

# Una manovra inefficace per le famiglie e il Paese

Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria - analisi e valutazioni sul testo approvato dalla Camera in data 24 luglio

## Sommario

Una manovra anomala .....	1
Il Mezzogiorno.....	4
La manovra per gli enti locali.....	5
Servizi pubblici locali.....	8
Lotta all'evasione – Robin Hood Tax.....	9
Semplificazioni? .....	12
La vera manovra per le imprese .....	13
Lavoro – una controriforma strisciante .....	18
Politiche sociali e per le famiglie .....	23
Salute – dal Patto ai tagli .....	25
Saperi: Scuola, Università-Ricerca e Cultura sotto i tagli della manovra .....	28
Infrastrutture e trasporti .....	30
Casa .....	32
Ambiente ed energia – assenze e promesse .....	33
Sicurezza e giustizia .....	34
Politica estera e difesa.....	36

# Una manovra anomala

## *Il quadro economico e di finanza pubblica*

La politica economica del Governo illustrata nel Dpef e anticipata nel decreto-legge 112 non è all'altezza dei problemi del Paese ed è controproducente ai fini dell'aggiustamento della finanza pubblica, perché non affronta le vere priorità: l'anemia della crescita e la perdita di potere d'acquisto dei redditi da lavoro e pensione.

In particolare, sono completamente assenti misure di rilancio dell'economia sia in termini di sostegno dei consumi privati interni sia in termini di sostegno agli investimenti: dopo i tagli del decreto Ici non vengono previsti nuovi finanziamenti per le infrastrutture e, ad eccezione della "social card" - finanziata per il solo 2008 e per soli 200 milioni di euro -, non c'è nessuna misura finalizzata ad incrementare il reddito disponibile della famiglie. Questa è, invece, un'urgenza, specie alla luce degli ultimi dati dell'Istat sull'inflazione (+3,8 per cento nel mese di giugno) e dell'Ocse sulle condizioni ed i redditi da lavoro, che nell'Employment Outlook del 2 luglio scorso evidenziano un livello del 20 per cento inferiore alla media dei paesi avanzati.

Interventi di miglioramento del potere d'acquisto di lavoratori e pensionati migliorerebbero la distribuzione dei redditi e la domanda interna. Nella scorsa legislatura, le imposte sulle imprese sono state significativamente ridotte. Adesso, nella difficile fase in corso, si sarebbe dovuto intervenire sui redditi da lavoro e da pensione, come il PD ha proposto nei suoi emendamenti.

Sull'andamento dei redditi da lavoro e, conseguentemente, della domanda interna, pesa anche l'obiettivo di inflazione programmata. Il Governo ha indicato un'inflazione programmata dell'1,7 per cento per l'anno in corso e del 1,5 per cento dal 2009 in poi. L'inflazione programmata deve essere inferiore all'inflazione "tendenziale" per piegare le aspettative tuttavia deve essere credibile. Siamo invece di fronte a un obiettivo troppo basso, che rischia di generare conflittualità, ritardi nella negoziazione, incertezze, e, inevitabilmente, effetti negativi sugli investimenti e sui consumi.

Del resto, che le misure proposte siano inefficaci ai fini della crescita, è testimoniato dallo stesso scetticismo del Governo, che nel Dpef fornisce stime che vanno dallo 0,9 per cento del 2009 all'1,5 per cento del 2011, con una media nel triennio dell'1,2 per cento, una crescita così bassa da far sembrare irrealizzabili gli obiettivi di finanza pubblica, primo fra tutti il pareggio di bilancio nel 2011.

La correzione, secondo il Dpef, avverrà attraverso un aumento della pressione fiscale, che nel quadro programmatico rimane per tutto il periodo di previsione significativamente al di sopra degli andamenti tendenziali, e una riduzione delle spese per gli investimenti, nonostante l'enorme deficit infrastrutturale di cui soffre il Paese. Questo è esattamente il contrario di ciò che sarebbe necessario per rilanciare l'economia. Le imposte vengono aumentate per oltre 5 miliardi l'anno a partire dal 2009 al fine di contribuire a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 e l'azione correttiva dal lato della spesa pubblica graverà soprattutto sulla spesa produttiva. Infatti a fronte di una riduzione della spesa corrente primaria di soli 194 milioni di euro per il 2009 (circa 19 miliardi nel triennio 2009-2011) si prevede una riduzione per il prossimo anno di oltre 3 miliardi della spesa in conto capitale, di cui 2,3 miliardi di decremento degli investimenti fissi lordi (rispettivamente, -19,3 miliardi e 12,8 miliardi nel triennio).

Va ricordato che, quando l'attuale maggioranza era all'opposizione, criticava ossessivamente gli aumenti della pressione fiscale del Governo Prodi. Tali aumenti sono imputabili, come noto, prevalentemente al recupero di risorse derivanti dalla lotta all'evasione e hanno consentito il risanamento della finanza pubblica. Non a caso lo stesso DPEF, nell'analizzare gli andamenti degli ultimi anni, riconosce i risultati ottenuti in termini di risanamento negli ultimi due anni. Tremonti ha, quindi, incassato un quadro sano di finanza pubblica nel 2001 e lo ha sperperato, tanto da far aprire una procedura di infrazione europea, chiusa a maggio grazie al risanamento operato del Governo Prodi. Da parte sua Tremonti si impegna oggi ad abbassare il peso della spesa esattamente di quanto lo aveva innalzato nella sua precedente gestione della finanza pubblica.

Nello specifico, il decreto mira a ridurre l'indebitamento netto di 9,8 miliardi nel 2009, 17 nel 2010 e 30,6 nel 2011 rispetto ai relativi valori tendenziali. Nel 2009 la manovra di bilancio è basata principalmente su aumenti delle entrate, che rappresentano circa due terzi della correzione dell'indebitamento netto rispetto ai tendenziali.

Le misure di aumento delle entrate, volte a incidere in particolare su alcuni settori produttivi caratterizzati da elevati profitti, sulla base dei più elementari principi della teoria della traslazione delle imposte (domanda assolutamente rigida rispetto al prezzo) finirà per gravare in grande misura sulle famiglie.

Infatti, l'aumento del prelievo riguarda le banche, le assicurazioni, le imprese del settore dell'energia e le cooperative.

In compenso, si cancellano tutte le più importanti norme di contrasto dell'evasione fiscale, prevedendo l'eliminazione dell'elenco clienti-fornitori, l'eliminazione della tracciabilità dei compensi per i professionisti, l'elevazione a 12.500 euro (da 5.000) del limite dell'uso del contante a fini antiriciclaggio, le nuove norme sull'accertamento con adesione per le imposte dirette e l'IVA, grazie alle quali vi sarà un ulteriore dimezzamento delle penalità già fortemente scontate e la possibilità di pagare il dovuto a rate, rendendo trascurabile il rischio di essere sottoposti ad accertamento, e quindi incentivando l'evasione. Non è formalmente un condono. Ma l'effetto sostanziale sarà lo stesso.

I provvedimenti riguardanti le spese hanno per lo più natura di vincoli finanziari, rimandando a provvedimenti successivi l'indicazione puntuale delle modalità per la loro realizzazione. Per la tenuta di tali vincoli sarebbero essenziali misure volte ad aumentare l'efficacia e l'efficienza delle strutture pubbliche, in assenza delle quali è altamente probabile che i tagli si rivelino inefficaci, come dimostra l'esperienza del quinquennio 2001-2006 (si ricordino i metodi Gordon Brown, i tagliaspese, ecc). In sostanza: o si tratta di misure inefficaci (e i rischi per la finanza pubblica sono elevatissimi) oppure si tratta di tagli insostenibili e tali da compromettere la funzionalità della pubblica amministrazione.

I risparmi di spesa riguardano per circa la metà le Amministrazioni centrali e derivano da tagli degli stanziamenti per le grandi "missioni" in cui si articola il bilancio dello Stato. Quasi un terzo delle minori spese riguarda gli enti territoriali. Dalla revisione del Patto di stabilità interno, si attendono risparmi crescenti, da 3,2 miliardi nel 2009 a 9,2 miliardi nel 2011. Le modalità di conseguimento dei risparmi nell'ambito della spesa sanitaria, fermo restando il pieno rispetto dei Piani di rientro, sono demandate alle Regioni, nell'ambito di un accordo con lo Stato da sottoscrivere entro la fine di luglio. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo è comunque previsto l'aumento automatico delle aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'IRAP. Il contributo statale alla soppressione del ticket - introdotto dall'emendamento del Governo - ammonta a 400 milioni, coperti con la ulteriore riduzione degli stanziamenti per le missioni dei ministeri rispetto al testo iniziale del decreto; i rimanenti 434 milioni necessari alla integrale soppressione del ticket sono a carico delle Regioni, che possono comunque prevedere forme di compartecipazione da parte dei cittadini. Le norme relative al pubblico impiego consentirebbero risparmi sulla spesa per redditi da lavoro che passano da 1,5 miliardi nel 2009 a 4,0 nel 2011. I risparmi derivano da una forte restrizione delle assunzioni nel prossimo triennio. Vengono ridotti gli stanziamenti a disposizione per la stabilizzazione dei precari rispetto a quelli previsti dalla legge finanziaria per il 2008 e le risorse da destinare alla contrattazione integrativa. Il decreto fissa come obiettivo, a regime, l'aumento da 8,9 a 9,9 del rapporto tra alunni e docenti e la riduzione del 17 per cento del personale non docente della scuola.

Infine, alla luce dell'esiguità delle risorse destinate al finanziamento di misure di sviluppo, va chiarito se l'ammontare della manovra lorda triennale esaurisca le esigenze di finanziamento di interventi espansivi o se invece copra un arco triennale esclusivamente ai fini della realizzazione dell'obiettivo di correzione dei saldi, mantenendo un'ottica annuale con riferimento al reperimento di risorse. Ad esempio, non ci sono le risorse necessarie per finanziare i rinnovi contrattuali del biennio 2010-2011 o per alimentare gli stanziamenti di spesa in conto capitale: questo significa che o non si pensa di finanziare alcune voci di spesa - con tutte le conseguenze che tale scelta comporterebbe in termini di crescita - oppure ulteriori sacrifici in termini di inasprimenti fiscali attendono i contribuenti, in barba a Robin Hood.

### *Le nuove regole per la finanziaria e il bilancio*

A legislazione invariata e a regolamenti parlamentari vigenti, la sessione di bilancio ha regole ben precise, nei tempi e nei modi.

Già la scelta di anticipare la manovra a luglio e addirittura di farlo con un decreto-legge rappresenta una gravissima lesione delle prerogative del Parlamento, sostanzialmente costretto a recepire con la risoluzione sul Dpef i contenuti e l'entità della manovra anziché anticiparli, e pertanto violando l'articolo 81 della Costituzione che attribuisce al Parlamento stesso una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività.

A questo si aggiunge un'altra rilevante violazione delle funzioni del Parlamento, relativa alla possibilità di introdurre variazioni quantitative alla legislazione di spesa: il decreto, infatti, reca la possibilità (articolo 60, comma 3) di rimodulare, attraverso la legge di bilancio, "tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa", con la sola eccezione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito.

Le rimodulazioni tra i programmi possono essere effettuate, oltre che nel disegno di legge di bilancio e nel provvedimento di assestamento del bilancio di previsione, con decreto del Ministero dell'economia e finanze qualora vi sia l'esigenza di interventi più tempestivi. In quest'ultimo caso, gli schemi dei decreti aventi ad oggetto rimodulazioni sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, e per i profili di carattere finanziario.

Si tratta di una norma dalla portata amplissima e inedita, che comprime l'azione del Parlamento. Se, infatti, le rimodulazioni disposte con il disegno di legge di bilancio e di assestamento appaiono emendabili in sede di esame parlamentare, così lasciando nella piena disponibilità del Parlamento stesso le decisioni in materia di bilancio e di leggi di spesa, non altrettanto può dirsi per le rimodulazioni disposte con decreto ministeriale che, nonostante i previsti pareri, comportano la possibilità di modificare con atto amministrativo decisioni assunte con legge in conformità all'art. 81 della Costituzione e alla legislazione contabile di attuazione del dettato costituzionale.

Analoga forzatura è rinvenibile nell'inserimento da parte del Governo della norma di modifica della legge di contabilità relativamente all'emendabilità del disegno di legge finanziaria, modifica già dichiarata inammissibile dai Presidenti delle Commissioni referenti, poi riformulata e ripresentata e su cui le Commissioni avevano ritenuto di non procedere alla votazione.

Si tratta in sostanza della surrettizia soppressione, seppure in via sperimentale, dell'articolo 11, comma 3, lettera i-ter), della legge 468/1978, soppressione che esclude la possibilità di includere nella legge finanziaria norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata e il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale.

Ad essere in discussione non è il merito della norma, ma piuttosto la possibilità di modificare la legge di contabilità con un decreto-legge che anticipa i contenuti propri della legge finanziaria e che in ragione di tale natura è considerato ad essa collegato. In tal modo, infatti, la norma regolata modifica la norma regolante, circostanza non coerente con lo spirito della legge 468 che attribuisce contenuto tipico alla legge finanziaria, né con i regolamenti parlamentari, i quali prevedono un esplicito divieto anche con riferimento ai provvedimenti collegati.

Si tratta di "principi che non hanno solo valore formale ma corrispondono alla logica di non modificare le regole del gioco quando questo è in corso", come sosteneva in suo libro il sottosegretario Vegas, lo stesso sottosegretario che ha presentato l'emendamento in questione.

# Il Mezzogiorno

Con un insieme di interventi il Governo sta trasformando le politiche di sviluppo territoriale in corso da un decennio: l'impatto di queste scelte sarà fortissimo e accrescerà le profonde difficoltà economiche in cui si trovano le regioni del Mezzogiorno.

Già gli altri provvedimenti varati dal Governo in questi primi mesi della legislatura hanno fortemente penalizzato il Mezzogiorno, con il taglio di quasi 2 miliardi di euro dedicati alle infrastrutture stradali di Sicilia e Calabria e il sostanziale svuotamento del credito d'imposta per gli investimenti nelle Regioni Meridionali.

Inoltre, nel Dpef, per la prima volta da dieci anni, non si fa alcuna menzione alla ripartizione territoriale della spesa totale in conto capitale nel Mezzogiorno (a questo proposito bisogna ricordare che la quota di spesa in conto capitale effettuata nel Mezzogiorno è stata nel 2007 il 35,3 per cento del totale).

Un taglio ancor più rilevante è operato con le tabelle allegate al decreto in esame, La dotazione finanziaria della Missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" del Ministero per lo sviluppo economico è stata ridotta per il triennio 2009-11 di ben 7,9 miliardi, su 19 precedentemente disponibili. Si tratta di fondi FAS, destinati per l'85 per cento al Mezzogiorno. Ma è sul tema della programmazione della spesa per lo sviluppo territoriale che gli interventi del Governo stravolgono gli attuali assetti a tutto danno del Mezzogiorno.

Infatti, l'articolo 6-quater riprogramma altri 700 milioni di vecchie risorse FAS, disponendo la revoca delle assegnazioni effettuate dal CIPE fino al 31 dicembre 2006 a valere sulle risorse del FAS a favore di amministrazioni centrali e regionali, che non risultano ancora impegnate alla data del 31 maggio 2008.

Un altro articolo (6-quinquies) conferisce ad un nuovo "Fondo per il finanziamento in via prioritaria di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale (comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche)" tutte le risorse del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fatti salvi i programmi già esaminati dal CIPE. Si tratta di circa 14 miliardi di euro di fondi FAS (circa 12 nel Mezzogiorno), fra cui spiccano le grandi risorse previste per il potenziamento dell'istruzione al Sud, rendendo probabilmente irraggiungibili gli "obiettivi di servizio" stabiliti dal QSN per il miglioramento di alcuni servizi collettivi al Sud.

Infine, l'articolo 6-sexies riprogramma 14,5 miliardi di risorse ancora disponibili a valere su programmi regionali e nazionali del 2000-06 e del primo biennio del 2007-2013 a interventi per lo sviluppo e per la rimozione degli squilibri economici e sociali con priorità a "interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale e regionale". Ma tali risorse espropriate - che erano nella disponibilità di Regioni e del Ministero dei Trasporti - sono vincolate ad un utilizzo negli stessi territori e sugli stessi assi di intervento su cui erano state originariamente programmate, a meno di un negoziato o di un aperto conflitto con la Commissione Europea.

Si tratta complessivamente di 29,2 miliardi di euro, sulla cui destinazione di merito c'è poca certezza. E l'incertezza sarebbe stata ancora maggiore se non fossero stati approvati due subemendamenti del PD che stabiliscono che i fondi FAS saranno utilizzati con la tradizionale ripartizione territoriale (85 per cento Mezzogiorno e 15 per cento Centro-Nord). In ogni caso il significato è chiaro: viene smentita e ripudiata in un colpo solo l'intera attività degli ultimi tre anni di predisposizione del ciclo di programmazione 2007-2013. Mentre il Governo parla di federalismo, viene stravolta la programmazione e mortificato il ruolo delle Regioni e degli stessi Ministeri.

Infine, il decreto realizza anche una vecchia idea di Tremonti, quella della Banca del Mezzogiorno (articolo 6-ter). Un decreto del ministero dell'Economia nominerà, entro 120 giorni, il Comitato promotore. Per il progetto sono stanziati 5 milioni nel 2008, come apporto dello Stato al capitale sociale (risorse che dovranno essere restituite entro cinque anni dall'avvio dell'operatività della Banca). Il problema è che, come molti commentatori hanno sottolineato, l'esigenza per il Sud non è tanto quella di nuovi intermediari quanto del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche condotte nell'erogazione del credito e nella tutela del risparmio, problemi che peraltro riguardano sia il Nord che il Sud. A tale proposito va ricordato che, dall'"Indagine conoscitiva sulla situazione e le prospettive del sistema creditizio, con particolare riferimento alle aree meridionali" svolta nella scorsa legislatura, è emerso che, per quanto riguarda le condizioni di accesso al credito per gli imprenditori meridionali rispetto alle altre aree del Paese, lo spostamento al Centro Nord del baricentro proprietario delle banche e la conseguente riorganizzazione del sistema creditizio abbiano nel complesso migliorato l'offerta di prodotti bancari, tanto che alla riduzione del numero di banche con sede nel Mezzogiorno ha corrisposto un forte incremento nei punti di offerta di servizi bancari. Nonostante tali elementi positivi, l'indagine ha evidenziato il permanere di un divario ancora ampio del Meridione, perché - come evidenziato da analisi della Banca d'Italia - le differenze provinciali nel valore del rapporto tra impieghi e raccolta non riflettono la provenienza degli intermediari operanti in loco, bensì le caratteristiche di ciascun mercato territoriale, quali il grado di efficienza della giustizia civile, la rischiosità del credito, la qualità dei meccanismi informali che regolano i rapporti economici - il cosiddetto «capitale sociale», problemi certamente non risolvibili attraverso una nuova banca.

# La manovra per gli enti locali

L'insieme delle misure varate con questo provvedimento e con il decreto Ici non solo produce una forte limitazione dell'autonomia dei comuni italiani che vedono sensibilmente ridotta ogni forma di autonomo intervento finanziario ed organizzativo e che segna un ritorno centralista in totale antitesi con le riforme che devono portare al federalismo istituzionale e fiscale, ma soprattutto determina una oggettiva difficoltà per i comuni, con il rischio di effetti fortemente riduttivi sui servizi erogati.

Il DL 112 ha fissato le regole per il nuovo Patto di stabilità interno per gli enti locali per il triennio 2009-2011: il contributo della finanza locale al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato fissato in 1.650 milioni di euro per l'anno 2009, 2.900 milioni di euro per l'anno 2010 e 5.140 milioni di euro per l'anno 2011, in termini di indebitamento netto.

Per l'anno 2009, la manovra complessiva attuata dal Governo ammonta a circa 13,1 miliardi di euro; la manovra che grava sui Comuni è pari a circa il 10% del totale (1 miliardo e 340 milioni). La manovra per gli anni 2010 e 2011 è insostenibile: per il 2010 è prevista una manovra di circa 2 miliardi e 200 milioni e per il 2011 di circa 3 miliardi e 900 milioni. L'intervento di correzione dei conti appare tanto più gravoso se si tiene conto che nel 2007 (base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità) il comparto dei Comuni è in avanzo e che nel 2009 la maggioranza degli enti potrebbe avere un saldo finanziario in termini di competenza mista positivo.

