata dalla crescita nominale del PIL (2,5%) superiore alla crescita dello stock di debito (2,3%). La riduzione appare ancora più marcata nel percorso programmatico fissato dal Governo per il triennio 2019-2021, nonostante il livello dello stock di debito presenti un andamento crescente di anno in anno. Nello specifico, nel 2019 il Governo intende ridurre il debito pubblico al 130% del PIL, principalmente grazie a un aumento del PIL nominale del 3,1%, a fronte di un aumento del debito di oltre 54 miliardi di euro (più altri 100 nel biennio successivo sempre compensati dalla crescita del PIL, arrivando al 128,1% nel 2020, grazie anche alla diminuzione del fabbisogno del settore pubblico di circa 0,4 punti di PIL, al 126,7% nel 2021, grazie anche a un calo del fabbisogno del settore pubblico stimato pari a 0,2 punti di PIL). Rispetto al quadro programmatico in esame, la NADEF 2017 presentava un profilo di riduzione del rapporto debito/PIL più ripido, specialmente per il 2019 e il 2020 (pari rispettivamente al 127,1% e al 123,9%). **L'elemento di continuità è rappresentato dai proventi delle privatizzazioni, benché si siano dimostrate insufficienti, inefficienti e controproducenti.**

Investimenti pubblici: poche risorse e niente sviluppo

Gli investimenti fissi si collocherebbero attorno all'1,9% del PIL negli anni 2018 e 2019 e al 2,0% nel biennio successivo. **In termini nominali nel 2019 le nuove risorse per gli investimenti pubblici diretti sarebbero solo 3,5 miliardi di euro.** Nella NADEF il Governo afferma di acquisire risorse aggiuntive nei prossimi anni, in linea con l'obiettivo di portare il rapporto fra investimenti pubblici e PIL verso il 3% del PIL entro la fine della Legislatura. Riteniamo sia un obiettivo insufficiente.

Con l'articolo 15 e 16, inoltre, si istituiscono rispettivamente: un Fondo investimenti delle amministrazioni centrali, con una dotazione di 50,2 miliardi di euro in 15 anni; un Fondo investimenti Enti territoriali, con 47,35 miliardi sempre in 15 anni. In tutto un finanziamento complessivo in 15 anni di 97,55 miliardi di euro. Nei primi tre anni (2019-2021) ci sono dunque in tutto 17,8 miliardi di euro.

Andrebbe poi evidenziato quanto rimane da spendere del fondo investimenti Renzi-Gentiloni (Leggi di bilancio 2017 e 2018, 83,6 miliardi in 15 anni) rispetto alla nuova previsione inerente al Fondo investimenti dell'attuale Governo. Chiarendo se la dotazione aggiuntiva è di 13,95 miliardi o invece 97,55 miliardi in 15 anni.

La CGIL, coerentemente con la piattaforma unitaria, richiede di:

- Programmare un graduale incremento degli investimenti pubblici fino al 6% del PIL;
- Aprire una seria discussione in Europa per lo scomputo degli investimenti pubblici dal deficit;
- Apportare modifiche alla legge sul pareggio di bilancio degli enti locali;
- Sviluppare le infrastrutture che devono rappresentare la priorità degli investimenti pubblici, anche per aumentare la produttività del sistema paese e diffondere la crescita in tutto il territorio;
- Sviluppare le infrastrutture sociali e le grandi reti pubbliche legate alla salute, all'istruzione e all'assistenza;
- Sviluppare le infrastrutture materiali con il completamento e la programmazione strategica delle grandi opere, che connettono il paese e rappresentano la spina dorsale del paese e lo collegano al resto dell'Europa;
- Investire in un piano straordinario sulla manutenzione delle infrastrutture esistenti;
- Sviluppare le Infrastrutture energetiche e digitali, che dalle reti alle produzioni costituiscono un pilastro della politica industriale;
- Sbloccare le risorse dei fondi destinati allo sviluppo locale previsti dal cosiddetto "Piano Periferie";
- Confermare, nell'eventuale revisione del codice degli appalti, la tutela del lavoro e la lotta per la legalità.

Governance

In Legge di Bilancio viene istituita Investitalia, struttura che opera alle dirette dipendenze del presidente del Consiglio dei Ministri, anche in raccordo con la Cabina di regia Strategia Italia di cui all'articolo 40 del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 (cosiddetto Decreto Genova).

Occorre capire che tipo di relazioni istituzionali ed economiche intercorreranno con Invitalia e, in generale, con gli altri soggetti che operano per attrarre, generare e promuovere investimenti.

In ogni caso, la Cgil sostiene l'utilità di prevedere nei suddetti istituti momenti di confronto con le parti sociali.

Per la Cgil una nuova *governance* pubblica, fondata sul riordino e il coordinamento degli attori istituzionali - finanche istituendo una Agenzia per lo Sviluppo Industriale - rappresenta una condizione necessaria per una nuova politica di sviluppo industriale, anche di lungo periodo, più autonoma dalla politica e più condivisa con le parti sociali. Solo in questo modo, peraltro, si può governare e diffondere l'innovazione in tutto il sistema paese.

Infrastrutture sociali

Investimenti e progetti di infrastrutturazione sociale sono importanti per la società tanto quanto per una crescita sostenibile dell'economia. Tali attività reali permettono di svolgere i servizi sociali, come le scuole, università, ospedali, strutture sanitarie, case popolari, ecc. [su cui si rimanda a sezioni successive di questo documento]. Questi settori risultano asset fondamentali anche per moltiplicare gli investimenti privati. I progetti sociali, infatti, forniscono beni e servizi pubblici in cambio di un flusso di entrate stabile, fornendo un alto livello di affidabilità per gli investitori azionari e di debito che li finanziano.

Infrastrutture materiali e opere pubbliche

Con l'articolo 17 del Ddl in esame viene istituita la centrale di progettazione delle opere pubbliche, con una pianta organica di 300 dipendenti. Numero nettamente inferiore rispetto alla iniziale previsione di 500 unità. La centrale viene localizzata presso l'Agenzia del Demanio.

È importante che vi sia una Centrale per la progettazione delle opere pubbliche e che venga esercitata un'azione di controllo e monitoraggio degli investimenti pubblici in infrastrutture e della loro effettiva cantierizzazione e realizzazione. Crediamo opportuno in merito a tali scelte evidenziare quanto segue:

- la progettazione, l'appalto, la cantierizzazione, realizzazione, la qualità di un'opera, in tempi certi, è determinata, al netto dei passaggi burocratici, dalla qualità tecnico-amministrativa delle stazioni appaltanti e alla loro effettiva riduzione;
- la Centrale per la progettazione, di cui all'articolo 17, può essere una struttura positiva a condizione di svolgere una attività d'aiuto e di supporto al sistema delle stazioni appaltanti e non di sostituzione e peggio ancora di centralizzazione;
- Vanno poi considerati gli aspetti inerenti ai tempi tecnici per il raggiungimento della piena operatività della centrale per la progettazione che non potranno che essere medio lunghi, determinando la sua non attività almeno per tutto il 2019.

“InvestItalia” e la “Cabina di regia Strategia Italia” rischiano di essere sovrapponibili per le funzioni che svolgono, ingenerando confusione e conflitti di competenza. Sarebbe utile pertanto dettagliare le reciproche competenze e campi di attività, fermo restando l'assoluta necessità di un raccordo tra le due e con la stessa Centrale degli appalti.

Con l'articolo 64, sulla manutenzione delle strade provinciali, c'è una previsione di intervento per 250 milioni per 15 anni. È bene evidenziare che il sistema delle strade provinciali in Italia, per quanto concerne la manutenzione ordinaria e straordinaria, è al tracollo. Da almeno quindici anni queste strade, assolutamente vitali per le comunità in particolare delle zone interne e montane, sono state completamente abbandonate. **Da ciò la necessità di rivedere, aumentandolo, lo stanziamento che in questo caso nella sua previsione di bilancio è assolutamente irrisorio.** Una contraddizione che emerge sull'intera programmazione è che nel mentre il Governo dichiara di voler semplificare e velocizzare l'utilizzazione delle risorse, dall'altra ne blocca l'utilizzazione attraverso l'analisi costi-benefici delle grandi opere strategiche e in primo luogo di quelle ferroviarie per oltre 2 miliardi di euro nel 2019, con il rischio di determinare nuove incompiute (es. Torino-Lione, Terzo Valico, tunnel del Brennero, AV Brescia-Verona, AV Vicenza-Padova, Napoli-Bari). Permangono, però, strutturali le difficoltà di spesa che rendono contraddittoria e poco efficace la programmazione in quanto:

- l'utilizzazione delle risorse presuppone una progettazione definitiva, allo stato, è assolutamente insufficiente, come mancante è la capacità sistemica del monitoraggio sullo stato d'attuazione delle singole opere, da ciò il rischio evidente di una capacità di spesa, a consuntivo, minimale e non all'altezza delle necessità del Paese;
- la programmazione è ulteriormente accentrata nelle mani della Presidenza del Consiglio.

