

COMMISSIONI BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO

AUDIZIONE PRELIMINARE SUL DEF E PIANO DI RIFORMA NAZIONALE

VALUTAZIONI DELLA UIL

Roma 18.4.2011

La natura poliedrica della crisi economica che stiamo vivendo in Europa richiede una risposta coordinata da parte dell'intera comunità continentale e internazionale, senza pensare che il peggio sia passato, ma non sembra esserci ancora piena consapevolezza che la crisi, sia per come si è creata sia per come deve essere risolta, ha raggiunto un livello globale e per questo è più difficile governarne gli effetti e trovarvi delle efficaci soluzioni.

Ciò che è accaduto deve farci sentire obbligati a predisporre le basi per progetti a medio e lungo termine, poiché la vera sfida è garantire un futuro a coloro che oggi il proprio futuro non lo percepiscono così certo e sicuro.

A fronte di ciò crediamo anche che per l'approntamento delle politiche di rigore e dei tagli ai finanziamenti che si renderanno eventualmente necessari, occorre fare un deciso passo in avanti compiendo un vero e proprio salto di qualità. Bisogna in tal senso abbandonare la strada dei tagli lineari ed indiscriminati per intraprendere quella di una maggiore e migliore selettività degli stessi, individuando comparti strategici e priorità che vanno salvaguardate e sulle quali bisogna puntare investendovi risorse. Per farlo c'è prima di tutto bisogno di lavorare per eliminare gli sprechi, comprimendo i costi eccessivi di funzionamento dell'apparato politico - amministrativo

L'obiettivo primario deve essere quello della crescita. Per la UIL è quindi fondamentale una manovra economica che abbassi la pressione fiscale sui redditi da lavoro e da pensione, liberando risorse utili a favorire la ripresa dei livelli di consumo interni e – di conseguenza – di produzione.

Non c'è crescita dove non c'è solidarietà non c'è progresso dove non c'è inclusività sociale. Certo, le istituzioni che ci governano hanno l'obbligo di offrire opportunità per tutti e soddisfare le necessità dei ceti meno abbienti, dei migranti, dei lavoratori e dei cittadini, per questo, il Programma di Riforma Nazionale presentato dal Governo, è un documento "contenitore", che descrive le azioni intraprese e quelle in atto.

Il giudizio è relativo al fatto che finalmente insieme alle materie contenute nel Def vi è un Piano nazionale delle riforme che è ricco di proposte. Ovviamente, il piano elenca le criticità del “sistema Paese” e, conseguentemente, suggerisce dei correttivi alla nostra politica economica anche nell’ottica europea.

Pertanto, su di esso se ne può dare un giudizio sull’impostazione, in quanto molti dei provvedimenti descritti avranno bisogno di successivi atti normativi di attuazione e possibilmente di azioni coerenti. Ma va anche detto che il giudizio definitivo sarà dato quanto, oltre ai provvedimenti, saranno definiti i tempi ed i finanziamenti.

Se da un lato, il Piano di Riforma si presenta come un ambizioso strumento per la crescita economica, dall’altro, nel DEF, si prevedono per i prossimi due anni decrementi della spesa per gli investimenti, investimenti che sono cardini del programma che viene espresso nel PNR. Così come nel Programma viene indicato chiaramente un leggero alleggerimento della pressione fiscale, nel DEF, si indica un aumento per i prossimi due anni della pressione fiscale sul PIL.

In definitiva la strategia riformatrice che emerge dal PNR si pone come obiettivo la razionalizzazione del sistema, un più equa distribuzione del carico tributario, la semplificazione burocratica e un maggiore coinvolgimento degli Enti Locali nella lotta all’evasione ma, al di là di queste linee guida, nel Documento non si riscontra un reale approfondimento sulle tematiche fiscali. Piuttosto, ampio spazio è dedicato alla descrizione delle riforme già approvate come quella sul federalismo demaniale, regionale e municipale ma non si entra nel merito delle riforme che ancora devono essere realizzate.