La manovra 2009 è dunque un impegno finanziario ingente per gli enti locali, considerato che:

- qualsiasi manovra di contenimento della spesa delle autonomie non può che avere conseguenze rilevanti (basti considerare che le amministrazioni locali effettuano il 70% degli investimenti e degli acquisti di beni e servizi dell'intero settore pubblico e erogano il 40% dei redditi da lavoro);
- gli enti locali e territoriali in questi anni hanno contribuito in modo attivo allo sforzo di risanamento finanziario, nonostante le difficoltà connesse al mutevole andamento del ciclo economico: hanno infatti subito i rincari di beni e servizi (si pensi ai beni energetici, al costo per l'aggiornamento tecnologico) oltre ad aver rispettato, in larga misura, il patto di stabilità e crescita.

Nel 2009 cambiano ancora una volta le norme che regolano il patto di stabilità: i Comuni dovranno tener conto dei risultati raggiunti nel 2007 (la base di riferimento è il saldo calcolato in termini di competenza mista (somma algebrica del saldo di parte corrente di competenza e del saldo in conto capitale di cassa al netto della riscossione e concessione di credito) e dell'aver rispettato o meno il patto di stabilità 2007). Gli enti in disavanzo dovranno migliorare ulteriormente tale saldo (la misura di tale ulteriore sforzo finanziario si calcola applicando specifici coefficienti al saldo 2007); gli enti in avanzo ("virtuosi") potranno, al contrario, peggiorarlo sulla base di coefficienti determinati applicati al saldo 2007. Se un Comune ha rispettato il patto di stabilità 2007 ed il suo saldo di competenza mista è positivo potrà diminuire il suo saldo del 10% se invece è negativo dovrà migliorarlo del 48%. Viceversa, se un Comune non ha rispettato il patto nel 2007 ed ha saldo di competenza mista positivo mantiene il suo saldo, se invece è negativo dovrà migliorarlo del 70%.

E' stato stabilito un limite massimo al concorso degli enti locali alla manovra 2009: se l'obiettivo di saldo così calcolato è superiore al 20% delle spese finali, considerate al netto delle concessioni di crediti, i comuni devono considerare come obiettivo del patto l'importo corrispondente al 20% della spesa finale (potrebbe premiare chi ha speso di più...)

I Comuni commissariati negli anni 2004- 2005, devono rispettare le regole del patto di stabilità come gli enti con saldo finanziario positivo che abbiano rispettato il patto (nella manovra 2007 e 2008 erano esclusi). Gli enti commissariati secondo l'articolo 143 del TUEL sono soggetti al patto dall'anno successivo a quelle delle rielezioni degli organi istituzionali. Gli enti commissariati nell'anno 2009 dovranno darne comunicazione alla RGS altrimenti saranno automaticamente assoggettati alle regole del patto di stabilità.

Le risorse derivanti da cessione di quote e azioni di società e dalle vendite del patrimonio immobiliare sono escluse dal patto se utilizzate per la realizzazione di infrastrutture e per la riduzione del debito.

A partire dal 2010 i Comuni potranno aumentare il debito in misura non superiore ad una percentuale definita anno per anno con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (la Legge finanziaria 2007 stabiliva che il debito non potesse aumentare oltre il 15% delle entrate correnti). Quindi la nuova regola è: nel 2009 i Comuni non possono accrescere il debito; solo a partire dal 2010 potranno aumentarlo in una misura stabilita, anno per anno, dal Ministro dell'Economia; se però il rapporto tra debito e entrate correnti (al netto dei trasferimenti statali e regionali) è superiore alla misura stabilita dal Ministro dell'Economia tale rapporto dovrà essere ridotto di un punto percentuale (è un obiettivo difficile da conseguire per i Comuni che hanno molto debito e scarse entrate correnti e penalizza molto i Comuni del mezzogiorno...)

Da notare che questo è un vincolo che si somma ai precedenti, tutti definiti in termini di disavanzo; se questo è compatibile con l'obiettivo programmatico definito in termini di disavanzo, l'ulteriore vincolo stabilito sullo stock del debito è "neutro"; se più ampio, "allenta" la stretta del vincolo di disavanzo, se più stringente rende più gravoso tale vincolo etc... in sostanza è di nuovo, per decreto ministeriale, "tutto" nelle mani del Ministro dell'Economia...

Poiché i vincoli alla crescita del debito si applicano anche ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esclusi dal Patto, questi, indirettamente, "rientrano" nel patto, perché se sono vincolati a contenere l'incremento del debito, indirettamente sono tenuti a controllare i "flussi", in termini di disavanzo, che alimenterebbero la crescita dello stock del debito.

Il bilancio di previsione dovrà essere predisposto tenendo conto della necessità di rispettare il patto di stabilità 2009 (anche perché le regole del patto saranno approvate entro luglio...). Ai fini del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è pari, per ogni chilometro, ad un quinto del costo di un litro di benzina (sembrerebbe un incentivo a percorrere molti chilometri...)

Per il monitoraggio del patto di stabilità i Comuni dovranno inviare semestralmente alla RGS i dati relativi alle risultanze in termini di competenza mista, e notizie relative alla situazione debitoria dell'ente, e trasmettere un prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici: la mancata trasmissione del prospetto degli obiettivi programmatici costituisce inadempimento al patto di stabilità! Entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento i Comuni dovranno certificare il rispetto del patto di stabilità: la mancata trasmissione della certificazione nei tempi stabiliti dalla Legge costituisce inadempimento al patto di stabilità. Se trasmessa, ma in ritardo, anche un Comune che abbia rispettato il patto subirà una sanzione draconiana: il divieto di assunzione di personale.

Gli enti locali potrebbero avere seri problemi di liquidità: il DL 112 stabilisce che nel caso in cui si verificano prelevamenti dai conti della tesoreria non coerenti con gli obiettivi in materia di debito pubblico il Ministro dell'Economia e delle Finanze adotti misure di contenimento dei prelevamenti.

Gli enti istituiti nel 2007 e 2008 sono soggetti al patto rispettivamente dagli anni 2010 2011, avendo come base di calcolo le risultanze del 2008 e del 2009 (è un vincolo molto stringente per un comune che deve ancora avviare e programmare la propria attività...si pensi ad un'unione di comuni che deve mettere insieme i bilanci di più enti...)

Le sanzioni per il mancato rispetto del Patto per gli anni 2008-2011 sono:

- taglio del 5% del contributo ordinario dovuto dal Ministero dell'Interno per l'anno successivo;
- gli enti non potranno impegnare risorse per spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo degli impegni dell'ultimo triennio (sarebbe meglio - nota l'ANCI - considerare solo l'ultimo anno in cui è stato rispettato il patto);
- non potranno ricorrere all'indebitamento (mutui e prestiti obbligazionari dovranno essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il conseguimento del patto di stabilità per l'anno precedente: l'istituto finanziatore non può procedere al finanziamento o collocamento del prestito in assenza di tale attestato);
- non potranno assumere personale con qualunque tipologia di contratto o per stabilizzazione;
- non potranno stipulare contratti di servizio con soggetti privati.

Si prevede un meccanismo di premialità in favore degli enti locali c.d. "virtuosi", individuati sulla base di due indicatori economico-strutturali: indicatore di rigidità strutturale e indicatore di autonomia finanziaria (risultano esclusi la quasi totalità dei Comuni del Sud).

Si ribadisce quanto già disposto dall'articolo 1, comma 5 del D.L.93 (ICI), prevedendo la sospensione per il triennio 2009-2011 - ovvero fino all'attuazione del federalismo fiscale - del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti, ad eccezione degli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU). In tal modo, oltre a limitare l'autonomia impositiva degli Enti locali, paradossalmente si premia chi l'ha aumentata già e si sacrifica chi l'ha mantenuta bassa. L'ANCI propone di fissare a livello regionale la pressione fiscale per permettere agli Enti di adeguarsi alla media stabilita a livello centrale.

A queste misure va anche aggiunto il taglio dei trasferimenti ordinari per 200 milioni annui ai comuni e per 50 milioni annui alle province (articolo 61 comma 11).

Si prevede inoltre (articolo 61 comma 10):

- la riduzione del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali; tale riduzione si applica limitatamente agli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno precedente;
- la sospensione sino al 2011 della possibilità di incrementare le indennità di funzione e i gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali (si tratta dei previsti adeguamenti triennali disposti con decreto del ministro dell'interno sulla base della media degli indici ISTAT di variazione del costo della vita).

L'articolo 76, comma 3 elimina la possibilità per gli organi degli enti locali di incrementare, con delibera del consiglio o della giunta, le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti di provincia, agli assessori comunali e provinciali e ai presidenti delle assemblee.

Con emendamento Rubinato (PD) è stata approvata un'importante modifica che prevede, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, del D.L. n. 93 (ICI), che stabilisce i termini del rimborso ai comuni dei minori introiti derivanti dall'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, che i comuni trasmettano la certificazione del mancato gettito ICI accertato al Ministero dell'interno entro il 30 aprile 2009.

Il testo integrale dell'emendamento prevedeva che, qualora la riduzione del gettito dell'imposta comunale sugli immobili, derivante dall'applicazione dell'articolo 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 27 maggio 2008, n.93, fosse superiore all'importo indicato dal comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n.93 (1.700 milioni di euro), l'ulteriore minore imposta determinata a decorrere dal 2008, fosse rimborsata ai singoli comuni; a tal fine, si disponeva che entro il 30 aprile 2009, i comuni provvedessero a trasmettere al Ministero dell'Interno la certificazione del mancato gettito accertato. Si prevedeva infine, che l'eventuale minore imposta fosse rimborsata, con oneri a carico del bilancio dello Stato, ai singoli comuni, mediante trasferimento compensativo erogato entro e non oltre il 30 giugno 2009.

L'integrazione approvata - anche se non recepisce l'intero testo dell'emendamento - è molto rilevante perché, superando il disposto del decreto ICI che prevedeva un rimborso in cifra fissa stabilito pari a 1.700 milioni di euro, ammette che i Comuni abbiano il diritto a comunicare il minor gettito ICI accertato, al fine di ottenere un più congruo rimborso in linea con le previsioni di minor gettito fatte dal Servizio Bilancio del Senato e dall'ANCI.

Occorre infatti tener presente che, per quanto riguarda il DL 93 (definitivamente convertito) il servizio bilancio del Senato, nell'analisi delle quantificazioni, rileva che, sulla base dei dati del Ministero dell'interno 2006 il gettito ICI prima casa rispetto all'ICI totale è il 35%; un'elaborazione recentemente presentata dal CER contiene una stima del gettito ICI prima casa compresa tra 3.242 mln e 3.813 mln, sulla base dei medesimi dati di fonte Ministero dell'interno (consuntivi 2006); risulterebbe pertanto sottostimata in misura significativa la quantificazione dell'agevolazione contenuta nel DL 93; l'ANCI, ha indicato una stima del gettito ICI per la prima casa pari a 3,2 mld di euro.

Secondo il Servizio Bilancio del Senato, il gettito ICI riferito alle abitazioni principali ammonta a 3.738 mln con riguardo agli accertamenti e a 3.537 mln a livello di riscossioni, delle quali 2.622 mln sono in conto competenza e 915 mln in conto residui; il comma 4 dell'articolo 1 del DL 93 fissa i rimborsi nella misura fissa di 1,7 mld annui, identificando un tetto di spesa; è evidente la necessità di una corretta quantificazione dell'onere (in base alla legge di contabilità le norme che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti territoriali, devono contenere la previsione dell'onere stesso ed indicare la copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali).

Lo stesso Servizio Bilancio del Senato osserva che l'esenzione introdotta dal decreto ICI è compensata dal Governo con maggiori trasferimenti erariali a favore degli enti locali che sono quantificati in misura costante nel tempo, senza considerare la "naturale" dinamica del gettito ICI, che tende ad aumentare nel tempo in relazione a diversi fattori, quali, ad esempio, una più puntuale ricognizione degli immobili esistenti sul territorio, l'aggiornamento delle rendite catastali, la lotta all'evasione e all'elusione, nonché la nuova edificazione; basti considerare che sulla base dei dati di contabilità nazionale, il gettito ICI nel suo complesso nel periodo 1995-2007 è cresciuto in media del 4,38% annuo.

Se il Governo rispetterà gli impegni, l'emendamento Rubinato consente il mantenimento, nel tempo, degli equilibri di bilancio degli enti locali mediante maggiori trasferimenti tali da compensare il minor gettito ICI.

Infine, l'articolo 76, comma 6-bis riduce di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a 750 metri sopra il livello del mare.

# Servizi pubblici locali

Il Governo con un emendamento che ha introdotto nel Decreto l'articolo aggiuntivo 23-bis, ha varato una riforma dei servizi pubblici locali. La nuova disciplina prevede una serie di deroghe al principio della gara, non contiene alcuna disciplina dei conflitti di interesse, non dimostra alcuna attenzione alla tutela dei consumatori. L'articolo 23-bis è stato successivamente subemendato dalla Lega estendendo lo strumento dell'in house, peggiorando la disciplina attualmente in vigore e ponendosi in grave contrasto con la normativa comunitaria e con le pronunce della Corte di giustizia e del Consiglio di Stato in materia di società miste; il testo è stato poi ancora modificato dopo l'apposizione della questione di fiducia.

I servizi pubblici locali rappresentano un importante settore della nostra economia (42 miliardi di euro circa di fatturato per 170.000 addetti) che racchiude un forte potenziale di crescita e pesa, in termini di costi e di qualità dei servizi, sulla vita dei cittadini, costretti a pagare alte tariffe e imposte locali crescenti ma la nuova disciplina introdotta nella manovra appare improvvisata, contraddittoria e inadeguata a rispondere alle esigenze dei cittadini.

L'articolo 23-bis, al comma 1 disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della normativa comunitaria: il conferimento della gestione dei servizi è previsto nei confronti di imprenditori o società individuati, per mezzo di procedure competitive ad evidenza pubblica (comma 2); in deroga alle modalità di affidamento ordinario, previste dal comma 2, il comma 3 prevede che in situazioni tali da non permettere un efficace ricorso al mercato l'affidamento diretto possa comunque avvenire, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.<sup>1</sup> In tal caso, l'ente affidante deve dare pubblicità alla scelta, (comma 3-bis) motivandola, e deve trasmettere una relazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e all'autorità di regolazione del settore, ove costituita. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti la loro gestione può essere affidata a soggetti privati (comma 3 ter). In base al comma 4, è consentito l'affidamento con gara simultaneo di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa. In questo caso la durata dell'affidamento non può essere superiore alla media della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

Le Regioni e gli enti locali possono definire i bacini di gara per i diversi servizi (comma 5).

È inoltre disposta la cessazione, entro il 31 dicembre 2010, delle concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica. Sono escluse dalla cessazione soltanto le concessioni affidate ai sensi del comma 3 (comma 5 – bis).

Il comma 5-ter stabilisce che i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive e i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori o in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. In ogni caso, entro il 31 dicembre 2010, per l'affidamento dei servizi si procede mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

Il comma 6 autorizza l'emanazione, entro 180 giorni, di uno o più regolamenti di delegificazione su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni sentita la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari, al fine di:

- prevedere l'assoggettamento degli affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;
- consentire ai comuni con un limitato numero di residenti di svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;
- distinguere nettamente tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;
- armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;
- disciplinare per i settori diversi da quello idrico la fase transitoria, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;
- applicare il principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;
- limitare i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali;
- prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;
- prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi.

Il comma 8 fa salve le procedure di affidamento già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in commento.

---

<sup>1</sup> Va segnalato che il maxiemendamento ha modificato il testo approvato dalle Commissioni riunite, che stabiliva che l'affidamento diretto potesse avvenire a favore di:

- a) società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in house;
- b) società a partecipazione mista pubblica e privata, anche quotate in borsa, partecipate dall'ente locale, a condizione che il socio privato sia scelto mediante procedure ad evidenza pubblica.

# Lotta all'evasione – Robin Hood Tax

Il decreto in esame cancella tutte le più importanti misure di contrasto dell'evasione fiscale.

In particolare:

- viene elevata da 5.000 a 12.500 euro la soglia massima per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore reintroducendo gli importi vigenti fino alla data del 29 aprile 2008, di conseguenza, con l'argomento di semplificare il lavoro degli operatori, si smantellano tutte le norme che permettono di tracciare il percorso del denaro, un oggettivo aiuto all'evasione fiscale ma anche all'attività di riciclaggio (articolo 32, commi 1-2);
- si sopprime la tracciabilità dei professionisti, ossia l'obbligo di tenuta di un conto corrente bancario o postale da utilizzare per l'esercizio dell'attività di lavoro autonomo (Articolo 32, comma 3);
- si abrogano le disposizioni relative alla comunicazione dei dati ai fini dell'Imposta sul valore aggiunto mediante elenchi dei clienti e dei fornitori, prevista dalla normativa sulla presentazione delle dichiarazioni delle imposte sui redditi, dell'IRAP e dell'IVA (Articolo 33, comma 3);
- si riduce la trasparenza prevedendo una restrizione in materia di accesso agli elenchi dei contribuenti sottoposti ad accertamento o a controllo sia ai fini Iva che ai fini delle imposte sui redditi, stabilendo che la visione e l'estrazione di copia degli elenchi venga assoggettata alla normativa sul diritto di accesso agli atti amministrativi, mentre in precedenza la consultazione era consentita da parte di chiunque (Articolo 42);
- a questi interventi si aggiungono le nuove norme sull'accertamento con adesione per le imposte dirette e l'IVA, grazie alle quali vi sarà un ulteriore dimezzamento delle penalità già fortemente scontate e la possibilità di pagare il dovuto a rate senza necessità di presentare garanzie, rendendo trascurabile il rischio di essere sottoposti ad accertamento, e quindi incentivando l'evasione. L'adesione all'accertamento diventa persino più conveniente del ravvedimento operoso, cioè dell'autocorrezione delle dichiarazioni spontaneamente fatta dallo stesso contribuente (Articolo 83, comma 18);
- si prevede la soppressione delle garanzie per rateazione di importi iscritti a ruolo dovute per debiti tributari relativi alle imposte sui redditi. Si elimina del tutto l'obbligo di prestazione di idonea garanzia per ottenere il beneficio della rateazione dei debiti tributari inerenti le imposte sui redditi per somme superiori ai 50.000 euro, ed è modificato il termine di scadenza per il pagamento di ciascuna rata (Articolo 83, comma 23).

Va segnalato, in tale proposito, l'abrogazione delle disposizioni relative alla responsabilità solidale appaltatore e subappaltatore in materia di versamento delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori, relativi a contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi, contenuta nel DL n. 97. In sostanza, si abrogano le norme necessarie a raggiungere tre obiettivi:

- il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il recupero della base imponibile, dal momento che spesso l'appaltatore e il subappaltatore non adempiono i rispettivi obblighi di effettuazione e versamento delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali;
- l'incremento della tutela e della sicurezza del lavoro;
- l'eliminazione di distorsioni alla concorrenza, in quanto i soggetti che non versano le ritenute ed i contributi possono offrire prezzi più bassi.

## *A proposito della Robin-Hood tax e dello sceriffo di Nottingham*

"La nostra proposta - spiegava Tremonti-Robin Hood prima di varare la manovra 2009 - è tassare un po' di più i petrolieri per dare un po' di più a chi ha bisogno, ossia burro, pane e pasta".

Quando le misure di Giustizia annunciate sono finalmente arrivate all'esame della Camera, sotto le vesti del romantico arciere qualcuno ha cominciato ad intravedere lo sceriffo di Nottingham.

Vediamo perché.

Una parte rilevante della manovra 2009 attuata con il DL 112 deriva da incrementi della tassazione sul settore energetico e dalla rimodulazione della base imponibile di banche ed assicurazioni (cosiddetta "Robin Tax"), nonché dalle misure in materia di lotta all'evasione e riscossione da ruoli.