Sisma

Nelle zone delle colpite dal terremoto del 2016 e de L'Aquila 2009 si avverte il rischio di un grave stallo nei processi di ricostruzione e un significativo rallentamento nella capacità di spesa, spesso corrispondente anche a una riduzione delle maestranze impegnate nei cantieri. La CGIL sottolinea la necessità di interventi normativi urgenti legati a due temi fondamentali:

- l'urgenza di reintrodurre il DURC per congruità in tutte le Regioni colpite, anche nel cratere L'Aquila 2009, onde consentire di verificare cantiere per cantiere l'indice di congruità per la manodopera, ossia il numero di operai necessari in un cantiere in base all'importo dei lavori;
- la problematica dei dipendenti pubblici impegnati nella filiera della ricostruzione e le soluzioni normative e finanziarie necessaria per tale personale, anche al fine di scongiurarne un

inesorabile esodo. Interventi che superassero le disuguaglianze e le criticità generate in questi anni, armonizzando le leggi e i provvedimenti emergenziali finalizzati alle assunzioni del personale nelle diverse tipologie contrattuali per portare all'ordinarietà contrattuale centinaia di lavoratori;

- segnaliamo in particolare per L'Aquila l'incertezza che si è generata a seguito della soppressione degli Uffici Territoriali per la Ricostruzione costituiti Comuni Capofila delle Aree Omogenee.

Come abbiamo sempre sostenuto, il Parlamento – oltre al Governo – deve assumere la ricostruzione nelle zone del sisma come priorità nazionale. I cittadini che vivono il nostro territorio, gravemente ferito dagli eventi sismici, continuano a rivendicare una ripresa economica, sociale e occupazionale.

Politica industriale

La manovra di bilancio sulle scelte di politica industriale si caratterizza per una riduzione dei finanziamenti su una serie di capitoli. **Sommando i vari rifinanziamenti e le nuove dotazioni del Ministero dello Sviluppo Economico la manovra mette in campo 1,6 miliardi spalmati in 7 anni.** A questi vanno aggiunti 435 milioni per il Fondo di garanzia PMI contenuti nel decreto fiscale, più l'assegnazione di 600 milioni già destinati al Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020.

La riduzione dei finanziamenti si concentra, in particolare, sul piano Impresa 4.0 attraverso gli investimenti agevolabili con iper-ammortamento che scende di 2 miliardi e con un calo delle spesa dello Stato solo sul primo anno, rispetto alla stima della relazione tecnica di un anno fa, a 368 dai 903 milioni stimati.

Per il credito d'imposta per la ricerca e sviluppo il taglio è di 300 milioni a dimostrazione della reiterata assenza di visione sul futuro. La misura si fermerà al 2020 senza alcuna proroga successiva e inoltre profondamente cambiata nelle aliquote e nelle spese agevolabili.

Grave, inoltre, la scelta di non rinnovare il credito d'imposta per la formazione 4.0 finanziato l'anno scorso con 250 milioni. La promessa del Governo, tutta da verificare, riguarderebbe il recupero di questo capitolo nell'ambito degli investimenti agevolabili tramite la mini-Ires al 15% che potrà essere utilizzata dalle imprese che investiranno i propri utili nella formazione 4.0.

Rimane comunque il vulnus su una scelta che dovrebbe rappresentare una strategia di fondo per la crescita del Paese. **Nessuna proroga è prevista per il super-ammortamento per l'acquisto di beni strumentali cosiddetti tradizionali.** Abolita l'Ace la misura di aiuto alla capitalizzazione che aveva sostenuto la crescita di medie e grandi imprese seppur con esiti ancora da verificare.

Altri interventi sono previsti per il rifinanziamento della "Nuova Sabatini" con 480 milioni fino al 2024, 110 milioni, del tutto inadeguati, a sostegno del piano straordinario del *made in Italy*, 155 ai contratti di sviluppo e 150 per le aree di crisi che andrebbero sostenuti nella quantità e nella qualità degli interventi con politiche mirate proprio in considerazione della grave crisi industriale ed economica che colpisce molteplici territori, in particolare nel Mezzogiorno del Paese.

A sostegno del *venture capital* vanno 110 milioni, 45 per l'intelligenza artificiale e blockchain, 460 milioni fino al 2025 per la partecipazione a un progetto europeo nell'alta tecnologia.

La filosofia complessiva dei provvedimenti sembra essere orientata a privilegiare gli aiuti alla piccola e media impresa. Aspetto condivisibile ma collocato in un quadro complessivo del tutto insufficiente per sostenere una politica industriale che si conferma ancora la grande assente delle politiche di sostegno alla ripresa generale del paese.

Bonus per l'efficienza energetica

Ancora una volta c'è solo la proroga di un anno al 31 dicembre 2019 per le detrazioni fiscali per

interventi di efficienza energetica e ristrutturazioni edilizie. Da sempre, unitariamente, abbiamo chiesto che **il sistema incentivante dovrebbe avere un orizzonte minimo di 4/5 anni per dare la possibilità al sistema finanziario di far accedere più velocemente agli investimenti** in questo vitale settore, sia per le positive ricadute occupazionali, sia per il volano economico che si attiva nella filiera industriale e manifatturiera.

Amianto

Dal confronto, scaturito nel corso di un presidio sindacale dei lavoratori e dei familiari delle vittime dell'amianto davanti al Ministero del Lavoro, è emerso l'impegno dei rappresentanti del Ministro dello Sviluppo Economico Di Maio di valutare nel merito le richieste delle Organizzazioni sindacali per verificarne l'eventuale accoglimento direttamente nella prossima legge di Bilancio. Tale disponibilità riguarda in particolare la possibilità di migliorare già nel 2019 le prestazioni economiche del Fondo per le Vittime dell'amianto.

Inoltre, sono necessarie risposte puntuali anche sulle altre questioni poste dai sindacati e dalle associazioni delle vittime dell'amianto:

- la riapertura dei termini per le domande di riconoscimento previdenziale per l'avvenuta esposizione all'amianto,
- gli incentivi per facilitare la bonifica,
- le misure sanitarie per dare certezza delle prestazioni di cura e di ricerca delle terapie dei tumori.
- Rivalutazione dell'assegno alle Vittime amianto non professionali (da 5.600 a 12.000 euro), essendo già previste le risorse.

Infine, si attendono risposte sulle modalità con le quali il Governo potrà assicurare la continuità delle relazioni sull'amianto con i sindacati anche attraverso una *cabina di regia* e garantire al paese una vigilanza e un impegno continuo sulle diverse problematiche relative all'amianto.

Contrattazione

Infine, il sindacato chiede unitariamente una nuova politica industriale che garantisca anche un rafforzamento della contrattazione - a tutti i livelli - e un aumento dei salari, contenendo la povertà e riducendo le disuguaglianze. Come previsto dagli Accordi interconfederali siglati da Cgil, Cisl, Uil e le Associazione delle Imprese, da ultimo con Confindustria, il Governo dovrebbe "rafforzare le misure di sostegno a un modello di relazioni industriali autonomo, innovativo e partecipativo, che sostenga la competitività dei settori e delle filiere produttive, nonché il valore e la qualità del lavoro, e favorisca, anche attraverso la diffusione della contrattazione di secondo livello, i processi di trasformazione in atto e il collegamento virtuoso fra innovazioni, produttività del lavoro e retribuzioni".

Mezzogiorno: grande assente

Le politiche per la coesione territoriale e il Mezzogiorno trovano troppo poco spazio nel Disegno di legge di Bilancio. Si confermano, con lievi modifiche, strumenti di incentivo preesistenti ed in particolare: il Bonus Occupazione Sud viene prorogato e reso compatibile con la decontribuzione al 50% prevista dal "Decreto Dignità"; mentre la misura "Resto al Sud", di incentivo all'autoimprenditorialità, viene estesa agli under 45 e alle attività libero professionali. Tali misure, che non prevedono nuovi impegni di spesa, non possono da sole costituire una politica

complessiva di sostegno all'occupazione di qualità nel Mezzogiorno.

Nel testo si prevede anche una modifica al meccanismo per l'attuazione della cosiddetta clausola del 34% (da tempo richiesta dalla CGIL), che auspichiamo possa trovare piena applicazione già dal prossimo anno. Positiva anche l'estensione della previsione ai contratti di programma con ANAS e RFI. Per questo, chiediamo norme e meccanismi di accelerazione della spesa, compreso il coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione o eventuale riprogrammazione delle risorse.

Inoltre, è previsto un rifinanziamento del Fondo Sviluppo e Coesione per complessivi 4 miliardi di euro. Tuttavia, queste risorse per una parte sono spalmate nel triennio (circa 800 milioni l'anno) e per la restante parte (1,6 miliardi) rinviati al 2021. Sebbene l'FSC ammonti complessivamente a più di 60 miliardi, di cui una buona fetta già assegnata, i livelli di spesa effettiva sono estremamente bassi e la maggior parte delle risorse sono di fatto posticipate o rinviate.

Complessivamente, sembra mancare un insieme organico di politiche per il Sud mentre si ricorre ancora ad una logica di mera incentivazione finanziaria.