La riforma fiscale è, infatti, un passo obbligato per correggere la diseguale distribuzione del carico e per favorire la crescita. Un obiettivo da perseguire già nell’immediato attraverso il varo di un primo modulo di riforma volto a diminuire le tasse prima di tutto a chi le ha sempre pagate, lavoratori dipendenti e pensionati, aumentando le detrazioni per tali categorie e sostenendo le famiglie non attraverso il quoziente familiare - che finirebbe invece con il premiare i redditi più alti e rischierebbe di accentuare i livelli di evasione e di elusione fiscale - ma con un incremento significativo del bonus per i figli.

Per quanto riguarda le questioni previdenziali si conferma i risultati ottenuti con le ultime riforme che hanno disegnato un sistema pienamente sostenibile come ormai riconosciuto da tutti, anche in ambito comunitario. E questo nonostante un quadro demografico che in Italia presenta scenari ancora più penalizzanti che in altri paesi. Complessivamente le riforme attuate dal 1992 ad oggi porteranno ad una minore incidenza sul PIL mediamente di un 1% all’anno dal 2015 al 2035, quindi il 26% in meno in termini cumulati al 2050, di cui circa la metà dovuto proprio ai provvedimenti di cui alla Legge n. 122/2010. Dati che portano a stimare un risparmio, in termini nominali, di circa 7

miliardi di euro nel biennio 2009-2010, di 6 miliardi e 300 milioni nel 2011, di 10 miliardi e 300 milioni nel 2012, di 11 miliardi e 800 milioni nel 2013 e di circa 13 miliardi per il 2014.

Questi risparmi permettono di regolarizzare notevolmente l'andamento della curva della spesa previdenziale attesa, che diviene così sostanzialmente piatta e stabile fino al 2045 per poi scendere decisamente tra il 2050 e il 2060.

Per quanto riguarda il tema delle risorse pubbliche, argomento questo strettamente connesso con gli altri temi sopraindicati, sostanzialmente tutti gli interventi previsti dal Programma basano la loro fattibilità contando quasi esclusivamente sulla spesa dei Fondi Strutturali Europei, non prevedendo risorse ordinarie aggiuntive.

Sulla razionalizzazione della spesa pubblica da destinare all'abbattimento del debito pubblico molte speranze sono riposte nell'adozione dei costi standard per i servizi, mentre è completamente assente il tema della razionalizzazione dei livelli istituzionali.

Da questo punto di vista, vanno bene le riforme per la digitalizzazione della pubblica amministrazione ed i provvedimenti per la semplificazione amministrativa ma esse devono partire anche da riforme di "sistema" degli attuali livelli istituzionali, iniziando dalla rivisitazione del Titolo V della Costituzione, con l'abolizione di almeno un livello intermedio istituzionale (Province), dal superamento del bicameralismo perfetto con l'istituzione del Senato delle Autonomie.

Occorre poi rivedere con Legge Nazionale il numero dei Comuni, cercando il più possibile l'aggregazione di quelli sotto i 5 mila abitanti.

Così come occorre mettere "ordine" agli articoli 117 e 118 del Titolo V per quanto riguarda alcune materie di legislazione concorrente che vanno riportate in seno allo Stato Centrale (pensiamo al lavoro, energia, reti di trasporto ecc.).

Così come, in chiave federalista, deve esser chiaro che ad ogni "devoluzione" di poteri e competenze ci deve essere un conseguenziale "dimagrimento" della struttura cedente. Ciò per evitare quello che è avvenuto nel recente passato di un aumento dei livelli istituzionali che si occupano della stessa materia.

Dal punto di vista della razionalizzazione e responsabilizzazione della spesa pubblica è condivisibile il superamento della spesa storica attraverso la determinazione del fabbisogno e costo standard.

Ma prima di introdurre i costi standard andrebbero definiti i livelli essenziali delle prestazioni, non solo nella sanità, ma anche per l'assistenza, l'istruzione, il trasporto pubblico locale, tutte materie che sono oggetto di perequazione, e, che il programma di Riforma considera già definiti e definitivi.

Si pone, poi, con tutta la sua drammaticità, al di là della normativa dei costi standard, il problema delle Regioni alle prese con l'extradeficit sanitario, per lo più concentrate nel Mezzogiorno, dove la facoltà di ridurre o azzerare l'IRAP o di diminuire il peso delle Addizionali è "virtuale", anzi si corre il rischio di un ulteriore inasprimento della pressione fiscale, istituendo di fatto una "fiscalità di svantaggio".