Le maggiori imposte a carico del settore energetico prevedono:

- per le imprese operanti nei settori della produzione, raffinazione, commercializzazione di prodotti petroliferi, l'obbligo di rivalutare le rimanenze finali ai fini fiscali. Sui maggiori valori è dovuta un'imposta sostitutiva del 16 per cento (si stima un maggior gettito di 712 milioni di euro nel triennio);
- per le stesse imprese petrolifere e per quelle operanti nel settore della produzione e commercializzazione di energia elettrica, l'applicazione di un'addizionale IRES del 5,5 per cento (il maggior gettito previsto sono circa 3.400 milioni di euro nel triennio...)

Ma le misure di maggior prelievo fiscale a carico dei petrolieri potrebbero non essere così severe come dice Tremonti:

- la stima degli effetti dell'incremento del prelievo IRES sui petrolieri dovrebbero essere ridimensionate: il maggior prelievo è infatti deducibile ai fini fiscali;
- la misura che impone la rivalutazione delle rimanenze è "una tantum": una volta rivalutate le riserve, non sarà più possibile spremere le compagnie petrolifere su questa voce. Le risorse che derivano da tale misura non possono, quindi, essere destinate ad una correzione "strutturale" dei saldi di bilancio né a misure permanenti di sostegno all'economia; inoltre, potranno essere utilizzate solo a decorrere dal 2009, anziché dal 2008 come affermato dal Governo (basti dire che il maggior valore delle rimanenze finali, sarà determinabile a chiusura dell'esercizio di gestione (31 dicembre 2008) e la relativa imposta potrà essere versata solo nel 2009).

È necessario poi aggiungere altre considerazioni.

1. C'è un rischio – non irrilevante – che i maggiori oneri imposti alle compagnie petrolifere vengano trasferiti sui prezzi e quindi a carico dei cittadini; Tremonti-Robin Hood si difende e dice che il decreto affida all'Authority per l'energia e il gas il compito di vigilare per evitare "ogni traslazione" della maggiore imposta sui consumatori di prodotti petroliferi. Piccolo problema: l'Authority per l'energia ha competenza solo sull'elettricità e il gas, ma non sulla "filiera" del petrolio e dei carburanti. Non solo: la stessa Authority sarebbe tenuta, ogni tre mesi, ad adeguare le tariffe elettriche e del gas tenendo conto dei "costi riconosciuti". E quindi proprio l'Authority che Tremonti chiama a vigilare sui prezzi dei carburanti, dovrebbe adeguare le bollette del gas e dell'elettricità (in aumento) per tenere conto dei maggiori costi derivanti dalla più elevata tassazione delle imprese produttrici (di elettricità e di gas)...

2. Per capire i possibili effetti della "Robin-Hood tax" bisogna poi considerare il mercato dei prodotti petroliferi.

I prezzi del petrolio non sono solo alti, ma anche estremamente "volatili". Questa elevata variabilità dipende innanzitutto dal fatto che la capacità produttiva di petrolio – rispetto alla domanda di mercato – si è fortemente ridotta (gli anglosassoni la chiamano "spare capacity" letteralmente capacità produttiva "di scorta" per fronteggiare aumenti di domanda).

L'unica "medicina" possibile a questo problema è la scoperta di nuovi giacimenti, attraverso una ricerca che richiede un forte impegno finanziario associato ad un rischio elevato (solo una ricerca su quattro "scopre" un nuovo giacimento); le maggiori risorse sono localizzate in paesi a rischio "politico". La maggiore tassazione su imprese petrolifere come l'ENI più che scaricarsi sui carburanti colpirà la ricerca: l'ENI ricava infatti i maggiori margini dalla vendita del greggio e del gas e dalla raffinazione; il settore della distribuzione carburanti ha forti costi ed è quasi in perdita, anche a fronte di un calo dei consumi stimato pari al 2-3%. Così, mentre si registrano significativi processi di riorganizzazione e razionalizzazione nel settore della distribuzione dei carburanti (il futuro è nei distributori completamente automatizzati (senza benzinai) presso i grandi centri commerciali) tutte le maggiori compagnie petrolifere – e, tra queste, l'ENI – hanno da tempo avviato programmi di forte intensificazione degli investimenti in ricerca: la maggiore tassazione non può che avere effetti sulle risorse destinate a questi investimenti. Le risorse "nazionali" (il greggio "lucano"; il giacimento di gas appena scoperto al largo di Agrigento) sono importantissime in questo contesto: ma la maggiore tassazione rende molto meno attrattivi gli investimenti (anche esteri) in queste zone.

Le maggiori imposte sulle assicurazioni e sulle banche sono le seguenti:

- incremento delle percentuali di acconto dell'imposta di bollo e dell'imposta sulle assicurazioni; anche questa è "una tantum" (è un acconto) e produce effetti di maggiori entrate solo fino al 2010;
- minore deducibilità degli interessi passivi ai fini IRES ed IRAP, per banche e assicurazioni, nonché gradualmente incrementi triennali delle aliquote di acconto dell'imposta di bollo assoluta in modo virtuale e dell'imposta sulle assicurazioni. Inoltre, per le assicurazioni, è prevista una minore deducibilità della variazione della riserva sinistri, mentre per le banche una minore deducibilità delle svalutazioni dei crediti.

A questo proposito, occorre notare che le entrate derivanti dal maggior prelievo su banche ed assicurazioni appaiono sovrastimate, perché ipotizzano alti tassi di redditività che, soprattutto per il settore bancario, appaiono, di questi tempi, del tutto aleatori.

Nella relazione tecnica allegata al decreto 112 poi, scopriamo che Tremonti-Robin Hood è, in realtà, lo sceriffo di Nottingham: le quantificazioni fatte dal Governo degli effetti di questa misura ipotizzano un'aliquota media IRAP, per i contribuenti interessati, del 4,58 per cento: Tremonti dimentica che, per effetto dei provvedimenti di riduzione della pressione fiscale adottati dal centrosinistra, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, l'aliquota ordinaria dell'IRAP è stata ridotta al 3,9 per cento. E' chiaro che il Ministro "sconta" ulteriori aumenti della pressione fiscale, determinati dagli incrementi delle aliquote IRAP adottati dalle Regioni. Come è possibile? Il decreto ICI ha sospeso (fino alla definizione dei contenuti del nuovo Patto di stabilità interno, in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale) il potere delle regioni di deliberare aumenti di tributi, addizionali, aliquote o maggiorazioni di aliquote e tributi erariali. Ma attenzione: la leva fiscale resta attivabile in caso di disavanzi accertati dai Tavoli di monitoraggio sulla spesa sanitaria in sede di verifica annuale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 311/2004 e dall'art. 1, comma 796, della legge 296/2006. Disavanzi che avranno un'alta probabilità di verificarsi visto che il taglio delle risorse al Servizio sanitario nazionale è stato posto interamente a carico delle Regioni. Quindi il Governo non aumenta la pressione fiscale, ma con i tagli alla sanità "costringe" le Regioni ad aumentare l'IRAP...

## *Carta acquisti*

Due o tre cose che lo sceriffo di Nottingham non dice.

Il Fondo di solidarietà che raccoglie le risorse per finanziare la carta acquisti dei poveri, non riceve nessuna dotazione iniziale dallo Stato. Ma il DL 112 dispone che l'attuazione delle norme dovrà essere realizzata entro il 30 settembre 2008: il problema è che a quella data potrebbero non arrivare al Fondo di solidarietà le risorse (170 milioni di euro per il 2008) derivanti dal recupero dell'aiuto di Stato concesso a taluni istituti di credito oggetto di riorganizzazione societaria, dichiarato dalla Commissione europea incompatibile con il mercato comune. Allo stesso Fondo affluiscono 60 milioni di euro per il 2008 di risorse derivanti dai versamenti in eccesso effettuati per errore dai contribuenti, che invece di essere restituiti di diritto agli stessi contribuenti vengono confiscati e versati al Fondo di solidarietà (questo sì che è un vero "premio" agli onesti...)

Anche tenendo conto del versamento volontario dell'ENI di 200 milioni di euro al Fondo di Solidarietà, il fatto che le risorse del Fondo di solidarietà siano appostate per il solo 2008 rende la carta acquisti – che dovrebbe essere "attiva" entro il 30 settembre 2008 – solo un fuoco di paglia (per il 2009 e seguenti ci sono solo 17,4 milioni di euro...) La Carta acquisti sarà concessa ai soli residenti di cittadinanza italiana che versano in condizioni di maggior disagio economico.

Visto che la gestione della carta acquisti viene affidata a terzi (che dovranno essere remunerati) invece che ai soggetti che potrebbero gestirla efficacemente e in tempi brevi (i comuni) è verosimile attendersi che i tempi necessari all'emanazione del decreto, all'effettuazione delle gare per affidare il servizio a privati e per organizzare la distribuzione e l'utilizzo della carta acquisti impegneranno tutto il secondo semestre del 2008; morale: lo sceriffo di Nottingham distribuirà – forse – il panettone a Natale ai poveri, riservando il tacchino (il compenso per l'affidamento del servizio ai privati) ai ricchi...

# Semplificazioni?

## *Articolo 24 – “Taglia-leggi”*

L'articolo 24 , dispone, l'abrogazione di circa 3.500 atti normativi di rango primario. Le abrogazioni decorrono dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

In linea di principio il perseguimento di obiettivi di semplificazione normativa attraverso meccanismi di riduzione dello stock legislativo costituisce un obiettivo di politica istituzionale apprezzabile ed ampiamente condiviso dalle forze politiche ma il meccanismo del «taglia-leggi» previsto dall'articolo 24 del decreto-legge ha privato il Parlamento del tempo necessario per compiere un adeguato esame della normativa da abrogare.

## *Articolo 25 – “Taglia-oneri” amministrativi*

L'articolo 25 è finalizzato alla misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato ed alla loro riduzione, entro il 31 dicembre 2012, per una quota complessiva del 25 per cento, ottemperando all'impegno assunto in sede di Unione europea dallo Stato italiano.

## *Articolo 26 – “Taglia-enti”*

L'articolo 26 delinea una nuova procedura per addivenire alla soppressione di enti pubblici non economici con dotazione organica inferiore alle 50 unità, se non confermati con decreto ministeriale. Sono escluse da tale soppressione talune categorie di enti: gli ordini professionali e le loro federazioni, le federazioni sportive, gli enti non individuati dall'ISTAT tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, gli enti parco e gli enti di ricerca, nonché, grazie ad un emendamento del deputato Causi (gruppo PD), gli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, le autorità portuali.

## *Articolo 26-bis – Soppressione dell'Unità per il monitoraggio*

L'articolo 26-bis, sopprime l'Unità per il monitoraggio istituita dalla legge finanziaria per il 2007, con il compito di assicurare un controllo della qualità dell'azione di governo degli enti locali e la verifica delle loro dimensioni organizzative ottimali.

Tale Unità è una struttura di alta professionalità composta da esperti designati dal Governo e dagli enti locali al fine di monitorare i costi delle prestazioni erogate dagli enti locali con lo scopo di costruire un sistema condiviso di definizione di costi standard e di criteri di valutazione delle performance nell'erogazione dei servizi. Appare irragionevole e antieconomico fare andare disperse le professionalità e le metodologie di lavoro sviluppatesi in questi mesi.

## *Articolo 27 – “Taglia-carta”*

L'articolo 27 intende ridurre, dal 1° gennaio 2009, la produzione e la circolazione di documentazione cartacea da parte e all'interno delle amministrazioni pubbliche, sostituendo altresì la documentazione cartacea in favore del documento informatico.

Si tratterà di controllare l'attuazione di questa riduzione.

# La vera manovra per le imprese

Le misure per le imprese contenute nel decreto legge 112/2008 devono essere inquadrare e lette in una visione generale che offra una interpretazione reale di quello che rappresenterà il prossimo triennio per il nostro mondo produttivo. Infatti come sottolineato dal Ministro Tremonti le misure contenute nel provvedimento si caratterizzano, tra l'altro, per la loro proiezione triennale "blindando il nostro bilancio, per tre anni, prima dell'estate."

In tale prospettiva le misure contenute nel provvedimento per le imprese rappresentano un grande bluff di cui non tutti i soggetti coinvolti sembrano consapevoli.

Ad eccezione della parte sulla semplificazione degli adempimenti burocratici, che ripropone alcune misure già avviate dal Governo Prodi, peraltro, senza la stessa incisività e qualità degli interventi, la vera manovra sul settore produttivo è quella riposta nelle pieghe del decreto legge e riguarda l'impatto dirompente che deriverà dalla prevista riduzione delle spese in conto capitale che subiranno una contrazione, rispetto a quanto previsto a legislazione vigente, superiore al 12 per cento.

Quando il Ministro Tremonti parla di riduzione della spesa come riduzione esclusivamente delle inefficienze non dice tutta la verità. Dietro lo slogan, che fa presa sull'immaginario collettivo poiché evoca un messaggio molto semplice da comprendere sulle inefficienze e gli sprechi del settore pubblico, si nasconde una verità che solo gli addetti ai lavori possono comprendere fino in fondo. Infatti, la contrazione delle spese primarie è ascrivibile in maniera significativa ad un taglio rilevante delle spese in conto capitale (-11,2 miliardi di euro nel triennio) che si riducono del 17,5 per cento rispetto al livello previsto per il 2008. Quando si parla di riduzione dei capitoli di spesa in conto capitale dei Ministeri, non si parla di numeri astratti, ma di interventi sulla carne viva del nostro sistema produttivo poiché si vanno a ridurre quelle leggi di spesa che finanziano, sostengono e indirizzano gli investimenti delle imprese.

Quindi, oltre ad eventuali inefficienze e sprechi i cui risparmi sono tutti da verificare, ciò che verrà sicuramente tagliato sono le risorse pubbliche di incentivazione alle imprese relative agli investimenti fissi lordi (voce che per il 70 per cento si riferisce ad investimenti in costruzioni) e ai contributi agli investimenti.

Verrebbe da dire: una semplificazione cara quella di Tremonti che costa alle imprese ben 2,2 miliardi nel 2009, 3,4 miliardi nel 2010 e 8,3 miliardi nel 2011.

Per capire bene di cosa si parla basta rilevare che i tagli maggiori riguardano il Ministero dell'economia e delle finanze e quello dello sviluppo economico. In particolare è prevista una riduzione di 11.769 milioni di euro delle dotazioni del Ministero dell'economia nel triennio 2009-2011, pari al 37% dei tagli previsti. Per fare un esempio le missioni "Diritto alla mobilità" e "Infrastrutture pubbliche e logistica", che insieme subiscono un taglio pari al 46% del taglio complessivo del Ministero dell'economia, comprendono importanti stanziamenti per il comparto delle opere pubbliche e per le risorse destinate all'edilizia sanitaria. La missione "Competitività e sviluppo delle imprese" che subisce un taglio di oltre un miliardo e mezzo nel triennio, tra fondi del Tesoro e fondi dello sviluppo economico, comprende tutte le misure di incentivo agli investimenti e di intervento per le imprese e misure di incentivazione per lo sviluppo industriale. I tagli destinati al Ministero dello sviluppo economico risultano pari a 8.699 milioni di euro nel triennio. L'89% di tali riduzioni riguardano la missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" che comprende le risorse per Mezzogiorno relative alle infrastrutture, al sostegno ai sistemi produttivi e al miglioramento delle strutture istituzionali nel Mezzogiorno.

In altre parole questi tagli lasciano intravedere per il futuro una notevole contrazione delle risorse per nuove infrastrutture e per il sistema produttivo. Inoltre, poiché nel nostro sistema imprenditoriale, l'edilizia è tra i pochi settori che negli anni recenti ha rivestito un ruolo di traino per la crescita economica, anche grazie a politiche messe a punto dal Governo Prodi - quali le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e l'efficientamento energetico, la consistente iniezione di liquidità nel decreto legge 223/2006 che hanno evitato la chiusura di cantieri, le risorse stanziare per il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e altro ancora - la scelta operata dal Ministro Tremonti appare miope poiché, in ultima analisi, sottrae una componente importante alla crescita del Pil come quella degli investimenti.

Per lo sviluppo nella manovra non c'è nulla. La conferma viene dal confronto tra l'entità della manovra lorda (correzione apportata sul deficit, più risorse per misure di sviluppo) e l'entità della manovra netta (correzione apportata sul deficit). Da tale differenza si rileva che a fronte di una manovra lorda di oltre 15 miliardi di euro nel 2009, 21 miliardi nel 2010 e 35 miliardi nel 2011, le risorse restituite al sistema economico per lo sviluppo sono pari a soli 4 miliardi l'anno essenzialmente assorbiti da misure di aumento della spesa corrente - in particolare si rifinanziano i contratti di pubblico impiego relativi al biennio 2008-2009. Per il sistema produttivo non c'è niente.

Inoltre è importante rilevare come attraverso artifici contabili si aggirino le regole di finanza pubblica che vietano di finanziare aumenti di spesa corrente mediante riduzioni di spesa in conto capitale perché tale operazione realizza una "dequalificazione della spesa."

Per comprendere l'effettiva gravità della situazione, al quadro generale sulla contrazione degli investimenti fin qui illustrato, bisogna sommare i tagli di spesa, sempre in conto capitale, fatti con il decreto legge 93/2008 pari a ulteriori 1,8 miliardi di euro nel 2008, 2,2 miliardi di euro per il 2009 e 1,9 miliardi di euro per il 2010.

Infine non bisogna dimenticare che sui medesimi comparti di spesa capitale anche il governo Prodi era intervenuto con l'articolo 1, comma 507 della legge finanziaria 2007 disponendo degli accantonamenti che ora si sommano ai tagli. La differenza tra le misure della finanziaria 2007 e quelle della manovra 2009-2011 è tuttavia profonda: innanzitutto perché la finanziaria 2007 non dispone tagli ma solo accantonamenti, ma soprattutto perché l'intervento del Governo Prodi interviene per una quota compresa tra il 12 ed il 14 per cento degli stanziamenti ritenuti comprimibili, mentre il taglio

lineare disposto dal D-L 112 comporta un'incidenza del 21,9 per cento nel primo anno, che aumenta ad oltre il 40 per cento nel 2011.

Il danno per le imprese sarà duplice perché se da un lato mancheranno i finanziamenti delle leggi di spesa di incentivazione e di investimenti, dall'altro le riduzioni per gli investimenti in infrastrutture determineranno anche un peggioramento delle situazioni di contesto in cui le imprese operano e che rappresentano un fattore importante per la competitività e la produttività del settore.

In un contesto economico come quello attuale la manovra non può tranquillizzare le imprese. Nuovi indici di fiducia hanno mostrato un calo netto in luglio in tutti i paesi dell'area, sulla scia del rallentamento mondiale e soprattutto dell'elevato prezzo del petrolio che pesa sugli investimenti e sui consumi. In Italia la fiducia delle imprese è ai minimi degli ultimi sette anni.

Intanto mentre il Governo riduce all'osso la spesa in conto capitale e destina le scarse risorse che residuano dopo la correzione dei conti pubblici a spese obbligatorie e altre destinazioni che non possono definirsi in senso stretto produttive, per assicurare un pacchetto di titoli di debito italiano del valore di 10 milioni occorrono 15.000 euro in più rispetto a sei mesi fa. Una situazione molto seria che segnala la crescente sfiducia dei mercati internazionali nei confronti del sistema Italia e rende sempre più oneroso il cosiddetto "rischio Paese".

## **Di seguito si illustrano le principali misure di interesse per le imprese.**

### *Fondi di investimento per produzioni innovative*

L'articolo 4 autorizza la costituzione di appositi fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati, all'interno di un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali, per la realizzazione di iniziative produttive ad elevato contenuto innovativo.

Si prevede inoltre che la gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A. possa essere autorizzata ad istituire un apposito fondo attraverso il quale partecipare a fondi per lo sviluppo, compresi quelli relativi ai fondi strutturali e quelli per i quali il Fondo europeo per gli investimenti.

Che fine hanno fatto i progetti di innovazione industriale di Industria 2015 e le risorse stanziare per il credito di imposta per le attività di ricerca e innovazione delle imprese? Le nuove disposizioni di fatto bloccano progetti già avviati e, così facendo, si rallenta il processo di innovazione che le stesse intendono agevolare.

La parte più rilevante della disposizione sembra essere quella che prevede il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti nella partecipazione di fondi per lo sviluppo compresi quelli strutturali e il fondo europeo per gli investimenti.

L'operazione è tutta da verificare e l'effettiva applicazione è demandata a decreti ministeriali.