In particolare, come descritto nella piattaforma unitaria, per il sindacato occorrono:

- Investimenti nelle reti sociali
- investimenti per la prevenzione, manutenzione e la messa in sicurezza del territorio e degli edifici, unitamente ad un piano per la infrastrutturazione materiale e immateriale;
- un fondo statale destinato alla progettazione di opere pubbliche specifico per il Mezzogiorno, con una dotazione iniziale di almeno 500 milioni di euro;
- rifinanziamento e proroga fino al 2021 del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali;
- rafforzamento del fondo per la crescita dimensionale delle imprese;
- rendere operative le Zone Economiche Speciali;
- politiche su sicurezza, lotta al lavoro irregolare e forte azione di contrasto alla criminalità.

Mercato del lavoro: insufficienti politiche attive e ammortizzatori sociali

Gli interventi previsti dalla Legge ricalcano l'errata logica della modalità di proroga di misure a sostegno delle politiche passive già espressa nei primi interventi tampone messi in atto dal Governo per contenere lo sfioramento dei limiti di norma degli ammortizzatori previsti dal d.lgs. 148/15.

Da tempo andiamo sostenendo che servono interventi strutturali complessivi che elevino i tempi delle attuali coperture. L'aumento delle domande complessive di disoccupazione su base annua, pari al 9,4%, è lì a dimostrare tutta la drammaticità di un mancato intervento di ordine strutturale.

È assolutamente indispensabile che tali limiti vengano rivisti in funzione dei tempi di risoluzione delle crisi e del riavvio al lavoro ovvero funzionali alle esigenze di completare i percorsi di riorganizzazione o di uscita dalla crisi. Devono per tanto essere superati interventi quali quelli contenuti nel D.L. 8 settembre 2018, n. 109, "Disposizioni urgenti per la città di Genova, art. 44, o nel D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria", art.25, rispettivamente riferiti il primo all'autorizzazione alla CIGS fino a 12 mesi per aziende che abbiano cessato o cessino l'attività produttiva che vale solo per gli anni 2019 e 2020 e il secondo, solo per il 2018 e 2019 che abroga il limite dei 100 dipendenti delle aziende che possono richiedere

un'ulteriore proroga della CIGS per riorganizzazione e crisi ed estende anche alla causale dei Contratti di solidarietà.

Alla luce delle trasformazioni che continuano ad interessare il nostro sistema produttivo, da una parte non ancora uscito dalla crisi, dall'altra in fase di adeguamento in una situazione di globalizzazione e progresso tecnologico occorrono interventi strutturali e puntuali quali:

- prolungare la durata massima della cassa integrazione straordinaria oltre i 24 mesi nel quinquennio, a favore di tutte le imprese in situazioni di ristrutturazione non concluse e che stiano uscendo dalla crisi;
- rendere strutturale la CIGS con causale per cessazione di attività, ricomprendendo anche la causale per procedure concorsuali;
- assicurare concreti strumenti di politica industriale nelle aree di crisi industriale complessa e nei casi di ristrutturazioni complesse, prorogando le relative norme per sostenere i progetti di reindustrializzazione fino alla loro attuazione;
- abolire il limite di fruibilità delle ore lavorabili pari all'80% per la CIGS e di 1/3 per la CIGO;
- per il Fondo di Integrazione Salariale deve essere estesa la fruibilità dell'Assegno Ordinario anche alle aziende con un numero di dipendenti inferiore a 6 e fino a 1 escluso il titolare, e abrogare i "tetti" massimi di concessione degli interventi.

I cosiddetti piani di recupero occupazionale, finanziati con le risorse residue del D.L. 24 settembre 2016, n. 185, art. 44, c. 11 bis e dalla Legge 6 luglio 2018, n. 83, alle quali si aggiungono 117 milioni di euro, risultano gravemente insufficienti per coprire le complessive esigenze di CIGS e di mobilità in deroga a fronte delle necessità che complessivamente nelle 13 Regioni coinvolte riguardano 16 aree di crisi per un totale di lavoratori coinvolti pari a oltre 100.000

Anche le previste risorse complessive, per due anni, 2019 e 2020, pari a 150 milioni di euro di interventi a sostegno sia delle aziende in situazione di crisi complessa che delle aziende in crisi, in considerazione che per quest'ultime dagli ultimi dati disponibili del MISE, febbraio 2018, risultano essere aperti n. 162 tavoli di crisi per un totale di 180.000 addetti, risultano essere gravemente insufficienti.

Sulle politiche attive occorre avviare un serio potenziamento istituzionale con un maggior coinvolgimento delle Regioni al fine di costruire un sistema che garantisca un governo pubblico, unitario e nazionale.

Affinché la positiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sia esigibile per tutti i cittadini è necessario che il "sistema" ANPAL venga rivisto a partire dai fondamentali operativi quali sono i Centri per l'Impiego, limitando il rapporto utenti/operatore, garantire un sistema informativo unico, dare attuazione ad un piano di assunzioni stabili di almeno 3.000 operatori, stabilizzare l'attuale sacca di precariato e avviare un insistente piano di formazione e aggiornamento delle diverse figure professionali. In questo contesto è fondamentale che ANPAL Servizi veda risolto il pesante limite che determina la precarietà di più del 30% dei suoi lavoratori.

A fronte di questa emergenza politica ed organizzativa, non può di certo essere considerata una risposta nemmeno lontanamente sufficiente, quanto previsto in termini di finanziamenti dell'agenzia visto che questi risultano essere frutto di risorse non spese per l'attuazione della Legge 123/17, attività di facilitazione alla ricollocazione nel Sud e del D.L. 28 giugno 2013, n.76 per l'indennità di partecipazione a tirocini formativi. Diversamente per le previste risorse pari a 10 milioni annui per ANPAL Servizi auspichiamo che queste possano essere rese disponibili anche ai fini della stabilizzazione del suo personale.

Pur condividendo l'impegno programmato fino a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2019 e

2020 destinato ai centri per l'impiego, preoccupa il fatto che nulla si dica di un suo puntuale utilizzo organizzativo e lo si riferisca solo all'essere parte del budget economico complessivamente disponibile per 9 miliardi in favore del reddito e pensioni di cittadinanza.

Sulle politiche per l'occupazione i tre interventi programmati meritano una valutazione distinta.

Appare del tutto incomprensibile la riduzione delle risorse programmate dalla precedente Legge di bilancio in favore degli incentivi alle imprese per le assunzioni in Apprendistato. Passare infatti da una programmazione delle risorse per gli anni 2018, 2019 e 2020 per complessivi quasi 60 milioni a soli 15 produrrà di certo un effetto opposto all'auspicata ripresa dell'occupazione giovanile. Effetto che non potrà essere compensato dal programmato aumento delle risorse per il solo 2019, previsto dal sistema duale, ciò in considerazione che dentro tale sistema risiedono più esperienze formative come l'alternanza scuola lavoro ancorché la formazione per l'apprendistato a carico delle Regioni.

La scomparsa del tavolo sul caporalato dalla Legge di Bilancio rischia di compromettere il settore agroalimentare e la vita dei braccianti agricoli. Grazie alla legge 199 del 2016 si è registrato un incremento dell'occupazione ed un forte contrasto all'illegalità. Chiediamo di rimediare reinserendo gli strumenti necessari per una piena applicazione della Legge. È urgente insistere sulla costituzione della rete agricola di qualità con l'Inps per far emergere quelle aziende che continuano ad impegnarsi nel solco dei diritti, della legalità e quindi della qualità del nostro agroalimentare. La 199 rappresenta un modello legislativo anche in Europa. Il Parlamento agisca per difendere una legge di "buonsenso", introducendo il collocamento ed il trasporto pubblico.

In merito al tema della disoccupazione, per la quale non troviamo traccia dentro la bozza della legge, e al netto di quanto già detto di quella giovanile, oggi al 32% dai 15 ai 24 anni, e in considerazione del lento e inesorabile aumento del numero dei soggetti in NASpl, nonché la sua sempre più minor copertura di durata in ragione dei rapporti di lavoro sempre più brevi, tutto ciò deve urgentemente far considerare la necessità di intervenire con:

- un aumento all'80% dell'ultimo stipendio della quota d'indennità salariale e l'abolizione del décalage del 3% a partire dal 4° mese;
- una revisione dell'attuale sistema di calcolo che penalizza eccessivamente soprattutto i lavoratori e le lavoratrici impegnati in attività caratterizzate da cicli stagionali ai quali viene concessa ad oggi una media annua di copertura pari a 3,5 mesi;
- occorre ricondurre al sistema NASpl gli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci, ai quali oggi viene precluso l'accesso per quanto definito dal d.lgs. 22 del 2015.