Per quanto riguarda gli squilibri territoriali è condivisibile l'intenzione del Governo di rimettere al centro dell'agenda nazionale il tema del Mezzogiorno, con molti provvedimenti che vanno nella direzione giusta: cabina di regia nazionale, credito di imposta, concentrazione delle risorse sulle infrastrutture.

Tuttavia occorre che dalle parole si passi definitivamente ai fatti, con l'attuazione del Piano per il Sud approvato lo scorso autunno.

Per quanto riguarda i risparmi sul piano della spesa, recentemente, dai dati contenuti nel Def, i pubblici dipendenti sono stati quelli che hanno contribuito in modo molto pesante. Non potranno continuare ad essere ancora loro quelli cui chiedere ulteriori interventi e, quindi, qualche forma di ripristino almeno di un livello di contrattazione, come sottoscritto nell'accordo firmato recentemente con il governo andrà attivato.

Non vada dimenticato, inoltre, inefficienze a parte, il Mezzogiorno ove, in questi anni, i Fondi Europei hanno spesso sostituito le risorse ordinarie facendo perdere efficacia alla spesa destinata alla coesione.

E' quindi più che mai urgente che il Governo, insieme ai provvedimenti di accelerazione della spesa dia attuazione, di concerto con le parti sociali, il Piano per il Sud.

Ribadiamo la necessità di concentrare gli sforzi sulla semplificazione burocratica, concentrare le risorse su pochi ma reali obiettivi e, soprattutto, sul lavoro, attraverso un sostanzioso credito di imposta da destinare alla buona occupazione.

Su questo punto si potrebbero concentrare molte delle risorse a disposizione, che andrebbero spese entro quest'anno, così come ne andrebbero destinate una buona parte al sistema infrastrutturale materiale ed immateriale del Paese.

In tale ottica, il Governo deve sostenere con forza presso la Commissione Europea l'idea che utilizzare il credito di imposta per nuova occupazione a tempo indeterminato significa veramente perseguire nel Mezzogiorno il concetto di "addizionalità" proprio della natura dei Fondi Europei, perché la vera sfida per ridurre le disuguaglianze territoriali parte dall'occupazione, soprattutto giovanile e femminile che sono le vere emergenze del Paese.

Inoltre per garantire lo sviluppo socio economico del Mezzogiorno occorre una presenza costante e visibile dello Stato per la tutela del territorio e delle attività economiche. Questa presenza si esprime

nella diffusione e valorizzazione della cultura della legalità quale elemento di caratterizzazione degli interventi pubblici e privati.

Da questo punto di vista bisogna utilizzare le risorse dei fondi europei destinate alla “sicurezza” per favorire la “filiera della legalità” negli appalti pubblici e nel settore dell’agricoltura, la prevenzione delle infiltrazioni criminali nell’economia regolare, la lotta al racket ed all’usura.

Per le infrastrutture, oltre alla concentrazione delle risorse per opere già cantierabili ed il completamento di quelle in essere, si tratta di garantire un potenziamento della capacità di progettazione delle amministrazioni coinvolte, mediante il rilancio del fondo nazionale per la progettazione di opere pubbliche.

E’ indispensabile, in tale direzione, una revisione del Patto di stabilità interno, per Regioni ed Enti Locali, finalizzato all’abbattimento dei tempi di pagamento, all’avvio di piccole opere pubbliche immediatamente cantierabili, e soprattutto alla “nettizzazione” dei fondi strutturali e del loro cofinanziamento, considerandoli complessivamente spese per investimenti.

Per riavviare gli investimenti delle imprese va migliorata la semplificazione del sistema di incentivazione esistente, finanziando con una quota dei fondi strutturali europei un credito d’imposta regionale omogeneo per tutte le Regioni, da cofinanziare con risorse nazionali attraverso la creazione di un “fondo unico per gli incentivi”.

Contemporaneamente vanno incoraggiati gli investimenti privati in grado di innalzare la quantità e la qualità del lavoro e della sua stabilità.

La capacità di attrazione del Mezzogiorno di nuovi investimenti produttivi e di affrontare crisi occupazionali dipende anche da riforme di sostegno al lavoro, attraverso l’utilizzo di tutte le strumentazioni contrattuali nazionali e decentrate.