### *Internazionalizzazione delle imprese*

L'articolo 6 dispone che le iniziative delle imprese italiane dirette alla loro promozione, sviluppo e consolidamento sui mercati al di fuori dell'Unione Europea possano fruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previsti dal Regolamento (CE) n. 1998/2006 approvato dalla Commissione Europea il 15 dicembre 2006 e relativo ad aiuti di importanza minore (de minimis). Tali interventi sono pertanto dispensati dalla procedura di notifica alla Commissione di cui all'articolo 88, paragrafo 3.

Il CIPE, entro il 30 giugno di ciascun anno, delibera il piano previsionale dei fabbisogni finanziari del fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici in Paesi non comunitari, che sarà finanziato in via ordinaria dalla legge finanziaria o, in via straordinaria, da apposite leggi di finanziamento.

Primo: ogni ulteriore finanziamento rispetto alla legislazione vigente a vantaggio delle imprese esportatrici extra UE è rimandato almeno alla prossima legge finanziaria.

Secondo: non è il pilastro di una strategia di rilancio ma, come affermato nella relazione illustrativa, la disposizione è motivata dalla necessità di adeguare l'ordinamento interno alla normativa comunitaria, anche al fine di evitare una possibile procedura di infrazione.

### *Distretti produttivi e reti d'impresa*

L'articolo 6-bis estende la disciplina fiscale prevista per i distretti anche alle reti di impresa e alle catene di fornitura. A definire le caratteristiche e le modalità di individuazione sarà un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con l'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Alle reti e catene di fornitura, intese come "libera aggregazione di centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali" può essere applicata la tassazione di distretto, con il meccanismo del consolidato fiscale, già individuato nella legge finanziaria per il 2006. Per razionalizzare e ridurre gli oneri finanziari e di risorse umane legate agli adempimenti in materia di imposta sul valore aggiunto, Regioni, ed enti locali possono realizzare semplificazioni contabili e procedurali, nel rispetto delle norme comunitarie.

Come nel caso di "Impresa in un giorno" si tratta di una "riverniciatura" di cose già esistenti. In particolare le reti di imprese sono contenute nella "terza lenzuolata" di Bersani che non è mai diventata legge e fanno parte del provvedimento per il Sud annunciato da Veltroni in campagna elettorale.

Infine, come per le altre disposizioni, il tutto deve avvenire senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## *Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione*

L'articolo 30 prevede la sostituzione dei controlli di attività e verifica delle pubbliche amministrazioni con i controlli già svolti dagli enti certificatori, che operano in conformità con le norme tecniche europee ed internazionali, soprattutto per quanto riguarda il rinnovo e l'aggiornamento delle autorizzazioni richieste per l'esercizio dell'attività di impresa.

Le eventuali verifiche dei competenti organi amministrativi avranno ad oggetto esclusivamente la semplice verifica dell'attualità e della completezza della certificazione.

Il provvedimento rischia di produrre un pericoloso depotenziamento nei controlli, soprattutto ambientali.

## *Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici*

All'articolo 35 si semplifica la disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici rimettendo la definizione della disciplina a uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione, da adottare entro il 31 marzo 2009. Di conseguenza viene soppressa la disposizione che obbligava tutti i proprietari a certificare la conformità degli impianti domestici.

Le modifiche apportate nel corso dell'esame del provvedimento hanno addirittura peggiorato la situazione prevedendo l'abrogazione espressa di ulteriori disposizioni in materia di certificazione energetica che tutelavano il cittadino in caso di acquisto o locazione di immobili. In particolare si sopprimono le disposizioni che prevedono: i) l'obbligo di allegare l'attestato di certificazione energetica all'atto di trasferimento, nel caso di trasferimento a titolo oneroso di interi immobili o di singole unità ovvero l'obbligo di visione e copia in caso di locazione; ii) la nullità del contratto ad opera dell'acquirente, in caso di acquisto, e del conduttore, in caso di locazione, in presenza della violazione del suddetto obbligo.

La norma desta preoccupazione poiché allentare i controlli e le sanzioni relativi alla sicurezza degli impianti interni agli edifici. Si ricorda che proprio in tali impianti si verifica un alto numero di infortuni dovuti spesso proprio alle pessime condizioni degli impianti elettrici e della termoidraulica

## *Sottoscrizione dell'atto di trasferimento di partecipazioni societarie*

Con l'articolo 36-bis, le cessioni di quote da parte delle società a responsabilità limitata non saranno più soggette ad atto notarile. Con la modifica si interviene sull'articolo 2470 del Codice civile che, nell'attuale dizione, prevede appunto che nella cessione di quote di Srl l'intervento del notaio, attraverso atto pubblico o scrittura privata autenticata, sia obbligatorio per il deposito dell'atto presso il registro delle imprese, ai fini della sua iscrizione. In mancanza dell'iscrizione, la cessione ha effetto solo tra le parti (venditore acquirente) ma non nei confronti dei terzi né della società. Al contrario per il futuro sarà sufficiente inviare il contratto, sottoscritto con firma digitale, per via telematica al Registro delle imprese da parte di un intermediario abilitato iscritto negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, munito della firma digitale e allo scopo incaricato dai legali rappresentanti della società.

La novità sembra rivestire un certo interesse per l'universo delle piccole imprese anche perché viene venduta come una semplificazione di grande impatto economico.

Il Sole 24 ore ha stimato infatti che verranno meno circa 160 mila atti notarili di costo medio pari a 2mila euro per un minor onere complessivo di 320 milioni.

## *Impresa in un giorno*

L'articolo 38 detta norme per semplificare le procedure per l'avvio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali, autorizzando il Governo a modificare la disciplina dello sportello unico per le attività produttive attraverso un regolamento di delegificazione che dovrà seguire i seguenti principi:

- a) lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce una risposta unica in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.
- b) il coordinamento normativo con la disciplina dell'articolo 9 del DL n. 7 del 2007, il quale ha introdotto norme sulla comunicazione unica al registro delle imprese a fini previdenziali, assistenziali e fiscali.
- c) applicazione sia alla realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, sia alle procedure per i prestatori di servizi.
- d) possibilità di affidare l'istruttoria (nel caso di attività discrezionale della P.A.) e l'attestazione della sussistenza dei requisiti normativi previsti (nel caso di attività non discrezionale della P.A.) a soggetti privati accreditati (Agenzie per le imprese).
- e) i comuni che non istituiscono lo sportello unico sono tenuti a delegare le relative funzioni alle camere di commercio, le quali mettono a disposizione un apposito portale (a tal fine l'esistente portale "impresa.gov" viene ridenominato "impresainungiorno").
- f) possibilità di avviare immediatamente l'attività d'impresa nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività (DIA), con rilascio da parte dello sportello unico di una ricevuta che vale come titolo autorizzatorio (e possibilità per il privato, in caso di diniego, di ricorrere alla conferenza di servizi)

- g) previsione di un termine di 30 giorni per il rigetto dell'istanza, per la formulazione di osservazioni ostative o per l'attivazione della conferenza di servizi, nei casi in cui il progetto di impianto produttivo contrasti con gli strumenti urbanistici.
- h) facoltà per l'amministrazione procedente di concludere il procedimento anche in mancanza dei pareri delle altre amministrazioni una volta scaduto il termine ad esse assegnato per esprimersi, con esclusione di ogni responsabilità a carico del responsabile del procedimento in ordine ai danni eventualmente connessi alla mancata espressione dei pareri.

Con ulteriori regolamenti di delegificazione, verranno individuati i requisiti, le modalità di accreditamento e di verifica dell'attività dei soggetti privati ai quali può essere affidata l'istruttoria e l'attestazione della sussistenza dei requisiti in ordine all'istanza dei privati, nonché la definizione delle modalità di divulgazione delle autorizzazioni per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati.

Il Comitato per la semplificazione avrà il compito di predisporre un piano di formazione dei dipendenti pubblici, con la eventuale partecipazione di esponenti del sistema produttivo, al fine di assicurare la piena applicazione delle nuove norme relative all'attività degli sportelli unici.

Dalle nuove disposizioni non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Con l'articolo 38 si tenta di recuperare la ratio del provvedimento Bersani approvato alla Camera ma non al Senato nella passata legislatura. In realtà il progetto "Impresa in un giorno", di cui il Governo si fregia è già una realtà sperimentata in dieci province pilota, che, di fatto, da agosto sarà operativa su tutto il territorio nazionale. Con un solo adempimento, si richiedono codice fiscale, partita IVA, si avvia la pratica INAIL, INPS. Con le cosiddette «lenzuolate Bersani», il percorso di grande cambiamento è stato già tracciato. Inoltre bisogna rilevare che tra la proposta contenuta nel decreto legge 112 e quella messa a punto nella passata legislatura vi sono notevoli differenze: innanzitutto "Impresa in un giorno" del provvedimento Bersani non era una delega, ma soprattutto il progetto era sviluppato a 360 gradi andando a modificare la disciplina sulla Dichiarazione di inizio attività, sulla Conferenza dei servizi, sullo sportello unico e introduceva una dose massiccia di informatizzazione nelle procedure relative all'avvio ed all'insediamento di impianti produttivi. Tale progetto è stato inoltre ulteriormente perfezionato e migliorato ed è contenuto nella Proposta di legge, AC 1225, a prima firma dell'on. Bersani.

In definitiva l'operazione condotta dal Governo appare solo una manovra di facciata utile per essere rilanciata e citata nelle agenzie di stampa.

### *Tassazione delle plusvalenze derivanti da cessioni di partecipazioni (Start up)*

L'articolo 3 introduce un regime di esenzione delle plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso delle partecipazioni qualificate e di plusvalenze mediante cessione a titolo oneroso di azioni o partecipazioni che configurino una partecipazione non qualificata al capitale o al patrimonio di una società. Sul piano fiscale, le prime concorrono, come le relative minusvalenze, alla formazione del reddito imponibile, mentre le seconde sono tassate con un'imposta sostitutiva del 12,5 per cento.

Requisito oggettivo ai fini dell'esenzione è che si tratti di partecipazioni in società di persone (art. 5 del TUIR), escluse le società semplici e gli enti ad esse equiparati, o partecipazioni in società di cui all'articolo 73, comma 1, lett. a) del TUIR, (sono le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione, nonché le società europee di cui al regolamento (CE) n. 2157/2001 e le società cooperative europee di cui al regolamento (CE) n. 1435/2003 residenti nel territorio dello Stato), costituite da non più di sette anni e possedute da almeno tre anni. Nel caso di cessione di strumenti finanziari e dei contratti di associazione in partecipazione nelle stesse società, i medesimi devono essere, rispettivamente, posseduti o stipulati da almeno tre anni.

Affinché le predette plusvalenze non concorrano alla formazione del reddito del cedente è necessario che, entro due anni dal loro conseguimento, siano reinvestite in società che svolgono la medesima attività, mediante la sottoscrizione di capitale sociale o l'acquisto di partecipazioni al capitale delle medesime, purché si tratti di società costituite da non più di tre anni.

L'importo dell'esenzione non può, comunque, eccedere il quintuplo del costo sostenuto dalla società le cui partecipazioni sono cedute, nei cinque anni anteriori alla cessione, per l'acquisto o la realizzazione di:

- beni materiali ammortizzabili, esclusi gli immobili;
- beni immateriali ammortizzabili;
- spese di ricerca e sviluppo.

La disposizione pur essendo un beneficio fiscale per le imprese e una misura potenzialmente importante poiché intende realizzare la mobilità dei capitali, da sempre riconosciuta quale forte incentivo alla crescita, contiene delle contraddizioni e dei limiti stringenti così forti da renderne dubbia l'effettiva efficacia.

La norma sembra costruita su dei limiti "troppo" precisi (la società partecipata deve essere costituita da non più di sette anni, il periodo di possesso delle partecipazioni non deve essere inferiore a tre anni) mettendo in forse l'effettivo utilizzo da parte di una platea ampia e inserendo il dubbio di una norma fatta ad hoc per determinati soggetti.

A fronte di tali "paletti" tuttavia le disposizioni non recano alcun presidio documentale o autorizzatorio ai fini della dimostrazione e del controllo del rispetto delle particolari condizioni, di carattere soggettivo ed oggettivo, poste all'applicazione dell'esenzione, né rinviano ad atti di normativa secondaria che ne disciplinino più dettagliatamente

l'attuazione. Tali circostanze potrebbero rendere difficoltoso per l'Amministrazione finanziaria, in sede di accertamento, il riscontro circa la sussistenza dei requisiti richiesti. Un'altra parte equivoca è quella che dispone che le plusvalenze debbano essere reinvestite entro due anni. Poiché il contribuente ha due anni di tempo per effettuare il reinvestimento delle plusvalenze, rimane inspiegato cosa succede in questo arco temporale ossia se nel biennio il reddito debba presumersi esente e, solo in caso di mancato reinvestimento, sia da includere nel corrispondente regime di tassazione. In definitiva la norma potrebbe essere inapplicabile.

# Lavoro – una controriforma strisciante

La manovra economica presentata dal Governo, tramite decreto legge, si propone di riformare, con disposizioni di natura squisitamente ordinamentale, alcuni importanti istituti del mercato del lavoro, alcuni dei quali recentemente oggetto di revisione durante la scorsa legislatura, tramite la legge 247/2007 di applicazione del Protocollo del welfare, sul quale si erano pronunciati milioni di lavoratori con apposito referendum.

Il decreto n. 112/2008, dunque, interviene con il proposito di “smontare” pezzo per pezzo, i provvedimenti varati dal Governo Prodi sui temi dal lavoro: dalla legge di attuazione del welfare, alla stabilizzazione dei precari cosiddetti storici della Pubblica amministrazione, ai fondi per la contrattazione integrativa del pubblico impiego, fino all’orario di lavoro, su cui si è voluto addirittura anticipare disposizioni contenute nella famosa direttiva sulla quale il Parlamento europeo è in procinto di pronunciarsi.

L’abolizione del divieto di cumulo tra pensioni e reddito da lavoro è oggetto dell’art. 19. La norma, che non è stata modificata nel maxiemendamento, prevede, la possibilità di cumulare interamente i redditi da lavoro dipendente ed autonomo con le pensioni di anzianità e di invalidità a carico dell’assicurazione generale obbligatoria, completando il quadro di cumulabilità già previsto per i titolari di pensioni di vecchiaia, di anzianità (58 anni di età e 37 di contributi), o di anzianità (40 anni di contributi) nonché quelle equiparate a quelle di vecchiaia per il compimento del sessantacinquesimo anno per gli uomini e sessanta per le donne. Da notare, tuttavia, che l’entrata in vigore di questa previsione è differita al 1° gennaio 2009, ben 6 mesi dopo l’entrata in vigore del decreto, in contraddizione con i criteri di necessità ed urgenza propri del decreto legge. Un nostro emendamento, prevedeva la possibilità che il cumulo venisse esteso anche alle pensioni di reversibilità, che sono rimaste escluse dalla norma.

L’art. 20, in materia contributiva, attraverso l’espedito di una norma di interpretazione autentica, dunque con effetti retroattivi, nasconde una sanatoria, laddove stabilisce che i datori di lavoro non sono tenuti al versamento della contribuzione nel caso in cui abbiano provveduto direttamente alla corresponsione del trattamento economico di malattia, in virtù di leggi o contratti collettivi. Anche in questo articolo l’entrata in vigore di diverse disposizioni è rinviata al primo gennaio 2009, in particolare i commi 2,3, 10 e 11.

Gli artt. 21, 22 e 23 intervengono a modificare importanti istituti del lavoro, quali il contratto di lavoro a tempo determinato, il contratto occasionale di tipo accessorio e i contratti di apprendistato, con riferimento ai quali appare dubbia l’opportunità dell’intervento tramite decretazione d’urgenza, così come gli effetti in termini di incremento del Pil indicati all’art. 1. Si interviene, peraltro, innovando disposizioni legislative, quali il protocollo welfare, oggetto di ampia concertazione tra le parti e varato solo nel dicembre scorso.

## *Precari a vita*

In particolare l’art. 21 al comma 1 estende le ragioni per il datore di lavoro per il ricorso al contratto a tempo determinato anche a esigenze “riferibili alla ordinaria attività del datore del lavoro”, con questo annullando la previsione dell’obbligo di un requisito qualificante per l’attivazione di questa tipologia contrattuale. Nel corso dell’esame in sede referente, un emendamento dei relatori è ulteriormente intervenuto sulla materia disponendo, con l’aggiunta dell’art. 1-bis che la possibilità di ricorrere ai contratti a tempo determinato possa essere disposta anche per ragioni oggettive per il datore di lavoro quali la necessità di completare “entro una certa data un determinato compito specifico”. Inoltre si interviene depotenziando la previsione prevista con il Protocollo welfare (comma 2), che aveva stabilito il termine massimo di 36 mesi per la conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato – salvo l’ulteriore proroga concordata con l’assistenza delle organizzazioni sindacali – prevedendo la possibilità di una vera e propria deroga (senza alcun limite!) alle disposizioni normative in oggetto qualora intervengono “diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale”. L’art. 1-ter, anch’esso introdotto nel corso dell’esame presso le Commissioni competenti, inserisce l’art. 4- bis, al decreto legislativo D.Lgs. 368/2001, come da ultimo modificata dalla L. 247/2007 (protocollo Welfare), e stabilisce che, in caso di violazione delle norme del medesimo decreto legislativo che disciplinano la possibilità e le modalità di apposizione del termine (di 36 mesi) nonché la proroga del contratto a termine (articoli 1,2 e 4), il datore di lavoro ha l’obbligo di rimborsare il lavoratore con un’indennità compresa tra un minimo di 2,5 ad un massimo di 6 mensilità dell’ultima retribuzione, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell’impresa, all’anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti. Ciò costituisce un peggioramento grave delle condizioni previste dalla legge di attuazione del Protocollo Welfare, autorizzando comunque il datore di lavoro a non rispettare l’obbligo dei 36 mesi del contratto a tempo determinato in seguito ai quali il datore medesimo era obbligato alla trasformazione del contratto a tempo indeterminato. Inoltre, introducendo l’articolo 4-ter al D.Lgs. 368/2001, si precisa che, salvo nei casi di sentenze passate in giudicato, le disposizioni di cui al menzionato articolo 4-bis devono essere applicate “anche ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge”. All’ultimo momento, con una correzione di carattere “tecnico” il Governo, probabilmente accorgendosi della gravità della norma appena esposta, ha corretto, per quanto riguarda l’applicazione della disposizione “anche ai giudizi in corso”, con “solo ai giudizi in corso”. Una “toppa”, che in realtà è più grave del precedente: in primo introducendo l’art. 4-bis si è voluto modificare una norma a regime, escludendo la possibilità di trasformazione dei contratti a tempo indeterminato in contratti a tempo determinato, poi, con una norma sul decreto

112 medesimo, si è inteso limitarne la portata solo ai procedimenti in corso. Un pasticcio giuridico difficile da comprendere anche per gli addetti ai lavori, la cui valenza, invece, comprensibile a tutti, è stata quella di tentare l'esclusione del diritto alla stabilizzazione per i lavoratori precari. In più, se la norma rimarrà imm modificata, risulteranno esserci 3 tipologie di lavoratori precari: quelli la cui sentenza è passata in giudicato che hanno beneficiato della stabilizzazione, quelli il cui procedimento è ancora in corso cui verrà riconosciuto solo un limitato indennizzo, e quelli che inizieranno in seguito la causa contro i datori di lavoro, che potranno, di nuovo, beneficiare della trasformazione del contratto a tempo indeterminato.

L'articolo successivo (art. 22) innova la normativa prevista per la tipologia contrattuale dei contratti occasionali di tipo accessorio il cui ricorso è stato, comunque limitato nel corso degli ultimi anni. La norma provvede ad ampliare le tipologie di lavoro accessorio, includendovi anche: le attività lavorative rese nei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado; le attività lavorative rese nell'ambito della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica. Un'altra rilevante modifica consiste nella eliminazione dei requisiti soggettivi per poter svolgere prestazioni di lavoro accessorio. Il combinato disposto dei commi 1 e 4 produce l'eliminazione dei requisiti soggettivi per poter svolgere prestazioni di lavoro accessorio. A tal fine, nella nuova formulazione dell'articolo 70, comma 1, del D.Lgs. 276/2004 viene espunta la precisazione secondo cui erano considerate prestazioni di lavoro accessorio esclusivamente le prestazioni occasionali rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne. Inoltre, il comma 4 dell'articolo in esame dispone l'abrogazione dell'articolo 71 del D.Lgs. 276/2003, che conteneva una tassativa elencazione delle categorie di soggetti che potevano rendere prestazioni di lavoro accessorio.