Fisco: misure inique e controproducenti

Le norme fiscali della Legge di bilancio 2019 devono necessariamente essere lette a sistema con il cosiddetto Decreto fiscale. Come lettura sistematica crediamo ci sia un filo che parte dal gran numero di condoni, di diversa intensità, che passa dalla previsione di introdurre strumenti di tracciabilità sui quali sta serpeggiando la volontà di allontanare la data da cui farne decorrere l'obbligo generalizzato, il silenzio sulle richieste sindacali unitarie di incrociare le banche dati (soprattutto con l'inclusione dell'anagrafe dei conti correnti che andrebbe interpellata in

automatico sia per il controllo automatico delle dichiarazioni che nella fase preliminare della riscossione coatta), per finire di fatto, nel Disegno di legge in esame, ad **introdurre “schegge” di flat tax in maniera assolutamente asistemica e caotica.**

La CGIL valuta il decreto fiscale come un provvedimento in continuità coi quelli fiscali degli scorsi governi, che abbiamo già avuto modo di criticare; i condoni, di diverso grado, previsti nei primi 9 articoli a volte sono addirittura peggiori. Abbiamo già avuto modo di segnalare quanto **ogni condono o sconto a chi non ha pagato sia un'ingiustizia nei confronti dei contribuenti che fanno dell'onestà il loro modo di rapportarsi al fisco** (su tutti i dipendenti, i pensionati, i collaboratori, che non hanno modo di evadere, ma anche gli imprenditori e autonomi che hanno sempre pagato tutte le imposte correttamente). Abbiamo già espresso il sospetto che questa sequenza di rottamazioni abbia reso l'evasione fiscale una modalità di finanziamento a costo inferiore e con minori garanzie rispetto al sistema bancario, e abbiamo già ricordato come l'effetto-aspettativa di ogni condono è disincentivare il pagamento delle imposte future.

Riportiamo alcune considerazioni più specifiche:

- Le risorse che si prevede di incassare - da Relazione tecnica - sono bassissime, specie nel 2019 (solo 182 milioni di euro), e tutte teoriche negli anni successivi. Il motivo dei condoni quindi non è finanziare alcuna redistribuzione, (né quelle su cui nutriamo dubbi come il reddito di cittadinanza né quella quota 100 che vorremmo conoscere in dettaglio per capirne potenzialità e limiti).
- La definizione agevolata dei PVC favorisce chi avrebbe comunque aderito. Il ravvedimento operoso costa poco, e viene sempre messo in atto da chi davvero ha commesso errori o sviste. Chi non avrebbe aderito al ravvedimento è quindi o un evasore incallito, o è convinto di essere nel giusto e vuole dimostrarlo. Non troviamo credibile che gli appartenenti queste due categorie abbiano interesse, quindi, alla definizione.
- Lo stralcio delle vecchie cartelle fino a 1000 euro potrebbe anche avere un senso, visto che i crediti fino a tale importo rappresentano il 55% del magazzino Equitalia per numero e neanche il 2% per ammontare, però dovremmo esser chiari. Se il credito è in capo a società fallite, a persone decedute o irreperibili, comprendiamo che lo stralcio è probabilmente l'unica soluzione. Caricare invece anche il costo della pratica di annullamento alla collettività quando i soggetti potrebbero pagare almeno un obolo rimane comunque ingiusto. Sapendo che si stanno frustrando tutti quelli che le loro piccole sanzioni, le loro multe, le loro cartelle sotto i 1000 euro, le hanno pagate, con onestà.
- Quando si prevede la definizione agevolata delle controversie tributarie sarebbe bene ricordare che l'agenzia vince il 68,2% delle liti che finiscono in Cassazione. Ed è un problema, questo fenomeno, che meriterebbe riflessioni ed interventi diversi rispetto ad un exit ticket.

Nella piattaforma unitaria con Cisl e Uil sosteniamo la necessità di incrociare tutte le banche dati della pubblica amministrazione centrale e territoriale. Nella riscossione, anche delle cartelle di piccolo importo, questo deve voler dire utilizzare l'anagrafe dei conti correnti, che potrebbe essere una vera svolta anche nei controlli automatizzati dell'Agenzia. Vanno superati i problemi relativi alla privacy.

In merito all'articolo 9 del Decreto fiscale, alla dichiarazione integrativa speciale, è già stato detto molto e crediamo non serva ripetere concetti che anche nelle assemblee con i nostri lavoratori sono una verità pacifica, crediamo tuttavia che per descrivere l'ipocrisia di un condono il cui fine viene definito più volte in relazione preliminare “ricostruire un rapporto con il Fisco basato sulla reciproca fiducia” basti citare le dichiarazioni degli esponenti della maggioranza che insistono nel dire che tale dichiarazione integrativa serve per i contribuenti che, negli ultimi 5 anni abbiano dimenticato di versare quanto dovuto. Sarà inoltre necessario fare chiarezza in merito alle

omissioni contributive, da sanare al 20%, aliquota inferiore a quella delle gestioni degli autonomi. Se i contributi, per diritto o misura, fossero computati come pieni, i lavoratori dipendenti subirebbero un'ulteriore beffa, finendo per finanziare pensioni maggiorate rispetto all'importo versato.

In merito alla fatturazione elettronica e trasmissione dei corrispettivi ripetiamo quanto abbiamo già detto nella nostra ultima Audizione sulla proposta di legge 1074 del 29 ottobre 2018 in Commissione tesoro e finanze: la strada è quella giusta, non si modifichi il timing eccedendo un sistema non ancora pronto o tecnologie non ancora adatte. Per intenderci, non vorremmo più leggere in relazione ulteriori rinvii, come per la lotteria degli scontrini, con la motivazione "per evitare distorsioni concorrenziali tra operatori già strutturati per obbligo o per scelta all'invio dei dati, rispetto a quelli che legittimamente non hanno ancora attuato gli opportuni investimenti". Gli investimenti in trasparenza (in cambio, perché no, di semplificazioni) vanno fatti, o si è fuori dal mercato. E soprattutto si incrocino i dati automaticamente, anche, come già ricordato, con l'anagrafe dei conti correnti, o si rischia di costruire un enorme, inutile e costoso database.

La politica fiscale avviata da questo Governo non è una riforma del rapporto fisco-contribuente, non è un punto da cui ripartire con strumenti nuovi di riscossione, non fornisce risorse, non è uno strumento tagliato solo per i contribuenti a basso reddito o a basso ISEE come si ventilava quest'estate. Il condono è solo un favore a chi non ha pagato le tasse ed uno schiaffo ai contribuenti onesti, soprattutto a lavoratori e pensionati di cui, pare, in tutti i provvedimenti legati a questa legge bilancio, non ci sia traccia.

Quella che è chiamata "flat tax" è in realtà solo lo snaturare il regime dei forfetari, che nascono per dare la possibilità di crescere ai piccoli autonomi e giovani professionisti. L'aumento della soglia dei ricavi a 65.000 euro e l'eliminazione dei requisiti disincentivano la strutturazione degli studi professionali e le piccole imprese. Un paese il cui sistema produttivo è affetto da nanismo diffuso dovrebbe vedere incentivi alla crescita. Questo sistema di flat tax invece premia con un vantaggio competitivo proprio le imprese meno efficienti, i professionisti che non investono, gli autonomi che non creano lavoro. Non è tanto l'aliquota Irpef ad essere un vantaggio indebito. Sono l'esclusione dall'IVA e lo sconto contributivo a rendere più competitivo chi aderisce al nuovo forfait, ed è il calcolo dell'imponibile a forfait che rende meno conveniente investire o assumere un lavoratore o collaboratore. Il tutto reintroducendo gli studi di settore e quindi penalizzando, rispetto al passato i giovani e i micro imprenditori in difficoltà che hanno aderito ai forfait così come finora previsti. Non andrebbe sottovalutato nemmeno il rischio migrazione dal lavoro dipendente verso il lavoro autonomo, specie per le professionalità medio alte che non hanno problemi di collocazione.

Esempio: un dipendente con un lordo previdenziale di 65.000 euro ha in busta paga, al netto di quota INPS, Irpef e addizionali, 37.981 euro annui. Se passasse a partita IVA nel regime che la legge bilancio disegna, il suo netto arriverebbe a 46.622 euro annui. Aggiungiamo: con un risparmio, per l'impresa, di una quota contributiva pari a 15.000 euro annui.

Si prevede inoltre, per la stessa platea, una estensione fino a 100.000 euro di ricavi o compensi con una tassazione al 20% per il 2020. L'unione dei due sistemi creerà un sistema impositivo del reddito da lavoro autonomo e d'impresa a nostro parere del tutto irrazionale, con soglie individuate sui ricavi e compensi anziché sui redditi, stravolgendo la natura della, logica e finanche banale, modalità di individuazione del reddito (ricavi meno costi), favorendo la sotto-fatturazione al fine di rimanere nel limite dei 65.000/100.000 euro di ricavi ma prevedendo due modalità diverse di individuazione del reddito secondo una soglia del tutto arbitraria, escludendo

dall'imposizione IVA un numero elevatissimo di imprese e professionisti secondo un disegno, fin troppo palese, di carezzare un elettorato ben preciso a prescindere dai bisogni di un sistema produttivo che avrebbe bisogno di incentivi alla crescita, alla fusione, all'aggregazione.

Per chiudere, si aggiunge un'altra flat tax, sempre al 15% per le ripetizioni private. Nel provvedimento troviamo due direttrici: da una parte l'eterna lotta contro le prestazioni in nero a colpi di semplificazioni e sconti fiscali che finora non è mai riuscita a far emergere nulla (si pensi all'esperienza dei voucher). D'altra parte, con l'inserimento di questa ennesima cedolare separata, l'esecutivo sembra voler dare l'idea di una manovra di lenta estensione di questa aliquota 15% che dovrà, nelle loro intenzioni, applicarsi a tutti. Se, come abbiamo sempre detto, siamo contrari alla flat tax per principio, ancor peggio crediamo si debba dire di una flat tax che inizi ad applicarsi solo su alcuni redditi, creando, se fosse possibile, ancor più diseguaglianze rispetto alla sua applicazione generalizzata.