Ad esse può essere affiancato uno strumento negoziale, come il contratto di sviluppo, per gli investimenti medio – grandi, completando l’evoluzione dei vecchi contratti di programma verso modalità più efficienti di funzionamento.

Infine, ma non meno importanti fra le misure programmatiche contenute all’interno del PNR sono quelle dedicate al Mercato del Lavoro ed al rilancio dell’occupazione nel nostro Paese che possono essere considerate un’ulteriore spinta alla necessaria modernizzazione del sistema di regole che oggi lo governa.

Malgrado tutto rileviamo alcuni elementi che appaiono distonici rispetto all’impianto complessivo delle proposte e che riteniamo opportuno segnalare.

In particolare, pur condividendo il necessario rilancio del contratto di Apprendistato quale principale strumento di ingresso nel Mercato del Lavoro da parte dei giovani, non riteniamo che la sola rimozione delle strozzature di carattere regolamentare e normativo, attraverso l’utilizzo della

delega contenuta nel c.d. Collegato Lavoro, possano determinarne la definitiva affermazione ed aumentarne in misura considerevole l'utilizzo.

Infatti, la presenza, nel nostro sistema, di un numero troppo elevato di tipologie contrattuali non standard, estremamente più convenienti economicamente e maggiormente flessibili nel loro utilizzo, continuerà a penalizzare pesantemente il contratto di Apprendistato ed in particolare quello c.d. "professionalizzante".

In questa ottica non comprendiamo il richiamo, contenuto nel PNR, al rilancio dei tirocini e degli "stage", che secondo noi dovrebbero essere invece radicalmente riformati, impedendo che ne venga fatto un uso distorto che ad oggi ha creato un ulteriore serbatoio di manodopera a costi irrisori e sostitutivo dei regolari canali di reclutamento del personale.

Pertanto, una reale riforma dell'Apprendistato, che sia veicolo della riduzione dell'attuale segmentazione del Mercato del Lavoro, non può prescindere da un cambio radicale di paradigma rispetto all'utilizzo ed al costo del lavoro di quei contratti di lavoro caratterizzati da un'eccessiva flessibilità e da scarse tutele di sicurezza.

Un intervento nella direzione da noi indicata avrebbe quindi un duplice effetto: rilanciare realmente l'Apprendistato e costituire la base di quel sistema di flessicurezza che pure viene indicato dal PNR e che consideriamo un obiettivo non più procrastinabile.

Analogamente, per giudicando positivo l'enorme sforzo economico e regolamentare messo in campo dal Governo per contenere la caduta dell'occupazione attraverso il massiccio intervento della cassa integrazione, riteniamo sia necessario affrontare con urgenza la riforma del sistema di tutele di cui il Paese è dotato.

La strada è stata tracciata dalla positiva collaborazione interistituzionale tra Governo e Regioni con l'apporto ed il concorso delle Parti Sociali e degli Enti Bilaterali; in questa logica invitiamo il Governo ad operare con maggiore sollecitudine ed a esercitare la delega contenuta nel c.d. Collegato Lavoro, relativa alla riforma degli ammortizzatori, necessaria per accompagnare una riforma del Mercato del Lavoro sostenibile ed improntata ai principi della flessicurezza, affiancando alle misure di sostegno del reddito un efficace sistema di politiche attive che garantisca le necessarie transizioni da lavoro a lavoro e permetta una rapida rioccupazione di chi è stato espulso dal mercato del lavoro stesso.

In questa prospettiva non appaiono sufficienti gli interventi programmati per ottimizzare i servizi dedicati all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro ed il portale web "clic lavoro", recentemente implementato dal Ministero del Lavoro, può essere considerato solo un utile complemento ad un sistema che deve invece affidarsi alla dinamicità di strumenti più vicini al mondo del lavoro ed ad

esso complementari, in particolare, in presenza di un servizio pubblico che è valutato, anche nel PNR, palesemente inefficiente.

Infine è ancora troppo estesa l'area di lavoro nero ed irregolare che caratterizza il nostro sistema produttivo e, pur prendendo atto delle importanti misure attuate e previste dal Governo riteniamo che occorra agire con maggiore incisività, non solo attraverso campagne ispettive mirate ma, anche, attraverso un'estensione di strumenti quali il Durc che permetta uno scambio in tempo reale delle informazioni tra i diversi soggetti deputati al controllo delle irregolarità di varia natura e che nel settore dell'edilizia ha dato risultati lusinghieri.