Per quanto riguarda l'apprendistato (art. 23) con il comma 1 si elimina il limite di durata minima del contratto stesso, così da aprire la possibilità alla stipula di contratti anche di durata inferiore ai due anni attualmente previsti, mettendo ampiamente in forse i connotati formativi propri dell'istituto. Il comma 2 rimette esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale, territoriale e aziendale i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante svolto integralmente all'interno delle aziende, escludendo ogni intervento regolamentare da parte delle regioni. Infine, considerando gli effetti giuridici che l'attestazione dell'apprendistato può produrre, appare non congrua una soluzione che ne rimette la disciplina esclusivamente alle parti sociali. Il rischio è che le aziende abusino il ricorso al contratto di apprendistato, senza la possibilità da parte dello Stato di esercitare alcun controllo, dato che, nel caso di apprendistato professionalizzante le Regioni non possono intervenire per la regolamentazione dei profili formativi del contratto stesso, come recentemente stabilito da sentenza della Corte Cost.

L'art. 39 istituisce il libro unico del datore di lavoro che sostituisce tutta una serie di adempimenti amministrativi inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, semplificando la materia e che contiene tutti i dati relativi al lavoratore, come le ore di straordinario. Ma per il lavoratore medesimo sarà molto più difficile accedere alle informazioni che lo riguardano: la busta paga potrà essere sostituita da una "copia della scritturazione sul Libro Unico" (comma 5), senza le voci dettagliate per calcolare subito eventuali ammanchi. Ma è al comma 10 che si palesa la vera natura della cosiddetta "semplificazione" normativa in materia di lavoro, con l'abolizione, in particolare, alla lettera l) della legge 17 ottobre 2007, n. 188 che aveva eliminato la piaga delle dimissioni in bianco - il cui unico onere, peraltro, risulta essere a carico del lavoratore, che deve procurarsi apposito modulo, - ma che avrebbe permesso la tutela della fasce più deboli del mercato del lavoro, quali, per esempio le donne. La tutela viene cancellata senza che l'esecutivo abbia introdotto un altro strumento di contrasto, come a dire, che il problema non esiste. Da ricordare che il provvedimento, fu varato alla Camera con 430 voti favorevoli su 437 partecipanti al voto registrando solo 4 astenuti e 3 voti contrari, mentre in occasione dell'esame della finanziaria 2007, un ordine del giorno volto a sollevare il problema delle dimissioni in bianco, soprattutto in relazione al lavoro femminile, aveva raccolto l'adesione di numerosi esponenti dell'attuale maggioranza, tra cui le ministre Prestigiacomo, Gelmini e Carfagna. Sempre al comma 10 alla lettera m) vengono abrogate alcune disposizioni del legge sul protocollo Welfare, che avevano a sua volta soppresso il lavoro intermittente o a chiamata - cosiddetto job on call, relative al lavoro a chiamata che a chiamata. Il comma 12 interviene sulla disciplina in materia di sicurezza del lavoro di cui al Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81; la norma in oggetto dispone la modifica dell'articolo 55, comma 4, lettera h), del D.Lgs. 81/2008, in materia di sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente conseguenti alla violazione delle norme sulla salute e sicurezza dei lavoratori. In particolare, dalla previsione sanzionatoria di cui al menzionata lettera h), viene espunto il riferimento che impone ai datori di lavoro e ai dirigenti, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, di munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro; un'abolizione grave quella introdotta tanto più che la norma che si è voluto sopprimere, trova maggiore applicazione proprio in quei settori, quali le costruzioni e l'edilizia, dove più alta è la possibilità che si ricorra all'appalto ed al subappalto, dove più alta è la concentrazione di incidenti sul lavoro e dove spesso si ricorre all'impiego di lavoratori migranti non regolarizzati. Ma la vera "semplificazione" si è tentata con l'approvazione in Commissione, dell'emendamento a firma On. Zeller, che introduceva un il comma 12-bis, con il quale si intendeva modificare il termine entro il quale, in caso di instaurazione di rapporto di lavoro dipendente e assimilati, gli enti pubblici economici e le pubbliche amministrazioni devono darne comunicazione al servizio territoriale competente. In particolare si prevedeva che tale comunicazione avvenisse entro il quinto giorno successivo all'instaurazione del rapporto, mentre la disciplina vigente prevede che ciò debba avvenire entro il giorno antecedente all'instaurazione del rapporto. Una norma, quella della comunicazione dell'assunzione il giorno prima dell'effettivo inizio dei rapporti di lavoro, introdotta proprio per limitare le cosiddette assunzioni post mortem, cioè quelle avvenute dopo il verificarsi di tragici incidenti per evitare responsabilità specifiche in capo al datore di lavoro in caso di assunzione irregolare del lavoratore in questione. Una "svista" come l'ha chiamata il Ministro Sacconi, che il Governo ha corretto in seguito alla denuncia ed all'opposizione del nostro gruppo.

L'art. 40 sulla tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali, introduce al comma 5 la possibilità per le imprese di non presentare, in caso di appalti pubblici, la certificazione che attesti la regolarità con la normativa sul diritto al lavoro dei disabili, o la possibilità per il datore di lavoro di sopprimere il libro ove vengono registrato l'orario di lavoro prima di due anni di conservazione per i lavoratori del settore dell'autotrasporto, comma 3. Tutti "adempimenti formali", che l'esecutivo, sempre in nome di una generica "semplificazione", ha inteso eliminare, in realtà compromettendo diritti e tutele acquisiti dei lavoratori nel corso degli anni. Il comma 1, inoltre, prevede che i documenti dei datori di lavoro possano essere tenuti anche presso lo studio del proprio commercialista: diviene più difficile, per gli ispettori verificare immediatamente irregolarità in capo al datore di lavoro.

L'art. 41 è uno dei più insidiosi del decreto, in quanto modifica, in maniera significativa, alcune norme in materia di orario di lavoro, quasi volendo recepire – con forme e modi assolutamente impropri – la direttiva comunitaria in materia, che peraltro è ancora a livello di proposta e sulla quale recentemente il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e il Parlamento a trovare un accordo definitivo ed equilibrato prima della fine della legislatura. La norma in questione provvede, in primo luogo, a novellare varie disposizioni del D.Lgs. 66/2003, che disciplina la materia dell'orario di lavoro, modificando le definizioni di lavoratore notturno e di lavoratore mobile. In primo luogo si escludono dal campo di applicazione del medesimo decreto legislativo, gli addetti ai servizi di vigilanza privata, inoltre si prevede che il riposo giornaliero non debba necessariamente essere fruito in modo consecutivo, nel caso di attività caratterizzate da regimi di reperibilità, che viene dunque calcolata nel di giorno di riposo. Il riposo consecutivo settimanale (almeno 24 ore consecutive ogni 7 giorni) viene calcolato adesso su 14 giorni.

Inoltre il decreto dispone che, in assenza di specifiche previsioni, nei contratti collettivi nazionali, le disposizioni di cui agli artt. 7 (risposo giornaliero), 8 (pause), 12 (modalità di organizzazione del lavoro notturno) e 13 (durata del lavoro notturno) del D.Lgs. 66/2003 possono essere derogate ad opera dei contratti collettivi di secondo livello (territoriali o aziendali) stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tutto ciò rappresenta un chiaro ritorno indietro rispetto ai diritti acquisiti dai lavoratori in questi anni in tema di orario di lavoro, e stabiliti dalla contrattazione nazionale, e ciò potrebbe avere ripercussioni gravi sulla stessa sicurezza e salute per i lavoratori impiegati in settori produttivi a rischio. Nel corso dell'esame in sede referente, con l'em. 41.19 del Governo ha limitata al solo settore privato la prevista possibilità di deroga da parte dei contratti collettivi di secondo livello (forse ancora più grave!).

La "semplificazione" che attraversa l'intero provvedimento, ha indotto l'esecutivo ad eliminare, per il datore di lavoro, nei casi di effettuazione di lavoro straordinario e di lavoro notturno, specifici obblighi di informare i servizi ispettivi della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio. L'articolo in esame inoltre novella l'art. 14 del D.Lgs. 81/2008, recante disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. In particolare, si provvede ad escludere il caso delle reiterate violazioni della disciplina in materia di durata massima dell'orario di lavoro, di riposo giornaliero e di riposo settimanale, di cui agli artt. 4, 7 e 9 del D.Lgs. 66/2003, dalle fattispecie che legittimano l'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale.

L'art. 46-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione da un emendamento del Governo, si propone di rivedere la disciplina dei distacchi, tramite una "razionalizzazione e progressiva riduzione" dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali. Le somme provenienti dalla riduzione di spesa vengono fatte confluire in un fondo da destinarsi al finanziamento della contrattazione integrativa, le cui risorse, parallelamente, sono state significativamente tagliate all'art. 67 di questo decreto, come vedremo in seguito.

L'art. 36 del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, recentemente novellato dal protocollo del welfare, è oggetto di ulteriore modifica all'art. 49. Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di tipologie contrattuali flessibili per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, cosa che il protocollo aveva previsto in forma estremamente limitata se non per esigenze stagionali e comunque per periodo non superiori a sei mesi. Se da una parte, al comma 2, si prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere ai contratti flessibili per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, dall'altra, si prevede che le amministrazioni non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per un periodo di servizio non superiori a tre anni nell'arco dell'ultimo quinquennio. La formulazione così affrettata della norma ha comportato che un certo numero di lavoratori precari, impiegati al momento dell'entrata in vigore del decreto, non sono stati riconfermati.

Tra le questioni di particolare rilevanza è la volontà di ridimensionare fortemente il processo di stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni avviato nel corso della precedente legislatura con la finanziaria 2007, che prevedeva l'avvio di un percorso, entro i limiti stabiliti dalla Costituzione, di graduale assorbimento del cosiddetto precariato "storico". In questo senso le previsioni approvate con l'art.66 costituiscono una battuta d'arresto di tale cammino, peraltro già avviato in numerose amministrazioni. In primo luogo, si dispone l'obbligo per le amministrazioni, di rideterminare, entro il 31 dicembre 2008, la programmazione triennale del fabbisogno di personale. Ciò significa che, anche per l'anno in corso, le amministrazioni che avevano già avviato il processo di stabilizzazione del personale precario, dovranno riprogrammarlo entro i limiti stabiliti dal presente decreto. Inoltre, si prevede il contenimento delle assunzioni per l'anno 2009, con possibilità, per le amministrazioni interessate, di assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 10%, e non al 20% come previsto dalla normativa previgente, di quella relativa alle cessazioni avvenute nel 2008. Il decreto stabilisce inoltre, il contenimento delle assunzioni per il biennio 2010-2011, con possibilità, per le amministrazioni, di assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20%, e non pari al 60% per il 2010 e al 100% per il 2011, secondo quanto disposto dalla normativa previgente. Il contenimento delle assunzioni riguarda anche l'anno 2012, con una riduzione del turn over dal 100% al 50% delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente.

Per quanto attiene alla stabilizzazione del personale precario, invece, il decreto prevede la diminuzione della possibilità di procedere, per il 2009, alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale a tempo determinato in possesso di

specifici requisiti, disponendo la possibilità di stabilizzare quest'ultimo nel limite di un contingente di personale non dirigenziale corrispondente ad una spesa pari al 10% (anziché 40%) di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

L'articolo 67, relativo alla contrattazione integrativa per il personale delle pubbliche amministrazioni, opera: una drastica riduzione delle relative risorse (10% per l'anno 2007 – comma 1); il congelamento di ogni disposizione che preveda l'accantonamento di risorse aggiuntive per l'anno 2009 (nelle more di "un generale riordino" della disciplina dei trattamenti accessori); un'ulteriore riduzione del 20% a decorrere dall'anno 2010 (comma 3); nonché il limite di spesa previsto nel 2004, quale termine di riferimento, a decorrere dal 2009, per l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni pubbliche. Infine si prevedono procedure preliminari, da parte dell'Aran di verifica dei termini della contrattazione integrativa, nonché l'obbligo di inviare periodicamente alla Corte dei Conti specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, così come certificata dagli organi interni e la loro pubblicazione sul sito dell'amministrazione inviante. In caso di mancato rispetto di tali prescrizioni, oltre alle sanzioni già disciplinate dalla vigente disciplina, si prevede il divieto di ulteriore risorse per tale finalità. Secondo uno studio della CGIL queste norme nel complesso riducono, per la prima volta, le retribuzioni reali dei dipendenti pubblici su una voce, quale quella della contrattazione integrativa, deputata a valorizzare la produttività. Secondo il medesimo studio la riduzione delle retribuzioni per i lavoratori interessati oscillerà tra i circa 2000euro per i dipendenti del Ministero degli esteri, ai 5000 euro per quelli dell'Economia, l'INPDAP e INAIL.

Anche nel caso dell'art. 70 si prevede una disposizione legislativa la cui entrata in vigore non avverrà prima del 1° gennaio 2009. La norma esclude che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai quali sia stata riconosciuta un'infermità dipendente da causa di servizio, possano beneficiare di trattamenti economici aggiuntivi previste da norme di legge o pattizie, restando fermo il diritto all'equo indennizzo. Nel corso dell'esame in sede referente con l'em. 70.16 dei Relatori è stato modificato il comma 1 escludendo dall'applicazione della disciplina relativa alla soppressione del trattamento economico aggiuntivo per infermità dipendente da causa di servizio, il personale del comparto sicurezza e difesa.

L'art. 71 interviene sulle assenze per malattia nella pubblica amministrazione, restringendone fortemente il ricorso. Sono previste infatti l'esclusione, nei primi 10 giorni di malattia o permesso, della corresponsione di ogni indennità o emolumento accessorio, più stringenti criteri di verifica ed ampliamento delle fasce orarie di reperibilità per il controllo medico, tutti i giorni, festivi inclusi ed infine l'obbligo di certificazione della malattia da parte di una struttura sanitaria pubblica, in caso di assenza superiore a dieci giorni o a decorrere dal secondo evento di malattia. Un aggravio, quest'ultimo, per le strutture pubbliche già denunciato dalla FIMG, di cui non è chiara, peraltro, la portata applicativa: dove dovranno recarsi i lavoratori in malattia? Al pronto soccorso o presso gli ambulatori ospedalieri? Allo stesso tempo, l'articolo interviene in materia di permessi retribuiti, disponendone una fruizione esclusivamente ad ore, in luogo dell'alternatività di fruizione degli stessi tra giorni ed ore precedentemente prevista dalla legge e dalla contrattazione. Da segnalare che l'art. in questione, sia per quanto riguarda le assenze per malattia sia per quanto riguarda i permessi retribuiti, opera una rilegificazione di materie attualmente disciplinate dalla contrattazione collettiva, prevedendo, al comma 6, l'inderogabilità delle disposizioni in oggetto da parte dei contratti o accordi collettivi. Una previsione davvero grave che abbiamo cercato di sopprimere con un emendamento specifico.

L'art. 72 si occupa del personale prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo prevedendo che detti lavoratori, possano chiedere di essere esonerati dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni, a fronte di un trattamento economico temporaneo pari al 50% di quello complessivamente goduto incrementabile al 70 % nel caso di svolgimento di attività presso organizzazioni non lucrative onlus o associazioni di volontariato operante nel campo della cooperazione con i paesi in via sviluppo. A tale norma dovrebbero essere interessati circa 200.000 dipendenti statali. La norma non appare affatto congrua laddove si giustificerebbe, in realtà, la possibilità da parte di determinate categorie di lavoratori, di svolgere, nei fatti un doppio lavoro, uno dei quali inattivo ma retribuito, anche se nella misura del 50%. La vera "perla" del provvedimento è al comma 11 che prevede la facoltà per le amministrazioni pubbliche, in caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, di risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto di lavoro con un preavviso di un anno. Un vero e proprio spoil system che interessa i lavoratori prossimi alla pensione.

Con l'articolo 73 disciplina, limitandolo fortemente, l'istituto del part time. Si prevede, infatti, una forte limitazione della possibilità di convertire i rapporti di lavoro dal tempo pieno al tempo parziale nelle pubbliche amministrazioni, disponendo che la trasformazione possa non essere più automatica, decorsi i sessanta giorni dalla presentazione della domanda, ma si rimette alla amministrazione la facoltà di concederla o meno, mentre la causa di negazione della richiesta, entro il suddetto termine, è derubricata da "grave pregiudizio" a semplice "pregiudizio" per la funzionalità dell'amministrazione. I risparmi realizzati con il riconoscimento del part time sono destinati nella misura del 70% (ora il 50%) per incentivare la mobilità. Come è noto, sono soprattutto le donne lavoratrici che ricorrono all'alternativa del part time, al fine di conciliare l'onere del lavoro di cura e del lavoro domestico, con la presenza sul luogo di lavoro. In assenza di un'adeguata rete di servizi sociali, infatti, il lavoro in famiglia, con particolare riguardo all'infanzia e alle persone anziane, ricade quasi interamente sulle donne.

L'articolo 76, riguardante le spese di personale degli enti locali e delle camere di commercio, dispone che le spese per collaborazioni coordinate e continuative, per somministrazioni di lavoro e di tutte le forme precarie di occupazione, vengano equiparate alle spese per il personale ai fini del patto di stabilità interna. Per gli enti che non rispettano il patto si fa divieto di procedere ad assunzioni di qualunque natura. Si indicano inoltre tutta una serie di previsioni volte a ridimensionare gli oneri relativi alle spese di personale nei bilanci delle amministrazioni regionali e locali, secondo parametri di "virtuosità" da definire con DPCM, d'intesa con regioni e enti locali. Infine si fa divieto di assunzione di

personale delle aziende create dalle Camere di Commercio, alle dirette dipendenze delle medesime camere, se non previa procedura selettiva. Il comma 2, è stato sostituito nel corso dell'esame in sede referente con un emend presentato dall'On. Delfino, che ha escluso i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a 10, (dunque piccoli comuni) dalla sospensione delle assunzioni. Si consideri che invece il testo iniziale del comma 2 abrogava la disposizione della legge finanziaria per il 2008 che introduceva alcune condizioni alla possibilità di assunzioni in deroga al principio generale di riduzione complessiva della spesa per il personale da parte degli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno.

# Politiche sociali e per le famiglie

Sostenere la famiglia, dare ai giovani un futuro, una casa per tutti, migliori servizi sociali, Queste erano le priorità del Popolo della libertà in campagna elettorale smentite subito dal decreto legge 93/08 "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie". Infatti, le misure contenute in questo provvedimento hanno prodotto effetti meramente marginali sulla distribuzione del reddito e non hanno aiutato certo quel 66,1 per cento di famiglie che non riesce più a risparmiare o per quel 15 per cento di famiglie che non arriva alla quarta settimana e deve ricorrere all'indebitamento o ancora quel 30 per cento di nuclei familiari che non riesce ad affrontare una spesa imprevista di 600 euro;

Il potere d'acquisto delle famiglie è stato risolto togliendo in maniera indiscriminata l'ICI sulla prima casa, che per altro di per sé esclude le famiglie più svantaggiate non proprietarie di immobili o prevedendo la detassazione degli straordinari invece che misure atte a potenziare l'occupazione femminile, la disoccupazione giovanile.

La copertura di queste misure definite "vantaggiose" per le famiglie, ma che di fatto non incidono sull'elemento principale che è la salvaguardia del potere d'acquisto dei redditi fissi, e pone serie problemi agli enti locali sul mantenimento dei servizi sociali erogati, avviene tra l'altro con la riduzione dei fondi di 60,1 milioni per il 2008 e di 165, 1 milioni di euro dal 2010 del Ministero della solidarietà sociale nonché, decurtando tutti i finanziamenti previsti dal precedente Governo Prodi per una politica dell'immigrazione che non fosse solo sicurezza ma anche integrazione compresi quelli relativi all'ospedale San Gallicano di Roma e al progetto per "l'istituto nazionale salute migranti e contrasto malattie della povertà".

Con il decreto n.112 /08, collegato alla manovra finanziaria per il prossimo anno, le politiche sociali rimangono ancora, una volta, marginali rispetto agli obiettivi primari del Governo. Tali misure sono:

## *Il Piano casa (art. 11)*

Vedi scheda.