L'articolo 8 prevede una tassazione (IRES) agevolata sugli utili reinvestiti in beni strumentali o utilizzati per incrementare l'occupazione, anche a tempo determinato, rispetto al 30 settembre 2018. **Di nuovo, anche questa misura ci sembra in continuità con i precedenti governi, nella convinzione che riducendo le imposte alle imprese queste possano davvero creare lavoro aggiuntivo.** L'IRES, che è l'imposta sui profitti delle imprese, e che quindi si applica solo alle imprese che fanno profitti, tra l'altro è quella che peggio si presta ad essere utilizzata come leva di politica industriale, visto che per sua natura e per motivi tecnici è del tutto inadatta a premiare comportamenti virtuosi (poi quanto sia virtuoso assumere a tempo determinato è un altro discorso) peraltro in gran parte già oggetto di deduzione. Infatti la norma è organizzata attraverso uno sconto di aliquota (che arriva, neanche a dirlo, al famigerato 15%) sugli utili, a concorrenza con quanto destinato ad investimenti o occupazione aggiuntiva. Anche qui, per arrivare a questa formula si complica la normativa, dovendosi incrociare e assoggettare ad imposte con aliquote diverse imponibili non congruenti.

Il Ddl Bilancio introduce all'articolo 9 la cedolare secca sui redditi da locazione di immobili ad uso commerciale di superficie inferiore a 600 mq, per i soli contratti stipulati nel 2019. Riteniamo che questo intervento sia ingiusto, totalmente avulso dal sistema e quindi, di nuovo, una complicazione che lascia aperte diverse necessità interpretative, e che la sua durata annuale lo renda semplicemente uno spot per poter rivendicare di aver fatto qualcosa contro il caro-affitti dei locali commerciali. Sappiamo benissimo, peraltro, che la cedolare secca svincolata da obblighi di canoni calmierati ha effetti molto relativi sui canoni stessi.

Non vi è alcuna traccia di quella redistribuzione fiscale per ridurre le importanti disuguaglianze nel paese. Si tratta di interventi spot che denotano più attenzione al "contratto" e alla soddisfazione di elettorati ben delimitati che dei primi passi di una complessiva revisione dell'imposizione fiscale che, da un governo "del cambiamento" al suo primo anno di legislatura era legittimo attendersi. Non c'è un orizzonte quadriennale di riforme, non c'è nulla per i lavoratori e i pensionati, non si agisce sulla leva del fisco per creare sviluppo, le misure sono destinate a categorie che creano pochi posti di lavoro, fornendo sconti che inoltre ne disincentivano la creazione. L'azione sulle imprese tramite l'IRES è generalizzata e di scarso impatto. Se questi sono i primi passi nella direzione dell'idea di fisco che ha in mente questo Governo, non possiamo che essere molto contrariati e preoccupati. **La Cgil afferma da tempo la necessità di introdurre un'Imposta progressiva sulle grandi ricchezze per rendere il sistema fiscale più equo e più orientato alla crescita e allo sviluppo.**

L'articolo 80 prevede relativamente al prelievo erariale unico sugli apparecchi da divertimento e intrattenimento, l'incremento dello 0,5% a decorrere da 1 gennaio 2019, che dovrebbe compensare la raccolta inferiore, dovuta alla contrazione del mercato, per effetto di alcune normative regionali che prevedono limitazioni al gioco. Si prevede un incremento del gettito di 239,1 milioni di euro per il 2019 e di 237,6 per il 2020 e anni successivi. Questo potrebbe produrre come conseguenza che, al fine di recuperare le uscite dovute all'aumento del prelievo, i concessionari potrebbero alzare i prezzi del gioco, o diminuire le percentuali delle vincite. Entrambe le misure potrebbero produrre una sorta di disincentivazione al gioco, che però si può ritenere assolutamente limitata, viste le caratteristiche e le dimensioni del fenomeno.

Con la piattaforma Cgil, Cisl e Uil chiediamo una riforma fiscale e una svolta nella lotta all'evasione. In sintesi:

- istituire un'agenzia dedicata esclusivamente all'accertamento ed al monitoraggio della riscossione;
- estendere il meccanismo della ritenuta alla fonte anche per i redditi da lavoro autonomo;
- rendere tracciabili tutti i pagamenti, attraverso l'utilizzo della moneta elettronica e portando a 1000 euro il limite per i pagamento in contanti;
- trasmettere automaticamente fattura elettronica e tutte le transazioni a Sogei ed all'anagrafe fiscale;
- controllare almeno una volta ogni 5 anni tutti i redditi dichiarati;
- incrociare le banche dati della P.A.;
- aumentare le detrazioni spettanti ai redditi da lavoro dipendente e da pensione;
- ridefinire le aliquote Irpef e le basi imponibili rafforzando la progressività;
- introdurre un nuovo assegno familiare universale;
- rivedere in maniera organica la tassazione locale;
- riconsiderare l'imponente mole delle agevolazioni fiscali;
- destinare al Fondo di riduzione della pressione fiscale il 70% di quanto recuperato da evasione e lotta a sprechi;
- valorizzare i CAF;
- rivedere sistema agevolazioni alle imprese.

P.A.: nuovi tagli, niente rilancio dell'occupazione e poche risorse per i rinnovi contrattuali

Nel Ddl Bilancio all'articolo 28 sono previste assunzioni nella Pubblica Amministrazione. Il fondo del comma 365 della Finanziaria 2107 (L.232/2016) dedicato alle assunzioni viene rifinanziato su base triennale rispettivamente con 130, 320 e 420 milioni di euro, destinati ad amministrazioni statali, enti pubblici non economici e agenzie, indicando una serie di priorità che andrebbero implementate. Si prevedono assunzioni agli Uffici Giudiziari, all'amministrazione dell'Interno, al Ministero dell'Ambiente, all'avvocatura dello Stato, ai TAR, al personale diplomatico, al Ministero dei Beni Culturali, in Magistratura, nei Corpi di polizia e Vigili del Fuoco, di 1000 ricercatori universitari, all'INAIL. **Tale piano di assunzioni si dimostra del tutto insufficiente, una misura-tampone che non affronta la situazione di carenza di organico immediata e di prospettiva che caratterizza il settore pubblico.** Infatti, la prevista riforma delle pensioni con l'introduzione della "quota 100" impatterebbe in modo pesante particolarmente sul personale pubblico, vista l'elevata età media e l'elevata anzianità di servizio, aggravando oltremodo una situazione che in molti casi è già al limite della possibilità di funzionamento dei servizi. Tra le priorità va segnalata la necessità

di un consistente piano di assunzioni all'Inps, che versa in condizioni di gravissima carenza di organico, ben più ampio di quello attualmente previsto.

Con l'articolo 30 (Assunzioni straordinarie nelle Forze di Polizia) c'è da sottolineare che le risorse previste dal governo nella legge di bilancio sono sostanzialmente in continuità con quanto stanziato nelle leggi di bilancio precedenti. L'unico finanziamento aggiuntivo al quadro consolidato riguarda le assunzioni straordinarie che il governo prevede per coprire il divario fra dotazione organica e forza effettiva. In aggiunta cioè a quelle già finanziate dal governo precedente per un totale fra Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia penitenziaria pari ad un totale di 6.094 unità, la legge di bilancio stanziamenti per altre 6.150 unità complessive da realizzarsi tuttavia nel quinquennio 2019-2023.

L'art.32 prevede che saranno assunti mille ricercatori e novecento specializzandi per la sanità: un investimento decisamente insufficiente per il sistema universitario italiano, uno tra i più sotto-finanziati d'Europa.

L'art. 36 prevede il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di Polizia e delle Forze armate. È previsto lo stanziamento di 70 milioni di euro l'anno a partire dal 2020. Sono risorse che si sommano a quelle già disponibili (circa 20 milioni di euro l'anno). Tuttavia in sede di conversione del cosiddetto Decreto Sicurezza è stato approvato un emendamento che prevede la delega al Governo per correggere i decreti di riordino entro Settembre 2019.

Per quanto concerne il rinnovo dei Contratti nazionali nel periodo 2019-2021, i fondi stanziati ammontano rispettivamente a 1,1 miliardi di euro, 1,425 miliardi, e 1,775 miliardi a regime, al lordo dei contributi previdenziali e dell'IRAP, che riducono in modo consistente il totale disponibile. Tali fondi incorporano l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale (anticipazione sui futuri aumenti da riassorbire), nella misura dello 0,42% degli stipendi tabellari da aprile a giugno 2019, e dello 0,7 dal 1° luglio; calcolano altresì l'elemento perequativo stabilito dai CCNL, anch'esso da riassorbirsi. **Tali erogazioni assorbono del tutto o in gran parte le risorse disponibili, riducendo gli incrementi contrattuali a una quota del tutto insufficiente a garantire un rinnovo dignitoso** (come dimostrano anche le tabelle allegate alla Relazione illustrativa del Ddl, nelle quali la spesa per stipendi nel triennio 2019-2021 scende di circa 2,5 miliardi di euro).

Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl e Uil Pa chiedono di avviare formalmente il confronto per il rinnovo dei Contratti nazionali 2019-2021 delle Funzioni Locali, della Sanità Pubblica e delle Funzioni Centrali.

Con l'articolo 51 si introduce un elemento correttivo al Testo unico delle società partecipate (D.l. 175/2016, cosiddetta Legge Madia). Tale articolo inserisce un nuovo comma (5 bis), nel complesso disposto dell'art.24. Ricordiamo che l'art.24 stabilisce la revisione straordinaria delle partecipazioni al fine di individuare le società partecipate da alienare, secondo le modalità stabilite negli articoli 4, 5 e 20, della stessa legge 175/2016, definendone anche la tempistica. Mentre gli articoli 4 e 5 della Madia definiscono in quali tipi di società e con quali scopi è ammessa la partecipazione pubblica, e conseguentemente quando non ammessa in quelle che non rientrano nei criteri elencati, l'art. 20 stabilisce che al rilevarsi, nel processo di revisione straordinaria, di anche uno solo degli elementi elencati, che caratterizzano una partecipata, si debba procedere alla alienazione della partecipazione. Fra queste rientrano quelle società di comodo prive di dipendenti o con un numero di dirigenti superiore ai dipendenti; le società che hanno realizzato nel triennio precedente la rilevazione un fatturato inferiore al milione di euro (temporaneamente ridotto a 500.000); quelle per cui è previsto il contenimento dei costi di funzionamento o la necessità di

aggregare attività consentite.

Senza introdurre distinzione alcuna il 5 bis introdotto dal presente Ddl Bilancio 2019 recita che tutte queste norme non si applichino, alla sola condizione che le società in questione abbiano prodotto nel triennio di riferimento un risultato medio in utile, e conseguentemente le amministrazioni sono autorizzate a non procedere all'alienazione. **In tal modo il processo di razionalizzazione e di riduzione del numero delle partecipate rischia di essere, se non del tutto, in gran parte vanificato.** Rimangono le società con bilancio non in utile.

Riteniamo, infine, non condivisibile la previsione dell'articolo 75, comma 1, che condiziona l'erogazione di una quota pari all' 80% dei trasferimenti erariali a favore di Regioni e Province Autonome all'introduzione, entro 4 mesi, di provvedimenti normativi che rideterminino la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di ex presidenti, consiglieri o assessori regionali. Tale disposizione, oltre a sollevare dubbi di costituzionalità (l'art. 123 riconosce alle Regioni la potestà di determinare "forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"), e ad alimentare una retorica sui cosiddetti "sprechi della politica" che non condividiamo (ben diversa sarebbe una razionalizzazione delle spese), farà ricadere inevitabilmente su incolpevoli cittadini le conseguenze che un simile taglio di trasferimenti comporterà in termini di servizi e politiche pubbliche locali.

RAI

Sul Canone Rai la manovra sta confermando quanto già disposto dai precedenti governi. La cosiddetta riforma Renzi del Servizio Pubblico Radiotelevisivo aveva già snaturato la tassa di scopo (canone) inserendola nella legge di bilancio e stabilendo, di anno in anno, il valore da corrispondere alla Rai e quello da destinare ad altre finalità. Si sperava che dal 2019, superata la fase "sperimentale" del Canone in bolletta, tenuto conto dei sempre più crescenti costi delle produzioni e dell'innovazione tecnologica e di quanto richiesto nel Contratto di Servizio, si sarebbe scelto di conferire alla Rai l'intero importo del canone, consentendo all'azienda di avere la certezza delle risorse per l'intero arco del Piano Industriale. Invece, pare si stia stabilendo di mantenere per sempre:

- una quota di extra-gettito (50%) da utilizzare con altre finalità (tra cui il sostegno al Fondo per il Pluralismo),
- un prelievo del 5% sull'importo lordo da destinare alla fiscalità generale (90 milioni di euro),
- il valore del canone a 90 euro per i privati, senza neanche tener conto dell'inflazione. In aggiunta, ovviamente, al pagamento dell'Iva e alla tassa di concessione

Fino al 2013 alla Rai arrivava il 92% del valore del Canone, sottraendo alla somma pagata dagli abbonati quanto dovuto come iva e tassa di scopo; oggi invece la Rai incassa l'83% del valore del canone, il resto viene utilizzato per la fiscalità generale (alla Rai nel 2017 sono entrati 1.624 milioni di euro netti, mentre nel 2013, prima della riforma, le entrate erano di 1.654 milioni di euro netti). Questa scelta politica, a nostro avviso miope congela il valore del canone e mette la Rai in una condizione di subalternità ai Governi, riducendone capacità produttiva e autonomia. Aggiungiamo che, ancora una volta, il finanziamento della Rai (il Canone è il 62% dell'intero fatturato) è completamente scollegato dall'impegno che lo Stato richiede all'azienda di Servizio Pubblico per quanto stabilito con il Contratto di Servizio Pubblico Radiotelevisivo e Multimediale. **Il Canone deve tornare ad essere tassa di scopo interamente dedicata alla Rai perché è la concessionaria del Servizio Pubblico.**

Istruzione e formazione: contrazione della spesa e nessuna riforma

Si interrompe la ripresa degli investimenti avviata nella precedente legislatura e i settori della conoscenza tornano a essere presi in considerazione soprattutto per interventi di razionalizzazione della spesa. Non trovano riscontro gli impegni riguardanti l'espansione del tempo pieno nella scuola primaria e della scuola dell'infanzia e, in generale lo sviluppo nei settori della conoscenza.

Con l'art. 22 (*Sistema duale*), in linea con quanto previsto dalla legge delega n. 183/2104 e con il decreto che definisce le norme di funzionamento dell'alternanza scuola-lavoro (D.lgs. n. 77/2015), l'obiettivo è rafforzare gli strumenti per favorire l'alternanza tra scuola e lavoro. Nella precedente Legge di Bilancio a decorrere dal 2018 e a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione era stato previsto uno stanziamento annuale pari a:

- 189 milioni di euro destinati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione nei percorsi di leFP;
- 75 milioni euro per il finanziamento dei percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dei percorsi formativi rivolti all'alternanza scuola-lavoro;
- 15 milioni euro per il finanziamento delle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato;
- 5 milioni euro per l'anno 2018, 15,8 milioni di euro per l'anno 2019 e 22 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 per l'estensione degli incentivi previsti nel Dlgs. 150/2015;
- 5 milioni euro per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali degli allievi iscritti ai corsi ordinamentali di leFp presso le istituzioni formative e gli istituti scolastici paritari, accreditati dalle regioni.

In questa Legge di Bilancio lo stanziamento viene ulteriormente incrementato di 50 milioni di euro. Viene rafforzato quindi il segmento di leFP erogato dagli enti di formazione accreditati e in questo ambito i percorsi di apprendistato di I livello e l'alternanza scuola lavoro. Da notare come qui si mantiene la dicitura "alternanza scuola lavoro" che, nel successivo articolo 57 (commi 18-21), viene sostituita dalla interlocuzione "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento" di cui non vengono specificati i contenuti.

Nell'articolo 57 le modifiche che si introducono dai commi 18 a 21 sull'alternanza scuola-lavoro, come per la formazione degli insegnanti sui costi dei percorsi triennali di formazione e tirocinio, sono finalizzate alla "razionalizzazione della spesa pubblica". La doppia sforbiciata al monte ore minimo (da 400 ore nel triennio a 180 nei professionali e 150 nei tecnici; da 200 ore nei licei a 90) e proporzionalmente alle risorse stanziare dalla legge 107/2015 (100 milioni a base annua) non può certo essere configurata come una via per qualificare le esperienze riducendo l'impegno: se così fosse sarebbe stato confermato l'impegno finanziario per investire nelle misure di formazione e accompagnamento. Inoltre, la ridenominazione in "percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento" rischia di distorcere il significato di percorsi formativi fondati sul riconoscimento del sapere presente nel mondo del lavoro e sulla interazione con i contesti operativi delle strutture ospitanti.

In assenza di una revisione delle linee guida, decontestualizzata quindi da valutazioni di merito e di metodo, non si fornisce alcuna indicazione sui contenuti di tali percorsi. Ciò conferma come tutta l'operazione sia finalizzata soltanto a fare cassa e che nulla abbia a che vedere con il rafforzamento della qualità di una metodologia didattica nelle mani delle scuole, capace di far

apprendere agli studenti un orientamento rispetto al mondo del lavoro e competenze utili per la cittadinanza attiva. Si corre il rischio di un indebolimento e di una conseguente smobilitazione dell'impegno da parte delle scuole, mentre occorrerebbe risolvere le difficoltà e superare le resistenze che hanno ostacolato la prima attuazione dei percorsi di alternanza, investendo nella formazione degli insegnanti, dei tutor scolastici e delle strutture ospitanti, nelle azioni di supporto e accompagnamento e supporto delle scuole e delle strutture ospitanti, nella promozione di sistemi territoriali per l'apprendimento duale.