Non riteniamo invece condivisibile che il ricorso al lavoro accessorio (voucher) possa essere considerato un valido ausilio per il contrasto al lavoro nero e che venga considerato nel PNR alla stregua di una politica promozionale all'emersione, mentre la sua estensione a tutti i settori produttivi rischia di produrre un'ulteriore riduzione di tutele e una nuova tipologia di lavoro sottopagato e precario, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno che, in misura maggiore di altre, sono caratterizzate dal lavoro stagionale e da un altissimo tasso di disoccupazione.

Altro punto dolente è quello della semplificazione delle misure di sostegno alla ricerca, attraverso: l'omogeneizzazione degli strumenti a disposizione delle amministrazioni a tutti i livelli, da inquadrare in un sistema univoco nazionale e regionale (Testo Unico), capace di coprire l'intera gamma progettuale, dai piccoli investimenti in ricerca, ai grandi investimenti innovativi; l'adozione di un modello univoco di valutazione, monitoraggio e rendicontazione delle iniziative progettuali di ricerca e sviluppo tecnologico, nazionali e regionali; l'adozione di procedure e strutture operative che, anche nell'organizzazione, siano capaci di assicurare tempi rapidi e certi per ciascuna fase dei processi di valutazione e gestione del supporto degli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico, l'adozione di procedure di e-government potremmo inoltre semplificare e velocizzare i processi e produrre risparmi di costi per le imprese ma soprattutto per la PA (ad esempio: la certificazione antimafia che viene ancora richiesta alle imprese mentre potrebbe essere in tempo reale ottenuto in un sistema di e-government così come i DURC Documentazione Unica di Regolarità Contributiva). La certezza degli interventi è altrettanto importante: le risorse devono essere disponibili, in maniera certa, continua e adeguata alle priorità scientifiche e tecnologiche identificate.

Come suggerisce Europa 2020, si deve prevedere l'utilizzo coordinato di strumenti automatici (per favorire la R&I diffusa, le nuove imprese high tech, la collaborazione università-impresa, la realizzazione di progetti di ricerca soprattutto dalle PMI) e la selezione (per realizzare progetti congiunti in settori/aree tecnologiche strategiche per il Paese aumentando la massa critica attraverso la collaborazione di grandi imprese con PMI e con il sistema di ricerca pubblico). Questi strumenti potenzierebbero ulteriormente il processo di consolidamento sul territorio nazionale di competenze,

operando nella duplice direzione di sostenere e sviluppare i nodi di competenze e di collegarli attraverso processi che permettano di superare i territori per conseguire il consolidamento di filiere e cluster nazionali (cluster, piattaforme tecnologiche oltre a incentivare gli investimenti privati, è necessario che lo Stato torni a fungere da catalizzatore mobilitando risorse pubbliche e private attorno a grandi Progetti. Si propone di realizzare grandi Progetti Sud-Nord in R&S mettendo a sistema risorse pubbliche (nazionali e regionali) e private su grandi temi strategici per il Paese. Il finanziamento potrà avvenire attraverso bandi pubblici o strumenti negoziali quali i contratti di programma di ricerca e i contratti di innovazione tecnologica.

Attraverso questi strumenti è possibile rispondere concretamente in particolare alle necessità delle PMI: il credito d'imposta automatico, nella doppia formulazione per investimenti intramoenia e maggiorata per le commesse al sistema pubblico di ricerca, favorisce le PMI che al loro interno possono non avere competenze ed attrezzature di ricerca; la definizione di grandi partenariati tra imprese e centri di ricerca per progetti strategici e per rafforzare filiere e cluster aiuta le PMI a crescere nell'innovazione e nella qualificazione e ad affacciarsi a nuovi mercati. L'azione di rafforzare le piattaforme nazionali è inoltre fondamentale per permettere una partecipazione strutturata ai partenariati europei anche per le PMI.

Và quindi previsto il finanziamento di progetti strategici anche di dimensioni finanziarie minori purché asseverati dalle associazioni di categoria il cui compito è garantire la coerenza del progetto con il programma strategico stesso di un Paese.