## *Lo scippo dell'assegno sociale (art. 20 comma 10)*

Si prevede che l'assegno sociale, disciplinato dall'articolo 3, comma 6 della legge 335/95 sia corrisposto, a partire dall'1 gennaio 2009, agli aventi diritto a condizione che dimostrino di aver soggiornato e lavorato continuativamente per almeno 10 anni con un compenso almeno pari all'assegno sociale stesso. A seguito di tale modifica la natura dell'assegno sociale sostanzialmente cambia e diviene, di fatto, una prestazione previdenziale. Inoltre, se gli aventi diritto devono dimostrare di aver svolto una attività lavorativa per almeno 10 anni, si escludono dal beneficio le persone che sono economicamente più in difficoltà come le casalinghe o le donne in genere che non hanno avuto un'esperienza lavorativa o non hanno maturato il trattamento previdenziale minimo e spesso sono prive di reddito. Si segnala che il Governo ha accolto un ordine del giorno a prima firma dell'on. Margherita Miotto atto a rivedere l'applicazione delle nuove norme affinché non vi sia il cambiamento della natura assistenziale della prestazione.

## *Collocamento obbligatorio disabili (art. 40, comma 5)*

Si abolisce la necessità di una certificazione da parte delle imprese che partecipano ad appalti pubblici circa il rispetto delle norme in materia di collocamento dei diversamente abili, previste dalla legge n. 68 del 12 marzo 1999. Da oggi, al posto della vecchia attestazione rilasciata dai Centri per l'impiego è necessaria solo una dichiarazione del legale rappresentante dell'impresa stessa. Tale norma, infatti, indebolendo il potere di controllo sulle imprese, espone a grave pregiudizio il diritto al lavoro di tutte le persone diversamente abili e rischia di vanificare gli importanti risultati raggiunti con fatica nel corso di questi anni. Si segnala che il Governo ha accolto un ordine del giorno a prima firma dell'on. Ileana Argentini atto a chiedere il ripristino del certificato di ottemperanza.

## *Comitato italiano paraolimpico (art. 63, comma 9 bis)*

Incrementa di 3 milioni di euro – per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 – il contributo assegnato dall'articolo 1, comma 580 della legge finanziaria 2006 (L. 266/05) al Comitato italiano paraolimpico per la promozione dell'attività sportiva dei disabili. Con il decreto legge n. 93 "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie" al Comitato paraolimpico erano stati decurtati 2 milioni di euro per il 2008 e un milione di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

### *Assenze dal servizio per l'assistenza a persone con handicap grave (articolo 71)*

Dispone che l'assente dal servizio dei dipendenti pubblici non possono essere equiparate alle presenze ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione collettiva se non nei casi specifici riportati dallo stesso articolo in cui si equipara l'assente dal servizio alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Tra i casi in cui è possibile questa equiparazione non rientrano né il congedo retribuito di due anni (anche frazionato) previsto dall'articolo 42, comma 5, del Decreto Legislativo 151/01 per l'assistenza ai figli con grave handicap, o ai fratelli o le sorelle conviventi, o al coniuge né i permessi lavorativi ex articolo 33 della Legge 104/92 (commi 1, 2 e 3), cioè quelli che spettano ai genitori, ai parenti e agli affini delle persone con handicap grave. (Un ordine del giorno a prima firma dell'on. Murer volto ad includere anche questi due casi tra quelli equiparati è stato accolto dal governo solo come raccomandazione). Inoltre, per i permessi lavorativi previsti dalla Legge 104/1992 i contratti collettivi devono indicare con chiarezza l'esatto monte ore poiché la loro fruizione deve essere conteggiata solo in ore e non più in giorni od ore come avviene adesso. Questo per evitare che il lavoratore pubblico scelga come giorni di permesso lavorativo quelli in cui l'orario è maggiore (esempio, rientri pomeridiani lunghi) e il conteggio sia comunque pari a 3 giorni.

### *Piano straordinario verifica delle invalidità civili (art. 80)*

Il piano previsto riguarda circa 200.000 accertamenti di verifica, da parte dell'Inps, nei confronti dei titolari di benefici economici di invalidità civile, da attuarsi tra il primo gennaio e il 31 dicembre del 2009. Un successivo decreto interministeriale fisserà le modalità di effettuazione dei controlli in "ragione dell'incidenza territoriale dei beneficiari di prestazioni rispetto alla popolazione residente". Questo significa che ci saranno più controlli nelle province in cui risultino più invalidi. I controlli verranno effettuati in sinergia "con le diverse banche dati presenti nell'ambito della Amministrazioni pubbliche, tra le quali quelle con l'Amministrazione finanziaria e la Motorizzazione civile. Nel caso di accertata insussistenza dei prescritti requisiti sanitari, si applicherà l'articolo 5, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 1994, n. 698, disponendo quindi la sospensione dei pagamenti e informando la Corte dei conti per eventuali azioni di responsabilità per danno erariale. Dalla relazione tecnica d'accompagnamento al provvedimento si stima possa derivare un beneficio per le casse dello stato pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

### *Fondo per esigenze prioritarie e card (art. 81 commi 29 – 38 bis)*

Si affronta la questione sociale relativa alla perdita del potere d'acquisto di pensioni e salari istituendo un Fondo apposito ed una carta prepagata del valore approssimativo di 400 euro per i cittadini italiani residenti richiedenti che versino in condizione di maggior disagio economico, per l'acquisto prioritariamente di genere alimentari e successivamente di servizi di carattere energetico e sanitario. La dotazione reale del Fondo è attualmente pari a soli 260 milioni di euro. Si tratta di una misura che riguarda circa 1,2 milioni di persone le quali riceveranno, una volta approvato il decreto attuativo, una carta prepagata di 400 euro circa l'anno spendibili solo per le categorie merceologiche sopramenzionate. (Il governo Prodi, con l'ultima finanziaria aveva disposto per gli stessi soggetti, un aumento in contanti 389 euro da utilizzarsi subito ed accreditati con la pensione di luglio 2008).

La card introduce, quindi, una misura di mera beneficenza non risolvendo alla radice il problema del potere d'acquisto dei redditi bassi né prevedendo un intervento strutturale che migliori le condizioni dei soggetti più svantaggiati sia sul versante del reddito, aumentando ad esempio le pensioni minime, le pensioni d'invalidità o reintroducendo in via non più sperimentale la misura del reddito minimo d'inserimento che su quello dell'assistenza, ad esempio promuovendo e migliorando le politiche socio-sanitarie attraverso una maggiore e più efficace integrazione dei servizi sociali e di cura specialmente nel rapporto tra servizi socio-sanitari e territorio per uno sviluppo della domiciliarità o dei servizi sulla non autosufficienza.

# Salute – dal Patto ai tagli

Eliminazione delle liste d'attesa, incentivazione del rinnovamento tecnologico delle strutture ospedaliere e della realizzazione di nuove strutture, in particolare al Sud, trasparenza nella scelta dei manager nelle aziende pubbliche sanitarie, riforma della Legge 180 del 1978. Questi erano gli annunci del Popolo della libertà in campagna elettorale. Nella realtà le poche righe del Dpef dedicate alle politiche sanitarie sono tutte incentrate sulla logica del contenimento della spesa e dei costi, prevedendo una riduzione dei finanziamenti in due anni pari a 5 miliardi di euro e nulla dicono della capacità di fornire risposte positive e propositive in quegli ambiti fortemente reclamizzati in campagna elettorale.

## *Finanziamento Servizio sanitario nazionale (art. 79)*

Il decreto fiscale conferma al Servizio sanitario nazionale solo gli stanziamenti economici previsti per l'anno 2009, mentre subordina quelli per il 2010 e 2011 alla stipula, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ad una nuova intesa, entro il 31 ottobre 2008, fra lo Stato, le Regioni e le Province, mettendo così, di fatto, in discussione il "Patto per la salute", siglato nel settembre 2006 grazie al quale si era finalmente aperta una nuova stagione di condivisione, collaborazione e responsabilità tra tutti i soggetti interessati per un governo integrato del Servizio sanitario nazionale;

Nella nuova intesa tra regioni, province autonome e Stato, il governo detta i principi ispiratori, tutti incentrati alla mera riduzione dei costi. Infatti, si prevede la riduzione dei posti letto, la promozione del passaggio dal ricovero ospedaliero ordinari a quello diurno e da quest'ultimo all'assistenza in regime ambulatoriale; la riduzione degli organici e l'attivazione alla contribuzione dei costi delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, anche esenti, in caso di deficit di bilancio del settore sanitario. Inoltre, se l'accordo non è concluso entro la data del 31 ottobre 2008, il Governo in via unilaterale determina lo standard di dotazione dei posti letto nonché degli organici.

La rottura unilaterale da parte del Governo Berlusconi del "Patto per la salute" è destinata a porre fine a quella politica di "governo condiviso" che da all'ora ha consentito di recuperare il controllo sulla spesa sanitaria apertosi negli anni 2000 – 2006 combinando un adeguamento ex ante delle risorse a disposizione del Servizio sanitario nazionale e la loro stabilizzazione in quota di Pil con un insieme di misure di riduzione delle spese e soprattutto con un rafforzamento dei vincoli di bilancio regionali in termini di copertura di spese non programmate e automatismi fiscali a carico delle regioni. Forse, sarebbe stato più utile, tanto più che per il 2009 il finanziamento a cui concorre lo Stato non è modificato, dare corpo ad un lavoro di elaborazione degli indicatori di costo e di performance che consentisse di riprogrammare su basi condivise il finanziamento 2010 – 2012, invece che imporre da parte del Governo una data ultima entro cui stipulare una nuova intesa tra Stato, regioni e province.

## *Norme sul commissario ad acta ( art. 79 comma 3)*

Si abroga l'incompatibilità della nomina a commissario ad acta con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Si ricorda che, al fine di assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale anche sotto il profilo amministrativo e contabile, l'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 ha previsto, tra l'altro, la nomina di commissari ad acta nelle regioni che non rispettano gli adempimenti previsti dai piani di rientro dai deficit sanitari.

## *Abolizione ticket sulla diagnostica (art. 60, commi 19-21)*

L'abolizione dei ticket sulla diagnostica è solo sulla carta. La copertura predisposta nella realtà esiste solo molto limitatamente. A fronte di un onere stimato in 834 milioni di euro il governo stanziava solo 400 milioni di euro demandando poi alle regioni il compito di reperire gli ulteriori finanziamenti necessari, indicando anche tra le misure possibili la riapplicazione in misura integrale o ridotta da parte della regione stessa della quota di partecipazione abolita dallo stato.

Con i tre articoli successivi, inseriti nel corso dell'esame parlamentare, il governo pone una stretta sui controlli relativi alle esenzioni sanitarie e alle prestazioni realizzate da strutture private in convenzione. Se il controllo della spesa sanitaria è un obiettivo primario, se sprechi ed inefficienze devono essere ridotte è anche vero che il tutto deve avvenire mantenendo sia adeguati finanziamenti dei livelli essenziali di assistenza sia standard adeguati di cure e prestazioni sanitarie. Il finanziamento del sistema sanitario non si valuta soltanto in cifra assoluta, ma sulla base della relazione tra bisogni di salute e rapporto tra pil e spesa sanitaria. Il settore sanità ha già contribuito al riequilibrio dei conti pubblici e, nel 2007 il tasso d'incremento è sceso allo 0,9 per cento e la riduzione del rapporto tra spesa sanitaria pubblica e Pil è passato dal 6,85 per cento nel 2006 al 6,66 per cento nel 2007.

## *Progetti per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario di rilievo nazionale (79 bis)*

Introdotta nel corso dell'esame in sede referente a seguito dell'approvazione dell'emendamento del governo 79.01, modificando l'articolo 34-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica) stabilisce che i progetti regionali per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, indicati nel Piano sanitario nazionale, sono elaborati su linee guida del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed approvate con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Per agevolare le regioni nell'attuazione dei progetti di carattere prioritario, il Ministero dell'economia e delle finanze eroga, a titolo di acconto, il 70 per cento dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna regione, mentre l'erogazione del restante 30 per cento è subordinata all'approvazione da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dei progetti presentati dalle regioni, comprensivi di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti nell'anno precedente. La mancata presentazione ed approvazione dei progetti comporta, nell'anno di riferimento, la mancata erogazione della quota residua del 30 per cento ed il recupero, anche a carico delle somme a qualsiasi titolo spettanti nell'anno successivo, dell'anticipazione del 70 per cento già erogato).

## *Revisione normativa sistema tariffe e potenziamento degli strumenti di programmazione regionale (Art. 79 ter)*

Le disposizioni del comma 1 modificano, ampliandoli, i criteri di determinazione, da parte del Ministro della salute, delle tariffe massime delle prestazioni erogate da strutture private. Si dispone pertanto, che lo specifico decreto di individuazione delle tariffe massime, nel rispetto dei principi di efficacia e di economicità tenga conto in via alternativa, dei costi standard delle prestazioni calcolati con specifico riferimento a strutture selezionate sulla base della efficienza, appropriatezza e qualità dell'assistenza risultanti dai dati in possesso del Sistema informativo sanitario; dei costi standard o dei tariffari già disponibili presso le Regioni. Si precisa altresì che le tariffe massime debbano essere assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio Sanitario Nazionale. I successivi commi 2, 3, e 4 modificano la disciplina che regola gli accordi contrattuali tra le Regioni e le varie strutture erogatrici dei servizi. Le norme sono volte a ricondurre le attività svolte dagli erogatori dei servizi, con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale, nell'ambito della programmazione regionale delle attività sanitarie e dei conseguenti costi. In particolare sono ricondotte nel predetto sistema le aziende ospedaliere - universitarie; gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, sia pubblici che privati e le strutture private equiparate. La valutazione della rispondenza delle strutture al fabbisogno e alla funzionalità della programmazione regionale deve tener conto anche della soglia minima di efficienza che deve essere conseguita dalle strutture. La mancata stipula dei contratti in oggetto comporta la sospensione dell'accreditamento istituzionale. Il comma 5 dispone un rilevante potenziamento del sistema di controllo (dal 2% al 10%) sulla cartelle cliniche e sulle relative schede di dimissione.

## *Potenziamento della strumentazione gestionale nel settore sanitario Affari sociali (Art. 79 quater)*

Si prevede di garantire il pieno rispetto degli obiettivi finanziari programmatici di cui all'articolo 79, comma 1, con il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni per reddito sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate dal Servizio Sanitario Nazionale. La norma stabilisce che un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da adottarsi entro il 30 settembre 2008, individua le modalità di collaborazione, attraverso lo strumento della Tessera Sanitaria, tra l'Agenzia delle entrate ed il Servizio Sanitario Nazionale, al fine di verificare le esenzioni da reddito vigenti (lettera a). Il medesimo decreto individua altresì le modalità di autocertificazione da parte del cittadino presso le ASL di competenza per la sussistenza del diritto all'esenzione per reddito in difformità dalle predette informazioni, prevedendo inoltre l'obbligo di verifica da parte delle medesime ASL e l'eventuale recupero delle somme dovute (lettera b). Viene inoltre consentito alle regioni che hanno stipulato l'accordo previsto riguardante i piani di rientro dai deficit sanitari, di destinare parte delle risorse inerenti al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico alla realizzazione di interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale, per consentirne la produzione sistematica e l'interpretazione gestionale continuativa, ai fini dello svolgimento delle attività di programmazione e controllo regionale ed aziendale (lettera c).

## *Certificazioni sanitarie (art. 37)*

In un'ottica di riduzione degli sprechi si pone anche l'articolo 37 che prevede l'eliminazione degli adempimenti formali a carico dei cittadini ed imprese per le pratiche sanitarie obsolete. Restano ferme le disposizioni in tema di sicurezza del lavoro.

## *Orario lavoro (art. 41)*

Si introducono una serie di modifiche al D. Lgs. 66/2003, in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, e al D. Lgs. 81/2008, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si dispone che al personale delle aree dirigenziali degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale non si applichino i limiti, previsti dagli articoli 4 e 7 del richiamato D. Lgs. 66/2003, relativi alla durata massima settimanale dell'orario di lavoro e alla durata minima del riposo giornaliero. Di fatto, si lede il diritto di tutti i lavoratori al pieno recupero delle energie psico-fisiche. La necessità di un maggiore fabbisogno orario per garantire adeguati Livelli Essenziali di Assistenza e l'appropriatezza delle prestazioni deve essere affrontata con una vera politica occupazionale e con risorse adeguate.

Dopo anni di conflittualità istituzionale, con ripercussioni pesantissime sulla gestione ordinaria e straordinaria della sanità, il governo Prodi e le regioni avevano deciso di voltare pagina assumendosi l'impegno e la responsabilità di "governare insieme" il sistema, affrontando collegialmente i singoli problemi, le risorse, i tempi di una realtà, come è il diritto alla salute, non omogenea nel nostro Paese.

Dal 2007, il risultato economico raggiunto per i Piani di rientro è giudicato dalla Corte dei Conti come positivo. Per la prima volta da anni la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni, con i primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi pro capite per Regione in rilevanti settori d'intervento (prima fra tutto sulla farmaceutica). Ora, invece, la "nuova strategia" del governo Berlusconi è quella della decisione unilaterale imposta dall'alto, è quella di mettere le regioni davanti al fatto compiuto. Il risultato non può che essere la fine della stagione del "governo condiviso" e la perdita di controllo sulla spesa sanitaria.

# Saperi: Scuola, Università-Ricerca e Cultura sotto i tagli della manovra

Gli interventi contenuti, nella "manovra d'estate", rivelano il vero volto rispetto alla scelta delle priorità su cui l'attuale governo intende investire. Priorità che sono assolutamente in contraddizione con quanto affermato nelle linee programmatiche dal ministro Gelmini: "(...)La coperta è corta, ma la scuola è una priorità, non è un capitolo di bilancio qualsiasi. Da essa dipende il futuro del Paese. Bisogna tenerne conto(...)gli insegnanti italiani hanno stipendi da fame, l'impegno prioritario del governo sarà quello di aumentarli...il ruolo dei giovani è bloccato da una società gerontocratica(...)bisogna coinvolgere i giovani docenti e i ricercatori nel progettare il futuro del Paese (...)"

## Scuola

L'articolo 64 individua una serie di misure volte a riorganizzare il servizio scolastico. Nel dettaglio, il provvedimento prevede, allo scopo di raggiungere un rapporto medio alunni/docenti, simili agli altri Paesi europei, l'incremento di tale rapporto dall' 8,94 previsto per il 2008-2009 al 9,94 da conseguirsi nel 2011-2012. Da ciò consegue, un taglio di ben 7 miliardi e 832 milioni di euro, un taglio indiscriminato di oltre 87 mila insegnanti e una riduzione di circa 47 mila posti destinati al personale tecnico ausiliare (ATA); Tale piano non solo compromette i livelli minimi di funzionalità delle scuole, ma disattende il programma di assunzioni avviato dal precedente Governo Prodi, che aveva autorizzato l'immissione in ruolo di 150.000 docenti e di 30.000 unità di personale tecnico e ausiliare (ATA) nel triennio 2007-2009. Inoltre è necessario tener presente che in Europa, il rapporto medio alunni/docenti, non si raggiunge includendo i docenti di sostegno, i docenti di religione, la compresenza dei docenti e il tempo pieno, se si considerasse il vero rapporto (conforme al criterio europeo) l'obiettivo indicato nel rapporto alunni/docenti pari a 9,94 sarebbe già conseguito, come del resto, è stato rivelato dal Quaderno Bianco sulla Scuola presentato, lo scorso settembre, dal precedente governo Prodi.

I tagli degli organici della scuola, inoltre, metteranno a rischio il tempo pieno e lo stesso funzionamento delle scuole; basti pensare che la riduzione del 17% del personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA), taglia coloro che si occupano di fornire assistenza all'utenza della scuola, coloro che forniscono assistenza didattica nei laboratori e gli addetti di segreteria, responsabili della capacità di funzionamento di una scuola. La riduzione dei docenti del 34,7%, ad esempio, comporterà una drastica riduzione del tempo pieno nella scuola primaria, recando gravi conseguenze sull'organizzazione della vita quotidiana delle famiglie italiane, costrette a conciliare il lavoro e la scuola dei propri figli.