Come Cgil, Cisl e Uil hanno recentemente sostenuto, per costruire le condizioni di qualità delle esperienze di alternanza occorre il coinvolgimento attivo delle Parti Sociali in sedi stabili, a livello nazionale e territoriale, di confronto, programmazione e monitoraggio degli interventi. Al comma 22 si prevede la cancellazione delle Cattedre Natta (chiamata diretta da parte del Presidente del Consiglio di 500 docenti eccellenti) e il finanziamento di 75 milioni è tagliato. Il Fondo per le Cattedre Natta, è stato istituito nel 2016 per superare le difficoltà procedurali che finora hanno ostacolato la chiamata di docenti dall'estero. Le Cattedre Natta non sono mai state attivate anche per la contrarietà del mondo accademico alla corsia preferenziale riservata ai docenti con curricula internazionali.

Con l'art. 58 (Modifiche al decreto legislativo 13 aprile 2017 n.59, e altre disposizioni in materia di revisione del sistema di reclutamento dei docenti scolastici), finalizzate a razionalizzare la spesa, le modifiche al Dlgs 59/2017 sulla formazione iniziale e il reclutamento del personale docente prospettano un impoverimento della preparazione professionale richiesta ai nuovi insegnanti.

Viene cancellato il percorso triennale di formazione iniziale e tirocinio (FIT), successivo alla laurea magistrale e al superamento del concorso. Secondo le nuove regole i laureati con 24 crediti (Cfu) nelle materie antro-psico-pedagogiche che superano un concorso ordinario (avrà effetti abilitanti) dovrà svolgere un solo anno di "formazione e prova" per la conferma in ruolo.

Per i neo-immessi in ruolo è introdotto, al di fuori delle competenze contrattuali, un vincolo quinquennale di permanenza nella stessa scuola a garanzia della continuità didattica, comprensivo dell'anno di "formazione e prova". L'obiettivo di accorciare il percorso di formazione iniziale degli insegnanti per ringiovanire un corpo docente con età media 51,2 anni è raggiunto con una semplificazione eccessiva che riporta al vecchio modello in cui per insegnare è sufficiente la preparazione teorica, disciplinare più qualche conoscenza di area pedagogica. I percorsi di formazione iniziale non faranno così più riferimento al modello di insegnante come professionista dell'educazione, dotato di solide competenze professionali oltre alle conoscenze teoriche con il rischio di ritorno a una formazione iniziale tradizionale.

La giusta esigenza di ringiovanimento e accorciamento del percorso di formazione iniziale degli insegnanti deve tradursi in percorsi di accesso all'insegnamento in cui, già nel percorso universitario, si sviluppa il rapporto tra teoria e pratica professionale, tra istituzioni scolastiche e università.

Sono, inoltre, introdotte nuove regole per i concorsi. Si potrà partecipare al massimo a quattro procedure concorsuali e per una sola classe di concorso. Non si potrà partecipare a più classi di concorso nello stesso grado di scuola. Il concorso per posti comuni resta strutturato su due scritti, che si superano con la votazione di sette decimi. Cambia anche l'orale: sarà un colloquio in cui verranno valutate, in particolare, conoscenze e competenze nelle discipline facenti parte la classe di concorso (per cui si concorre) e la lingua straniera (almeno livello B2). Per il sostegno gli scritti scendono da tre a uno (si darà peso a pedagogia speciale, didattica per l'inclusione scolastica e relative metodologie), accanto all'orale. Novità anche per il punteggio da attribuire ai titoli: a quelli accademici, scientifici e professionali non potranno essere riconosciuti più di 20 punti (oggi non c'è

omogeneità). Saranno valorizzati, in particolare: dottorati di ricerca, abilitazione pregressa, superamento prove di un precedente concorso. È prevista una riserva del 10% dei posti nel bando di concorso per chi lavora nella scuola, almeno tre anni nel corso degli ultimi otto, e non ha l'abilitazione. Le graduatorie dei vincitori avranno validità biennale, a decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione, e perdono d'efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e comunque alla scadenza del biennio.

Nell'art. 52 (Equipe formative territoriali per il potenziamento di misure per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole) è previsto il distacco dall'insegnamento di 120 insegnanti per la realizzazione delle attività previste dal Piano Nazionale per la Scuola Digitale. Saranno finanziati (1,44 milioni di euro nel 2019, 3,60 nel 2020 e 2,16 nel 2021) prelevando le risorse tra quelle già stanziare dalla legge 107/2015 per il piano nazionale digitale (14 milioni annui). **Non è chiaro come saranno utilizzati questi insegnanti e come contribuiranno a una strategia complessiva di innovazione della scuola italiana – prefigurata dal piano nazionale scuola digitale – che implica il coinvolgimento di tutti i docenti e il cambiamento profondo delle modalità di organizzazione didattica.**

Si prevede con l'art. 78 che il tasso di crescita del fabbisogno degli atenei sia stabilito in misura fortemente ridotta rispetto alla normativa precedente: non crescerà più automaticamente del 3% ogni anno, ma in base al PIL reale (circa 1% annuo). La novità limiterà la capacità di spesa degli Atenei che non potranno avvantaggiarsi dell'altra modifica introdotta dall'art. 78 che prevede lo scorporo delle spese per ricerca e investimenti dal calcolo complessivo del fabbisogno.

Il Fondo per le politiche giovanili (art. 57), a diretta gestione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e finalizzato, come prevede la norma che l'ha istituito (n. 223/2006), a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi, è incrementato di 30 milioni di euro annui dal 2019. Nulla viene specificato sugli interventi che verranno realizzate con queste risorse aggiuntive, comunque non irrisorie.

Reddito di cittadinanza e Quota 100: risorse senza decreti collegati

Con l'articolo 21 si istituisce un Fondo nazionale per il reddito di cittadinanza e per le pensioni di cittadinanza. La dotazione del Fondo è di 9 miliardi a decorrere dal 2019, di cui 1 miliardo (comma 4) destinato, per gli anni 2019 e 2020, al potenziamento dei Centri per l'Impiego.

In attesa di poter conoscere i termini dell'annunciato disegno di legge collegato che determinerà la platea di riferimento, parametri e criteri per beneficiare della misura, modalità di erogazione ecc., pur condividendo l'attenzione posta al tema cruciale del contrasto alla povertà e al rafforzamento dei Centri per l'impiego, rileviamo fin da ora alcuni elementi di criticità.

Il "Fondo per il Reddito di Cittadinanza" assorbe lo stanziamento del Fondo Povertà destinato all'erogazione del beneficio economico del Reddito di Inclusione istituito con decreto 147/2017 di cui si annuncia dunque il superamento. In merito a questo punto sottolineiamo da un lato la necessità di incrementare la quota del Fondo Povertà - che sembrerebbe sopravvivere – destinata al rafforzamento dei servizi sociali territoriali, chiamati a svolgere la cruciale funzione di presa in carico dei soggetti in condizione di povertà. Dall'altro ravvisiamo (anche in ragione di tale

omissione) il pericolo che si confondano misure di contrasto alla povertà, fenomeno complesso che richiede un approccio multidisciplinare, coordinato dai servizi sociali comunali, ad opera di una rafforzata rete integrata di servizi pubblici territoriali (sociale, sanitario, formativo, politiche del lavoro), e politiche che mirano specificatamente all'inserimento lavorativo con la sola presa in carico dei Centri per l'Impiego. L'inclusione lavorativa è un obiettivo, spesso fondamentale, della lotta alla povertà, ma non sempre è sufficiente o necessaria (es. la condizione di povertà può essere data da necessità di cura o legata a disagio abitativo).

L'articolo, inoltre, istituisce un fondo presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali denominato: "Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" finalizzato all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani. La dotazione del Fondo sarà di 6.700 milioni di euro per l'anno 2019 e di 7.000 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 con conseguente incremento di spesa.

Condividendo la necessità di un intervento sulla flessibilità in uscita in termini di anticipo pensionistico e in attesa di poter conoscere i termini dell'annunciato disegno di legge collegato, rileviamo anche su questo punto alcune criticità.

La previsione del comma 3, secondo cui i Fondi istituiti dal comma 1 e dal comma 2 (pensionamento anticipato), possano essere utilizzati a compensazione non è condivisibile sia perché si tratta di due interventi strutturalmente differenti, sia perché il Reddito di Cittadinanza (al netto della difficoltà di esprimere oggi una valutazione di merito), potrebbe avere tempi di attivazione e recepimento più lunghi, e, dunque, i fondi destinati "alla lotta alla povertà" potrebbero essere dirottati su una politica di altra natura. La previsione del comma 3, secondo cui i Fondi istituiti dal comma 1 e dal comma 2 possano essere utilizzati a compensazione inoltre non è condivisibile perché anche una volta portate a regime (esempio 2020-20121) le due misure (Reddito/pensione di cittadinanza e anticipo pensionistico), non può essere considerata sufficiente una verifica trimestrale delle eventuali risorse residue, in quanto per la parte relativa all'anticipo pensionistico, vi sono alcune decorrenze pensionistiche che potrebbero richiedere una maggiore spesa legata a uscite contingentate dal proprio comparto di appartenenza, alcune alla fine dell'anno (come nel comparto scuola al primo di settembre). **Riteniamo che le risorse accantonate dal 2020 in poi non possano essere sufficienti per garantire la copertura dei costi sostenuti con un anticipo pensionistico attivato dal 2019**, in quanto dal 2020 si dovrà prevedere la copertura dei costi per l'intero anno delle pensioni liquidate l'anno precedente, sommando i "nuovi" pensionamenti in corso d'anno. Quindi, le maggiori risorse accantonate dal 2020 incrementate di soli 300 milioni di euro annui, non saranno sufficienti a coprire strutturalmente tale intervento.