L'articolo 64, al comma 4-bis, introdotto nel corso della discussione in commissione, interviene in materia di obbligo di istruzione. In particolare si dispone che tale obbligo possa essere assolto a regime anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di competenza delle regioni oltre che, come previsto attualmente, nell'istruzione scolastica e nei percorsi di istruzione e formazione professionale avviati sperimentalmente dalle regioni sulla base dell'Accordo quadro siglato in Conferenza unificata il 19 giugno 2003. L'obbligo a 16 anni, è stata un'innovazione fondamentale introdotta dal governo Prodi, al fine di superare le criticità ed elevare la qualità della nostra scuola superiore e portarla ai livelli europei. Viceversa, l'attuale governo, vanifica l'importanza della qualità degli apprendimenti, lasciando intendere la volontà di introdurre, in modo assolutamente surrettizio, il doppio canale con percorsi formativi di serie A e percorsi formativi di serie B. Lo stesso articolo prevede, inoltre, una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da effettuarsi con un Piano programmatico e ulteriori Regolamenti predisposti dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Tra i criteri per i regolamenti si prevede: la razionalizzazione e l'accorpamento delle classi di concorso per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti; la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali; la revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi; la rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria e la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti. Il decreto legge, inoltre, prevede la sospensione, nell'attesa di una nuova procedura di reclutamento per gli insegnanti, dell'attuale modalità di accesso, a numero programmato, alle Scuole di Specializzazione per l'insegnamento secondario, così lasciando irrisolta l'annosa questione, per la quale il gruppo del Pd è intervenuto presentando diversi emendamenti e un ordine del giorno, dei docenti che hanno frequentato i corsi abilitanti all'insegnamento secondario, i corsi di didattica della musica e di strumento musicale presso i Conservatori di musica, nell'anno accademico 2007/2008, che rischiano di non aver riconosciuto l'impegno e gli sforzi sostenuti per la frequenza di tali corsi.

La manovra interviene (Articolo 15) sui libri di testo: per conseguire il condivisibile obiettivo di contenere il costo dei libri scolastici, si introduce uno strumento inadeguato e sbagliato in radice. Si prevede che i libri di testo siano prodotti e adottati «in versione on-line scaricabile da internet». Tale previsione contrasta con alcuni elementi quali: i costi aggiuntivi per le famiglie (per la postazione PC e connessione internet, cartucce toner, carta, rilegatura); la natura specifica che debbono avere i libri destinati ad un uso multimediale; le ragioni delle imprese editoriali che non potrebbero mantenere inalterati i costi e i prezzi di vendita nel caso perdessero una quota rilevante delle loro vendite; la tutela dei diritti degli autori dei libri di testo.

## Università

Anche per il settore dell'università e della ricerca si palesa una manovra depressiva, che si regge esclusivamente sui tagli, che non considera le priorità del settore, che va nella direzione opposta del merito che, in poche parole, promuove il motto: meno risorse e nessuna «meritocrazia»

Nel dettaglio, l'articolo 16, introduce la possibilità per le Università pubbliche di deliberare la loro trasformazione in fondazioni di diritto privato che subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università. Al fondo di dotazione delle fondazioni universitarie è trasferita, con decreto dell'Agenzia del demanio, la proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate. Si tratta di una scelta che corrisponde ad una radicale riforma di sistema che ha recato al settore dell'università allarme e preoccupazione. La facoltà accordata alle Università di trasformarsi in fondazioni apre di fatto ad un mutamento sostanziale dell'assetto che ha retto finora il sistema universitario, nella direzione di spostare una parte delle attuali Università al di fuori del sistema pubblico, che anche in questo caso determina la creazione di un sistema duale che vedrà Università di serie A e di serie B.

L'articolo 66 investe il settore dell'università e dispone un limite al turn over delle assunzioni del personale, pari al venti per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi l'anno precedente. Questo determina che per assumere un giovane ricercatore, occorrerà attendere che siano andati in pensione almeno cinque professori. Inoltre, il blocco del turn over al venti per cento corrisponde a più di 22 mila 500 professori e ricercatori in meno, pari ad un taglio clamoroso del 37,6 per cento della forza lavoro più qualificata per la didattica e la ricerca universitaria. Ma il perno della manovra, collegato alla parallela limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, è la riduzione progressiva del Fondo di Finanziamento Ordinario delle università (FFO). A fronte delle mancate immissioni in ruolo, si prevede, infatti, di ridurre, nel quinquennio 2009-2013, di oltre un miliardo e 400 milioni di euro la dotazione di tale fondo, con il quale lo Stato trasferisce le risorse agli atenei. A questa significativa decurtazione devono sommarsi i due tagli già approvati con il decreto-legge che ha previsto l'abolizione dell'ICI: uno, già a partire dal 2008, di 16 milioni di euro, introdotto, ad incremento del Fondo di finanziamento ordinario, dal cosiddetto «Milleproroghe», approvato nel febbraio scorso dal Governo Prodi e, l'altro taglio, a partire dal 2010, di ben 467 milioni di euro permanenti. La prospettiva che emerge chiaramente dalla manovra è quella di un "...sostanziale, progressivo e irreversibile disimpegno dello Stato dalle sue storiche responsabilità di finanziatore del sistema universitario nazionale, con ripercussioni che non potranno pertanto non riguardare anche gli Atenei non statali..."(dal documento della Conferenza dei rettori delle università italiane, CRUI). All'articolo 69, la manovra interviene sugli automatismi stipendiali: la norma prevede un differimento di dodici mesi degli automatismi di carriera, sostanzialmente, un taglio degli stipendi dei professori e dei ricercatori universitari, prevedendo che il risparmio di spesa non rimanga nelle disponibilità degli atenei, ma venga restituito allo Stato.

## Cinema

La manovra in realtà non prospetta nuovi interventi a favore del settore, ma provvede a ripristinare, in seguito al taglio provocato dal ministro Tremonti, il così detto modello di "tax credit", un credito di imposta destinato sia alle imprese esterne (c.d. tax credit esterno) che alle imprese interne al settore cinematografico (c.d. tax credit interno), approvato già dal governo Prodi con la Legge 244 del 2007 (Finanziaria 2008) e utilizzato, appunto, a copertura del provvedimento ormani noto come "taglia ici".

## Editoria

L'articolo 44 prevede il riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria, che deve uniformarsi a due principi direttivi, che riguardano la semplificazione della documentazione necessaria per accedere ai contributi e dei criteri di calcolo dei contributi stessi e la semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione e che le somme stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria costituiscono limite massimo di spesa per il settore. Inoltre, la manovra, prevede una decurtazione alla missione «Comunicazioni» di 80.138 milioni di euro per l'anno 2009, di 95.945 milioni di euro per l'anno 2010 e di 169.352 milioni di euro per l'anno 2011; inoltre, con il decreto legge che regola l'Ici, l'editoria subisce per il 2010, una riduzione di 26 milioni di euro; rispetto a un fabbisogno di circa 600 milioni di euro, così come calcolato dagli addetti ai lavori, ridurre i fondi del 25% (risultato ottenuto dai primi interventi del Governo Berlusconi), portando il totale degli stanziamenti a 414 milioni di euro per il 2008, a 307 milioni di euro per il 2009 e a 266 milioni di euro per il 2010, comporta il sicuro fallimento di un numero estremamente ampio di imprese editrici di quotidiani e periodici, con un danno evidente al pluralismo dell'informazione.

## Sport

Il comma 9-bis, dell'articolo 63, introdotto durante l'esame in commissione, ripristina i 3 milioni di euro, contributo assegnato dall'art. 1, comma 580, della legge finanziaria 2006 (L. 266/2005) del governo Prodi, al Comitato Italiano Paralimpico, utilizzati, dal ministro Tremonti a copertura del provvedimento ormai noto come "taglia ici".

# Infrastrutture e trasporti

L'art. 2 è dedicato alla maggiore diffusione della banda larga, tramite un processo di semplificazione per l'installazione di reti e impianti in fibra ottica con la denuncia di inizio attività prevista dal comma 1. A tal fine sarà possibile utilizzare le reti infrastrutturali già esistenti, restando fermo il potere regolamentare in capo all'Autorità Garante per le Comunicazioni. La denuncia di inizio attività è valida per un limite massimo di tre anni, ed è comunque obbligo dell'operatore comunicare la data di ultimazione dei lavori.

Introdotta con emendamento del Governo nel corso dell'esame presso le Commissioni competenti, l'art 6-quinquies istituisce un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento delle reti infrastrutturali di livello nazionale, nel quale sono comprese le reti di telecomunicazione ed energetiche di rilevanza strategica. Nel Fondo confluiscono le risorse del Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013, alla cui ripartizione provvede tramite delibera del CIPE e previo parere della Commissione parlamentari competenti. Resta fermo il vincolo di destinare l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del quadro strategico nazionale alle regioni del mezzogiorno.

L'arti. 10 inserisce le infrastrutture relative al settore energetico e delle reti di telecomunicazione, individuate sulla base di programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico, tra i progetti di investimento considerati prioritari ai fini dell'individuazione degli interventi ammessi al finanziamento a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca.

L'art. 12 interviene in materia di alta velocità ferroviaria incidendo sull'art. 13 del decreto legge n. 7 del 2007, e disponendo che le convenzioni stipulate il 15 ottobre 1991 e il 16 marzo 1992 da TAV spa con i contraenti generali, in realizzazione ai progetti concernenti le linee Milano-Verona, Verona-Padova, Milano-Genova, terzo valico dei Giovi, proseguano senza soluzione di continuità, con Rete Ferroviaria Italiana. Una vera e propria retromarcia sulla revoca della concessioni laddove l'esperienza della realizzazione dell'alta velocità Roma-Napoli avrebbe dovuto far comprendere come la soluzione del general contractor non favorisce l'afflusso di investimenti privati e aumenta, invece, i costi per chilometro delle opere.

L'articolo 14-bis, intervenendo in materia di infrastrutture militari, novella in più parti il comma 13-ter dell'articolo 27 del decreto-legge n. 269 del 2003. Si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della difesa, di un fondo in conto capitale e di un fondo di parte corrente destinati al finanziamento della riallocazione del patrimonio infrastrutturale, nonché alle esigenze di funzionamento, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, inclusa l'Arma dei carabinieri. Il nuovo articolo 14-bis, al comma 3, attribuisce, poi, al Ministero della difesa, il compito di individuare, con apposito decreto, ulteriori immobili da alienare, non ricompresi negli elenchi di cui all'articolo 27, comma 13-ter del citato decreto legge n. 269 del 2003, stabilendo, al riguardo, le procedure concernenti le operazioni di vendita, permuta, valorizzazione e gestione dei citati beni.

L'articolo 57, comma 1, attribuisce alle Regioni le funzioni e i compiti attualmente esercitati dallo Stato nel settore del cabotaggio marittimo di servizio e pone a carico dello Stato la compartecipazione alla spesa sostenuta dalle Regioni per l'erogazione del servizio pubblico (comma 2). Inoltre le Regioni interessate possano chiedere il trasferimento a titolo gratuito della partecipazione detenuta da Tirrenia S.p.A. nelle società marittime regionali. Il comma 5, infine, dispone la soppressione della disposizione che prevede l'obbligo, da parte del Governo, di presentare al Parlamento un piano industriale relativo agli effetti della cessione di quote di maggioranza del capitale sociale in società del settore dei trasporti marittimi o aerei a partecipazione pubblica, in passato partecipate da IRI S.p.A. e FINMARE S.p.A. Ancora una volta si sottrae al Parlamento la sua funzione di controllo. Al riguardo le Regioni interessate hanno già annunciato che, alle condizioni previste dal decreto, non effettueranno alcuna richiesta di subentro, dunque si profila l'ipotesi che la società Tirrenia spa venga "spezzettata" con il rischio che si riducano i collegamenti con le isole, cosa che riguarda milioni di cittadini, oltre che l'incertezza sul futuro dell'azienda che interessa oltre 3000 lavoratori addetti. In tema di esigenze prioritarie il comma 4 dell'art. 63, autorizza la spesa di 300 milioni di euro al Gruppo Ferrovie dello Stato per far fronte alle proprie esigenze, mentre al comma 5 la società Anas spa è autorizzata ad utilizzare come anticipo, le disponibilità giacenti sul proprio conto presso il Ministero dell'Economia.

Il trasporto pubblico locale è materia oggetto dei commi 12 e 13 dell'art. 63. Il decreto legge 93/2008, all'art. 5, aveva completamente azzerato gli stanziamenti previsti per il Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale specificatamente previsti dalla Finanziaria 2008. La legge finanziaria 2008 oltre a stanziare somme ingenti per il trasporto pubblico locale: 113 milioni di euro per il 2008, 130 milioni di euro per il 2009 e 110 milioni di euro per il 2010, destinati ad alimentare un fondo per specifici interventi necessari a rendere più efficiente e sicuro il servizio ferroviario, con particolare attenzione al rinnovo del materiale rotabile, gli impianti per la sicurezza ferroviaria e alle tecnologie per migliorare i controlli, aveva completamente riformato il sistema dei finanziamenti al trasporto pubblico locale, con l'accordo delle Regioni, degli enti territoriali ed il consenso delle parti sociali cosa che con le presenti norme sembrano non confermate. Con i commi 12 e 13 si ristabiliscono le risorse finanziarie precedentemente sopresse e si prevede un ulteriore stanziamento di 110 milioni di euro per il 2011.

L'articolo 83-bis, introdotto da un emendamento del Governo attribuisce all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto il compito di determinare mensilmente il costo medio del carburante per km di percorrenza per ogni tipologia di veicolo (comma 1). L'Osservatorio dovrà anche determinare semestralmente, sempre in relazione alla tipologia di veicolo, la percentuale dei costi del carburante gravante sull'impresa di autotrasporto per conto terzi, in rapporto al totale dei costi di esercizio (comma 2).

I commi in esame, che corrispondono all'articolo 83-quater introdotto da un emendamento del Governo, recano una disciplina transitoria in relazione al corrispettivo del costo dei carburanti nei contratti di trasporto. Il comma 3 stabilisce la forma sperimentale della normativa proposta che verrà sottoposta a verifica dopo il primo anno di applicazione. Il comma 4 dispone che, nei contratti di trasporto stipulati in forma scritta deve essere indicata la quota a carico del mittente per i costi del carburante sostenuti dal trasportatore, quota che deve essere calcolata sulla base dei criteri di cui all'attuale articolo 83-bis, comma 1 (che attribuisce all'Osservatorio sull'autotrasporto il compito di determinare mensilmente il costo medio del carburante per chilometro di percorrenza). Il comma 5 prevede un meccanismo di adeguamento del corrispettivo a carico del mittente per i contratti di durata eccedente i trenta giorni, qualora il prezzo del carburante sia aumentato, dopo il primo mese, di oltre il 2%. Per i casi di contratto non stipulato in forma scritta, il comma 6 prevede che l'indicazione del corrispettivo del carburante a carico del mittente sia contenuta nella fattura emessa dal trasportatore.

Il comma 7 stabilisce che la ulteriore parte del corrispettivo dovuto al vettore, deve risultare almeno pari a quella calcolata secondo i criteri di cui all'articolo 83-bis, comma 2 (che attribuisce all'Osservatorio sull'autotrasporto di determinare semestralmente la quota dei costi di esercizio delle imprese rappresentata dai costi del carburante).

Se tale quota risulti inferiore, il comma 8 prevede che il vettore possa chiedere al mittente il pagamento della differenza. Lo stesso comma precisa che per i contratti non stipulati con la forma scritta, l'azione giudiziaria per il recupero di tali somme di prescrive in cinque anni dalla conclusione della prestazione, mentre per i contratti stipulati in forma scritta il termine di prescrizione è di un anno.

Il comma 9 detta le norme a tutela del vettore, prevedendo che questi, in caso di mancato pagamento entro quindici giorni, può presentare - entro i successivi quindici giorni - domanda di ingiunzione di pagamento al giudice competente. Il comma 10 dispone che, in via temporanea, fino a quando non siano disponibili le determinazioni dell'Osservatorio sull'autotrasporto, di cui all'articolo 83-bis, gli adeguamenti del corrispettivo vengono calcolati, sulla base delle rilevazioni mensili del Ministero dello sviluppo economico, ove le variazioni del prezzo superino di almeno il 2% il valore di riferimento considerato al momento della stipula del contratto. Si precisa inoltre che la quota dei costi di esercizio delle imprese rappresentata dai costi del carburante, - quota che, ai sensi dell'articolo 83-bis, comma 2, dovrà essere semestralmente determinata dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto - è provvisoriamente fissata: al 30% per i veicoli di massa pari o superiore a 20 tonnellate, al 20% per i veicoli di massa compresa fra 3,5 e 20 tonnellate, al 10% per i veicoli di massa inferiore a 3,5 tonnellate. Il comma 11 precisa che le disposizioni di cui all'articolo in esame si applicano con riferimento alle variazioni del prezzo del carburante intervenute a partire dal 1° luglio 2008, ovvero dall'ultimo adeguamento effettuato.

I commi da 23 a 31, corrispondenti all'articolo 83-octies, introdotto da un emendamento del Governo contengono disposizioni a carattere transitorio dirette a ridurre i costi di esercizio delle imprese di autotrasporto merci. A tal fine:

- 30 milioni di euro (comma 24) sono destinati alla rideterminazione: per il 2008, della quota di indennità per trasferte e missioni dei lavoratori addetti all'autotrasporto merci che non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente; per il periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente D.L., dell'importo della deduzione forfetaria delle spese sostenute dalla imprese di autotrasporto merci per trasferte fuori dal territorio comunale.
- 30 milioni di euro (comma 25) sono destinati ad escludere dalla formazione del reddito imponibile, ai fini fiscali e contributivi, una percentuale, da determinare, dei compensi percepiti nel 2008 per lavoro straordinario da dipendenti di imprese di autotrasporto merci. E' prevista inoltre l'applicazione dell'imposta sostitutiva sugli straordinari, di cui all'art. 2 del D.L. 93/08.
- 40 milioni di euro sono destinati alla concessione di un credito di imposta diretto a compensare una parte, da determinare, delle tasse automobilistiche, pagate nel 2008, per i veicoli di massa massima non inferiore a 7,5 tonnellate utilizzati per l'autotrasporto merci. (comma 26).
- 9 milioni di euro sono destinati ad incentivi per aggregazioni imprenditoriali e 7 milioni di euro alla formazione professionale, con modalità di erogazione disciplinate da successivi provvedimenti governativi (comma 28).

# Casa

Il tema del disagio abitativo viene affrontato con la previsione (art. 11) dell'avvio di un Piano nazionale di edilizia abitativa, adottato con DPCM, previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il piano si attua attraverso:

- la costituzione di fondi immobiliari;
- l'alienazione di alloggi di edilizia pubblica ed il reinvestimento dei proventi;
- le agevolazioni in favore di cooperative edilizie;
- la promozione da parte di privati di interventi in project financing;
- la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia sociale e nei sistemi metropolitani di programmi di riqualificazione urbana. A tal fine, possono essere stipulati appositi accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che prevedano una quota di alloggi non inferiori al 60 per cento (degli alloggi previsti da ciascun programma) da destinare alla locazione a canone convenzionato (stabilito secondo criteri di sostenibilità economica) e all'edilizia sovvenzionata, unitamente alla realizzazione di interventi di rinnovo e rigenerazione urbana. Anche a tali interventi si applicano le norme sul project financing. Per promuovere questi programmi sono previsti, inoltre, numerosi incentivi tra i quali:
  - trasferimento diritti edificatori in favore di promotori degli interventi per la locazione a canone agevolato;
  - riduzione della fiscalità comunale;
  - costituzione di fondi immobiliari.

Per il finanziamento del piano si prevede l'istituzione di un apposito fondo, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse di cui:

- all'art. 1, comma 1154, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007) con cui è stato disposto il finanziamento di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009;
- al programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, previsto dall'art. 21 del D.L. n. 159/2007 (544,5 milioni di euro)
- ai programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II", di cui all'art. 21-bis del D.L. n. 159/2007, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e già impegnate (non è stimato né stimabile l'ammontare effettivo, in virtù del problema relativo alle somme già impegnate, al massimo possono essere 260 milioni)
- all'articolo 41 del medesimo D.L. n. 159/2007 (100 milioni).

Non si prevedono pertanto risorse aggiuntive a quanto già approntato dal Governo Prodi. Al contrario, attraverso la richiamata confluenza delle risorse destinate al programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e per i contratti di quartiere, si rischia di paralizzare i piani già avviati dalle Regioni e dalle amministrazioni più solerti a seguito dei risultati del confronto avviato con il Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, istituito con la legge 9 del 2007. Al riguardo la riformulazione approvata in corso di esame in sede referente, ma modificata nel maxi emendamento del Governo, ripropone il problema. Un odg presentato dal PD, accolto dal Governo con riformulazione, lascia uno spazio di possibilità affinché le risorse dell'art.21 del DL 159/07, già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, non debbano confluire nel fondo.

# Ambiente ed energia – assenze e promesse

Il grande assente della copiosa “manovra d’estate” è certamente l’ambiente che è affrontato solo come stanziamenti da tagliare o come opportunità per assetti organizzativi delle strutture ministeriali, funzionali ad un esasperato spoil system, atto a soddisfare gli appetiti della maggioranza.

Per quanto riguarda i tagli, il Ministero dell’ambiente subisce una riduzione degli stanziamenti della missione “sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” pari a circa 225 milioni nel 2009, 144 milioni nel 2010 e 230 milioni nel 2011. Al contempo, nessuna previsione in favore della difesa del suolo, per la ristrutturazione complessiva della rete idrica nazionale, per proseguire gli interventi di risparmio energetico nelle abitazioni o il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni climalteranti tanto nei comportamenti dei singoli cittadini, delle amministrazioni pubbliche e del sistema delle imprese. Addirittura, si cancella la certificazione energetica degli edifici, facendo fare un passo indietro all’attenzione sul risparmio energetico e all’efficientamento delle costruzioni edilizie, in linea con i migliori standard previsti dalla normativa comunitaria.

L’articolo 28 dispone l’istituzione, sotto la vigilanza del Ministro dell’ambiente, dell’Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRAP), cui sono trasferite le funzioni e le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e dell’Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM). La norma, adottando un sistema di controllo e gestione di importanti funzioni senza confronti con i principali paesi nel contesto europeo e internazionale, non offre garanzie circa i requisiti di organizzazione coerente con un modello di tipo federale, la terzietà rispetto al binomio pubblico-privato, la multi-referenzialità nei confronti dei diversi soggetti istituzionali afferenti il campo dei controlli e della tutela ambientale e della salute, nonché l’autonomia scientifica di gestione e di programma. Tali elementi sono stati sollevati con apposito odg del Gruppo PD, accolto dal Governo.

In materia di politica energetica, a fronte delle emergenze che caratterizzano i mercati internazionali delle fonti energetiche e delle ricadute dell’innalzamento dei prodotti petroliferi in termini inflazionistici e di bilancia dei pagamenti, la manovra si sostanzia quasi esclusivamente nella predisposizione (art. 7) di un non meglio definito strumento programmatico per una “Strategia energetica nazionale”, da adottare, entro sei mesi, da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico. Per la definizione di tale strategia si prevede l’indizione di una Conferenza nazionale dell’energia e dell’ambiente a cui non viene specificato chi potrà partecipare né in rappresentanza dei diversi livelli istituzionali territoriali, né in rappresentanza del mondo scientifico, né, infine, dell’associazionismo. L’obiettivo di tali disposizioni sembra consistere essenzialmente nell’affermazione dello slogan del ritorno al nucleare.

Per lo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi (art. 8) si prevede la possibilità di rivedere l’attuale blocco delle attività di prospezione, laddove si accerti la non sussistenza di rischi di subsidenza delle coste. Tuttavia, tale accertamento veniva rimesso a valutazioni presentate dagli stessi titolari dei permessi di ricerca e dei concessionari di coltivazione e, solo grazie ad un emendamento presentato dal PD, si è almeno previsto il coinvolgimento dell’istituendo organismo tecnico del Ministero dell’ambiente (ISPRA).

Per la promozione degli interventi infrastrutturali strategici e nei settori dell’energia, l’articolo 10 inserisce le infrastrutture relative al settore energetico e delle reti di telecomunicazione, individuate sulla base di programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico, tra i progetti di investimento considerati prioritari ai fini dell’individuazione degli interventi ammessi al finanziamento a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca.

Infine, sul risparmio energetico solo un generico richiamo (art. 48) all’obbligo per le amministrazioni statali ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati da Consip.

# Sicurezza e giustizia

## *Sicurezza.*

Il decreto legge n.112 del 2008 opera ingenti tagli al bilancio del Ministero dell'interno dei prossimi tre anni; i tagli sono aumentati, rispetto al testo originario, dopo l'esame nelle Commissioni competenti: il bilancio del Ministero dell'interno ha una riduzione di 413.727 migliaia di euro nel 2009, 462.231 migliaia nel 2010 e 798.914 migliaia nel 2011. Alla missione «ordine pubblico e sicurezza» si opera un taglio che ammonta a più di un miliardo così suddiviso: 263.497.000 euro nel 2009, 283.089.000 euro nel 2010 e 492.726.000 euro nel 2011.

Anche per il Ministero della difesa sono previste riduzioni di 503.735.000 euro nel 2009, 478.099.000 euro nel 2010 e 834.508.000 euro nel 2011. Di un miliardo di euro è il taglio che si registra in tre anni alla missione «difesa e sicurezza del territorio». La missione «ordine pubblico e sicurezza» subisce radicali riduzioni di risorse anche nei Ministeri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche agricole alimentari e forestali. Per questi tagli (elenco 1, comma dell'articolo 60) la sicurezza dei cittadini subisce inevitabili contraccolpi e ciò appare più grave se si pensa che la sicurezza era tra le priorità del programma di Governo.

Le rappresentanze sindacali della polizia e delle forze armate hanno raccontato nel dettaglio gli effetti dei tagli che sono stati operati, che porteranno ad una riduzione della capacità operativa delle Forze armate e ad una riduzione della capacità da parte delle forze dell'ordine di operare sul territorio, per garantire quella presenza che è necessaria e vitale a tutela della sicurezza dei cittadini.

Dunque, il paradosso nel quale ci troviamo è che mentre, da una parte, abbiamo approvato un decreto sulla sicurezza con un impegno e una sollecitudine del Parlamento, del Governo e della maggioranza che corrispondono all'allarme sociale che esiste attorno a questo tema, dall'altra, si riducono le forze disponibili sul territorio: meno commissariati, meno volanti e meno uomini - nell'ordine di diverse migliaia - che potranno operare per tutelare la sicurezza dei cittadini. Di fronte a questi enormi tagli non bastano le risorse introdotte con il nuovo articolo 61.

Il comma 18 istituisce per il solo anno 2009, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con dotazione pari a 100 milioni di euro. Il fondo è finalizzato alla realizzazione di iniziative urgenti per il potenziamento della sicurezza urbana e della tutela dell'ordine pubblico; tali iniziative sono definite in apposite convenzioni stipulate tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati.

Il comma 22 autorizza, per il 2009, assunzioni in deroga nella Polizia di Stato, Vigili del fuoco, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato, entro il limite di spesa di 100 milioni a decorrere dal 2009, dando priorità al reclutamento del personale proveniente dalle Forze armate. Recependo anche le proposte del Gruppo del Partito Democratico si attenua così l'effetto del blocco del turn over anche se si è ampiamente sotto l'organico previsto. Peraltro non vi è un piano di riorganizzazione che assegni alle funzioni proprie gli agenti attualmente impegnati in compiti di amministrazione civile.

I commi 23 e 24 recano specifiche disposizioni in materia di gestione e destinazione delle somme di denaro sequestrate e dei proventi dei beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione. Il Ministro Maroni sostiene che grazie all'utilizzazione di questi beni si recupera un miliardo di euro per il comparto sicurezza: purtroppo però molto spesso si tratta di beni e di somme di denaro non utilizzabili per la tutela dei terzi creditori.

## *Giustizia.*

Nel Decreto n. 112 del 2008 sono contenute alcune misure in materia di spese di giustizia, processo del lavoro e processo amministrativo, rispettivamente negli articoli 52, 53 e 54.

Le misure previste dalla manovra sono, nel loro complesso, decisamente "minimali", seppure accettabili, ma, da sole non rappresentano certo un passo decisivo nella direzione della razionalizzazione del sistema giustizia, sistema in grave affanno e che si troverà a soffrire ancor di più a causa dei pesantissimi tagli finanziari previsti al settore giustizia nell'ambito della medesima manovra, e che necessiterebbe, invece, urgentemente, di divenire più efficiente, capace di corrispondere alle attese diffuse nella società italiana, di porsi sempre più al servizio dei cittadini per mezzo di riforme come, ad esempio, quella dell'ufficio del processo e quella riguardante il regime della prescrizione.

Riscossione delle spese di giustizia – Art. 52 – L'articolo introduce modifiche al D.P.R. n. 115 del 2002, (recante il testo unico in materia di spese di giustizia) prevedendo che, nell'ambito della riscossione delle spese di giustizia, ai fini della quantificazione dell'importo da riscuotere, si applica la norma che stabilisce che il funzionario quantifica l'importo dovuto per le spese sulla base degli atti, dei registri e delle norme che individuano la somma da recuperare, e prende atto degli importi stabiliti nei provvedimenti giurisdizionali per le pene pecuniarie, per le sanzioni amministrative pecuniarie e per le sanzioni pecuniarie processuali, specificando le varie voci dell'importo complessivo.

Il decreto legge sopprime la fase dell'adempimento spontaneo da parte del debitore

Inoltre la disposizione prevede che entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento, una volta accertato l'importo dovuto, si procede direttamente all'iscrizione a ruolo.

**Processo del lavoro – Art. 53 – Viene previsto che il giudice, nell’ambito del processo del lavoro, una volta esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, non solo debba dare lettura del dispositivo, ma abbia anche l’obbligo di dare lettura delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, fissando, per i casi più complessi, un termine non superiore a sessanta giorni per il deposito della sentenza, al fine di ottimizzare i tempi e per garantire una maggiore trasparenza e certezza dei tempi.**

**Processo amministrativo – Art. 54 – L’articolo contiene misure volte all’ accelerazione dei processi amministrativi:**

- a) **è prevista la perenzione dei ricorsi amministrativi ultraquinquennali.**
- b) **viene subordinata la proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo amministrativo alla presentazione di un’istanza di urgenza.**

**Viene inoltre introdotta una modifica alla struttura del Consiglio di stato, che permette al Presidente di variare le competenze delle sezioni, aumentando quelle giurisdizionali a scapito di quelle consultive (sempre rimanendo nel numero complessivo di sei, eliminando così la rigida ripartizione in 3 sezioni con funzioni consultive e 3 con funzioni giurisdizionali.), per adeguarle al diverso carico di lavoro. Infine è attribuito al Presidente il potere di determinare la composizione dell’adunanza plenaria che attualmente è attribuito al Consiglio di presidenza.**

### La class action

L’azione collettiva a tutela di consumatori ed utenti, è stata introdotta dopo molta attesa, nell’ordinamento dall’art. 2, commi 445-449, della legge finanziaria 2008.

Si tratta di un’azione legale che può essere condotta da uno o più soggetti che, membri di una medesima categoria, chiedono che la soluzione di una questione comune di fatto o di diritto avvenga con effetti ultra partes per tutti i componenti presenti e futuri della classe.

Il meccanismo processuale che la regola consente di estendere i rimedi concessi a chi abbia agito in giudizio ed abbia ottenuto riconoscimento delle proprie pretese a tutti i soggetti promotori dell’azione.

La manovra, con l’articolo 36 sospende, di fatto, rinviandola di sei mesi (ovvero al 1° gennaio 2009) l’entrata in vigore della norme che rendono operativa ed accessibile la class action ai cittadini e ai consumatori italiani, privandoli, in questo modo, della possibilità di far valere i propri diritti utilizzando uno strumento efficace e moderno.

# Politica estera e difesa

La manovra contiene disposizioni particolarmente penalizzanti e pesanti per il settore, in specie se messe in relazione tanto con gli ulteriori interventi previsti nel D.l. 93/2008 sul "potere di acquisto delle famiglie" quanto con l'assenza di un qualsivoglia accenno nel Dpef all'azione internazionale del Paese.

In particolare, al taglio lineare già previsto dal D.l. 93 si aggiunge un'ulteriore riduzione di dotazioni finanziarie del Ministero degli affari esteri di 195 milioni per l'anno 2009, 215 per il 2010 e 378 milioni per il 2011. I tagli si riferiscono genericamente alla Missione di Bilancio "L'Italia in Europa e nel mondo" che copre un amplissimo spettro di attività, quindi, in mancanza di indicazioni più dettagliate, è difficile valutare esattamente l'impatto finale sull'organizzazione del Ministero e sui comparti che penalizzerà maggiormente. Tuttavia è inevitabile che tali ulteriori tagli finiranno per mettere in discussione il rispetto di standard qualitativi adeguati per la nostra rete diplomatica e consolare. Peraltro già durante il Governo Prodi si era avviata una revisione, equilibrata e con valutazioni ponderate, della rete di rappresentanze italiane all'estero, a partire da una visione strategica delle aree del mondo in cui rafforzare o ridimensionare la nostra presenza.

La riduzione ulteriore del budget del MAE, destinatario di risorse largamente inferiori a quelle dei corrispondenti Ministeri degli esteri dei nostri partner europei, metterà in crisi la capacità delle nostre rappresentanze a fornire servizi alle comunità italiane all'estero, alle quali erano già state sottratte risorse per 180 milioni dal D.l. 93/2008, ai semplici cittadini e sostegno alla penetrazione commerciale delle nostre aziende.

## *Cooperazione allo Sviluppo*

Art. 60, comma 11. Fortemente ridimensionato appare nel suo complesso il settore della cooperazione allo sviluppo rispetto agli importanti risultati conseguiti nella precedente legislatura. Se il Governo Prodi aveva fatto della cooperazione un aspetto centrale della politica estera perseguita dall'Italia, tramite in particolare la nomina di un vice-ministro deputato a questo settore e un aumento consistente dei fondi destinati alla cooperazione bilaterale e multilaterale, al fine di colmare i ritardi registrati dall'Italia e tale da avvicinare l'Italia agli impegni europei assunti, nella manovra economica approvata dall'attuale maggioranza, viceversa, si assiste ad una decisa inversione di tendenza. Al di là degli annunci ufficiali, resi da ultimo nel vertice del G8 di Toyako circa l'impegno dell'Italia ad aumentare tanto le risorse destinate in generale alla cooperazione allo sviluppo, quanto quelle destinate ad alimentare annualmente il fondo globale per la lotta all'AIDS e alle altre pandemie, si registrano fin qui solamente consistenti tagli al settore della cooperazione. In particolare l'articolo 60, comma 11, prevede una riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 26 febbraio 1981, n. 7 e alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 relative all'aiuto pubblico ai paesi in via di sviluppo pari a 170 milioni di euro annui a partire dall'anno 2009, una misura che allontana il nostro paese dagli obiettivi concordati a livello internazionale del raggiungimento di un ammontare di risorse pari allo 0,51 per cento del PIL entro il 2010 e che pregiudica in modo quasi definitivo la possibilità di allinearsi agli altri partner occidentali. Tale misura va ad aggiungersi a quella già disposta dal decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, recentemente convertito in legge, che ha all'art. 5, comma 7, lett. d) aveva previsto una copertura di 985,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, mediante riduzione lineare del 6,78 per cento degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C della legge 24 dicembre 2007, n.244, aggravando in modo insostenibile la situazione complessiva dei fondi destinati alla cooperazione ai paesi in via di sviluppo e rischiando di compromettere molti dei progetti già avviati o in corso di approvazione.

## *Difesa*

Nel settore Difesa la manovra opera scelte molto discutibili che prevedono misure pesantissime, con tagli generalizzati sull'esercizio, sugli investimenti, sul personale, su alcuni istituti di protezione sociale, che avranno un effetto negativo sul sistema difesa mettendo a rischio l'efficienza e l'efficacia del nostro strumento militare e rendendo più difficili le condizioni di lavoro e di vita del personale.

In particolare, sotto il profilo dei tagli al Ministero, è disposto:

un taglio generalizzato sull'esercizio che nel triennio ammonta a oltre 1 miliardo e 700 milioni di euro cui va aggiunta la sottrazione delle dotazioni di Bilancio di una quota di risorse che erano state accantonate e avrebbero potuto essere scongelate e un taglio sugli investimenti, pari a 183 milioni di euro per l'anno 2009 (art. 60);

un taglio sul reclutamento di 52 milioni di euro per il 2009 e di 304 milioni di euro per l'anno 2010, che si mantiene su tale entità per tutti gli anni successivi;

Il taglio previsto all'art. 60 è relativo a fondi destinati all'esercizio e quindi ha un impatto negativo sulle attività addestrative del personale e sulla manutenzione dei mezzi. Il comma 10 sopprime definitivamente dalle dotazioni di Bilancio della Difesa circa 300 milioni di euro che erano stati temporaneamente accantonati nella Legge Finanziaria.

Il comma 12 riduce di un importo di 183 milioni di euro i fondi assegnati per gli investimenti industriali della Difesa per l'anno 2009. Sono invece incrementate di 90 milioni (art. 63, c. 1) le risorse per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali.

Tali riduzioni rimetteranno in discussione tutto il quadro di alimentazione del nostro strumento militare sia per quanto riguarda nuove assunzioni, sia per la possibilità di stabilizzare e rafforzare personale già attualmente impiegato, ridisegnando, nella pratica e senza passare per una discussione parlamentare, l'attuale modello di difesa a 190.000 unità, probabilmente non più sostenibile con le risorse destinate al comparto.

Per ovviare al notevole peggioramento del bilancio della Difesa, che avrebbe dovuto avere secondo le avventate dichiarazioni iniziali del Ministro La Russa cinque miliardi in più e che già negli ultimi anni aveva subito una razionalizzazione importante, il Governo ha istituito all'art.14 bis un Fondo, da finanziare anche attraverso la vendita delle infrastrutture di proprietà della Difesa. Il Fondo, cui concorrerebbero ulteriori eventuali risorse da destinare annualmente in sede di legge finanziaria, servirebbe oltre che per le esigenze di manutenzione, ammodernamento e manutenzione dei mezzi della Difesa (inclusa l'Arma dei Carabinieri) al finanziamento della riallocazione dello stesso patrimonio infrastrutturale.

Il taglio sul reclutamento, in particolare, merita attenzione. Con la dizione taglio del reclutamento si dà l'impressione di voler agire soltanto in direzione della diminuzione negli arruolamenti di nuovi militari. Al contrario, le misure previste in questo decreto (meno 7 per cento nel 2009 e meno 40 per cento dal 2010) comportano, oltre alla riduzione dei nuovi arruolamenti, il mancato trattenimento di soldati che sono già nelle Forze Armate da 5 - 6 anni e che quindi - contro ogni loro legittima aspettativa - saranno congedati dopo aver prestato servizio sia in Italia che all'Estero.

Parzialmente superata, infine, la questione nata attorno all'art. 72 (Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo). Il testo approvato prevede fra l'altro, la possibilità per le amministrazioni di risolvere, a totale discrezione delle stesse, il rapporto di lavoro dei dipendenti che abbiano raggiunto i 40 anni di contribuzione, indipendentemente dal limite di età. Per il personale del comparto Difesa il calcolo dell'anzianità non è uguale a quello delle altre amministrazioni, alcuni periodi di servizio, particolarmente gravosi e pericolosi, vengono compensati con la maturazione di una maggiore anzianità. Questo poteva dar luogo a casi in cui a un'anzianità lavorativa di quaranta anni corrispondeva un'anzianità anagrafica minore di sessanta anni. Sarebbe stato illogico e inaccettabile attribuire una piena discrezionalità all'Amministrazione nel risolvere rapporti di lavoro con figure di grande esperienza e ancora pienamente operative e utili nel loro lavoro, magari per ragioni politiche e non funzionali.

L'ultima modifica al testo della manovra prevede, dunque, che con successivo DPCM si indichino per questi comparti i criteri di applicazione nei settori specifici della sicurezza, della difesa e degli esteri. Rimane ovviamente la preoccupazione che il successivo Dpcm non si discosti dalle linee generali adottate per le altre amministrazioni statali e quindi non rispetti completamente e adeguatamente le specificità di questo settore con conseguenze molto gravi.