Sanità: risorse insufficienti e non si eliminano i superticket

Con l'art. 39 (Risorse per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie), per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2019-2021. Non sembra esserci impatto sul livello del FSN.

Con l'articolo 40 (Fabbisogno sanitario nazionale standard per gli anni 2019-2021) il livello del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è:

- anno 2019: 114.435 milioni di euro (+ 1.000 milioni sul 2018 conferma legge bilancio 2018);

- anno 2020: 116.435 milioni di euro (+2.000 milioni di euro sul 2019);
- anno 2021: 117.935 milioni di euro (+1.500 milioni di euro sul 2020).

A meno che non vengano stanziati risorse aggiuntive, almeno per il rinnovo dei CCNL (costi a carico delle Regioni), per le assunzioni (per ora è visibile solo uno stanziamento di 10 milioni annui per borse di studio MMG) e revisione ticket, si conferma un de-finanziamento del FSN, che cresce ad un ritmo molto più contenuto persino rispetto al PIL nominale, come si vede nella seguente tabella:

	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Fabbisogno Sanitario Nazionale cui concorre lo Stato (milioni di euro)	113.435	114.435	116.435	117.935
Variazione FSN rispetto l'anno precedente (milioni euro)		1.000	2.000	1.500
Variazione FSN % rispetto l'anno precedente		0,881 %	1,747 %	1,288 %
VARIAZIONI % del PIL NOMINALE rispetto l'anno precedente (NADEF 2018 Tavola I.2)		3,1 %	3,5 %	3,1 %

Non è prevista eliminazione superticket nel 2019 e si rinvia al Patto per la Salute la revisione del sistema di compartecipazione. Per l'abolizione dei super ticket occorrono 800 milioni di euro che quindi andrebbero a incidere sul FSN riducendo ulteriormente l'impatto del già insufficiente aumento.

Gli aumenti del FSN e il conseguente riparto alle Regioni sarà vincolato alla sottoscrizione di un nuovo Patto per la Salute 2019/2021, che prevede misure per le quali però il finanziamento non è sufficiente:

- revisione sistema ticket;
- nuova programmazione reti ospedaliera e territoriali (priorità: cronicità e liste attese);
- revisione fabbisogni personale: quindi programmazione di piani formazione e piani assunzione;
- interconnessione sistemi informativi SSN (FSE, Tessera sanitaria ...);
- ricerca sanitaria;
- programmazione ricorso strutture accreditate;
- infrastrutture e ammodernamento tecnologico.

Vengono poi stanziati 10 milioni anno, a decorrere dal 2019, per Borse di studio MMG (quote vincolate FSN).

Del tutto insufficienti le risorse per l'incremento dei contratti di formazione specialistica dei medici (art. 41). L'autorizzazione di spesa è incrementata di 22,5 milioni di euro per il 2019, di 45 milioni di euro per il 2020, di 68,4 milioni di euro per il 2021, di 91,8 milioni di euro per il 2022 e di 99,9 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023. Si finanziano così solo 900 contratti di fronte a un fabbisogno molto più elevato stimabile in una dimensione tripla.

Il finanziamento per il programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia (art. 42) e di ammodernamento tecnologico (ex art. 20 legge 67/1988) oggi di 24 miliardi, è elevato a 26 miliardi di euro. Un aumento di 2 miliardi destinato però in via prioritaria alle regioni che abbiano già raggiunto accordi per utilizzare la quota dei 24 miliardi. Ulteriori risorse per l'edilizia sanitaria, non quantificabili, potrebbero arrivare dall'utilizzo di quota parte del residuo del fondo

per nuovi investimenti delle regioni (art. 61).

Per la non autosufficienza è previsto un aumento di 100 milioni di euro del fondo che passa a circa 550 milioni di euro (il riparto del Fondo N.A. 2017 è stato di 448,6 milioni di euro per le Regioni e 15 milioni di euro per il Ministero LPS). **Misura positiva ma assolutamente debole per affrontare la situazione della non autosufficienza**, che coinvolge milioni di persone, con una spesa pubblica complessiva pari all'1,7% del PIL, cui va aggiunta l'enorme spesa privata a carico delle famiglie.

Riduzione delle risorse per l'accoglienza

Al comma 2 dell'articolo 57 del Ddl Bilancio si prevede la riduzione per 400 milioni nel 2019, 550 milioni nel 2020, 650 milioni a decorrere dal 2021 delle spese per la gestione dei centri per l'immigrazione e per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti. Inoltre si dispone che eventuali ulteriori risparmi confluiscono in un apposito fondo da destinare alle esigenze di funzionamento del Ministero dell'Interno. La riduzione delle risorse viene messa in relazione alla contrazione del fenomeno migratorio. **Anche con le scelte in Legge di Bilancio si persegue l'obiettivo di forte contrazione delle politiche e delle misure di accoglienza già contenute nel cosiddetto decreto sicurezza attualmente in fase di conversione.**

Sport: ingerenza del Governo

I primi 4 commi dell'articolo 48 contenuto nella Legge di Bilancio intervengono su specifici e nevralgici aspetti gestionali riferiti al funzionamento del Sistema Sportivo. Dispongono la sostituzione di "CONI Servizi" con "Sport e Salute SpA", mantenendo – anche per la nuova società come per la precedente – la partecipazione al 100% da parte del Ministero dell'Economia. "Sport e Salute" dovrebbe quindi ereditare i compiti operativi delle attività del CONI, descritti dal contratto di servizio in essere tra CONI e "CONI Servizi", che attengono alla gestione dei Centri nazionali di preparazione olimpica, della Scuola dello Sport, dell'Istituto di medicina e scienza dello sport e alla fornitura di consulenza per l'impiantistica sportiva. A differenza di "Coni Servizi" i vertici di "Sport e Salute" saranno nominati non dal CONI bensì decisi direttamente dal Ministero dell'Economia su indicazione dell'autorità di Governo competente in materia di sport, sentito il CONI ma con la regola dell'incompatibilità tra vertici del CONI e quelli di Sport e Salute. Inoltre, dispongono l'assegnazione non più al CONI ma a "Sport e Salute" dei fondi da ripartire alle Federazioni sportive e presumibilmente (anche se non esplicitato) delle poche risorse destinate agli Enti di promozione sportiva.

Siamo di fronte a un fatto enorme. Dal dopoguerra ad oggi il funzionamento del sistema sportivo italiano è stato delegato sostanzialmente e totalmente al CONI. Certamente vi sarebbe bisogno di importanti correzioni legislative finalizzate a dare allo Stato, attraverso il ruolo del Governo, come avviene nella totalità degli altri paesi, il necessario compito di programmazione, indirizzo e controllo sullo sport non solo agonistico ma anche di base ed inteso come attività motoria portatrice di benessere psico-fisico e sociale. I provvedimenti contenuti nei primi 4 commi dell'articolo 48 però vanno oltre, prefigurano (attraverso i compiti ed il potere di una Società non solo partecipata al 100% ma i cui vertici sono decisi dal Ministero dell'Economia) **un ruolo diretto del Governo nella gestione dello sport a tutti i livelli, in termini di ripartizione delle risorse e di esercizio operativo, con il rischio di lesione dell'autonomia del mondo sportivo.**

Al comma 7 sempre dell'articolo 47 si prevede l'autorizzazione di spesa per euro 450.000 per il finanziamento di un assegno straordinario vitalizio, di cui alla legge n.86 del 15 aprile 2003, in favore di sportivi italiani che versino in condizioni di grave disagio economico qualora nella loro carriera sportiva abbiano onorato la "Patria".

Per il resto dei provvedimenti sullo sport, nel combinato disposto tra articolo 47 e 48, c'è da sottolineare l'introduzione dello "sport bonus" attraverso agevolazioni fiscali per la ristrutturazione degli impianti sportivi e un premio (riferito alla ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi della serie A di calcio) alle società calcistiche sulla base "dei minuti giocati negli ultimi tre campionati da giocatori cresciuti nei settori giovanili italiani". Un incentivo allo sviluppo di "vivai italiani" sul quale andrebbe aperto un dibattito importante, possibilmente ripartendo dalla delibera del CONI del 15/7/14 nella quale si afferma "che lo sviluppo dei vivai costituisce fattore di educazione e integrazione sociale e interculturale tra i giovani di qualsiasi provenienza geografica" per poi aggiungere che occorre prevedere "nelle squadre che partecipano ai campionati nazionali, una presenza minima di giocatori formati nei vivai giovanili, senza distinzione di cittadinanza".