



Roma, 6 novembre 2015

Prot. n. 889

Disegno di legge di stabilità per l'anno 2016

Osservazioni e proposte emendative

La manovra ammontava inizialmente a complessivi 26,5 miliardi di euro, che sono aumentati a 29,5 miliardi in base all'accoglimento della richiesta, avanzata dall'Italia alla UE, di utilizzare uno 0.2% di spazio di patto in più per la “clausola migranti”.

Sono utilizzate per la copertura dei 29,5 miliardi della manovra:

- le due *flessibilità* previste dall'UE riferite all'impegno per le riforme e per gli investimenti, ed anche il riconoscimento di una terza per circa 3 mld, riferita agli oneri sostenuti per l'immigrazione, per un totale di 17 mld;
- il contributo dalla *spending review* per 5,8 mld, da *ulteriori efficientamenti* per 3,1 mld riferiti a Regioni, Comuni, revisioni tendenziali di spesa, da *voluntary disclosure* per almeno 2 mld, dalla riduzione degli interessi sul debito, dalla tassazione dei giuochi per 1 mld, dalle privatizzazioni, utilizzate per la riduzione del debito.

La CONFEDIR non ritiene che la manovra, largamente in deficit con conseguente incremento del debito pubblico, possa determinare la tanto sbandierata riduzione delle tasse, perché la promessa cancellazione di IMU e TASI sulla prima casa sarà compensata dall'inevitabile taglio dei servizi, dall'aumento delle imposte sulle seconde case, nonché dai nuovi valori catastali.

Tale valutazione è in gran parte confermata dalle osservazioni della Corte dei Conti.

Punti della manovra non convincenti e da correggere sono soprattutto quelli di seguito specificati:

- rinnovi contrattuali;

- pensioni;
- sanità;
- spending review.

Rinnovi contrattuali

Nell'ambito della **legge di stabilità** il Governo ha previsto uno stanziamento per il 2016 di soli 300 milioni di euro, di cui 74 milioni di euro per il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia e 7 milioni di euro per il restante personale statale in regime di diritto pubblico, nulla prevedendo per il II semestre 2015, così come sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2015.

La legge prevede uno stanziamento di bilancio irrisorio dopo sei anni di blocco della contrattazione.

L'**Istat**, ha quantificato una perdita per ciascun dipendente pubblico dal 2010, anno in cui è partito il blocco, al 2014, ultimo aggiornamento, di una somma pari a 390 euro, guardando alla retribuzione lorda pro capite, perdita certamente aumentata nel corso del 2015. Il calcolo è sulle somme correnti, senza considerare l'erosione dovuta all'inflazione. Si è, infatti, passati da uno stipendio medio annuo di 34 mila e 662 euro a uno di 34 mila 272. Analizzando la spesa complessiva sostenuta dalla Pubblica Amministrazione per i redditi da lavoro dipendente il risparmio, sempre tra il 2010 e il 2014, è stato di 8 miliardi e 734 milioni euro. Un calo su cui ha pieni effetti, oltre al blocco della contrattazione, anche il **tetto al turnover**. E, infatti, i posti di lavoro **si sono ridotti a 3,3 milioni da 3,5 milioni di cinque anni prima**. La legge di stabilità prevede, peraltro, una nuova stretta proprio sul turn over. Le amministrazioni statali negli anni 2016, 2017 e 2018 potranno, infatti, assumere personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite del 25% della spesa del personale cessato l'anno precedente. E ci sarà anche **una stretta ai trattamenti accessori**. L'ammontare delle risorse destinate annualmente al **trattamento accessorio** del personale pubblico non potrà superare l'importo del 2015 e dovrà essere progressivamente ridotto in proporzione alle **cessazioni dal servizio**. Vengono ridotti gli spazi concessi alla contrattazione.

All'**ARAN** attualmente sono in atto **due trattative** importanti, **una** (il relativo tavolo si è insediato il 13 ottobre u.s.) per la definizione dei comparti e delle aree ex art. 40 del D.Lgs. 165/2001, così come modificato dal D.Lgs. 150/2009, che impone una drastica riduzione dei comparti e delle aree di contrattazione, e **l'altra** inerente la ridefinizione della rappresentatività sindacale per il triennio 2016-2018, per la quale l'Agenzia ha già provveduto al censimento dei relativi dati (dato associativo al 31/12/2014 e dato elettivo a marzo 2015).

L'art. 27 della legge di stabilità deve essere modificato nel senso di destinare i 300 milioni già stanziati per i rinnovi contrattuali del II semestre 2015 ed un successivo incremento dello stesso per il triennio 2016 - 2018, nel pieno rispetto della recente sentenza della Corte Costituzionale.

La Consulta ha, infatti, determinato l'obbligo di riattivare il negoziato per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, chiarendo che esso deve intendersi riferito anche all'anno 2015 (1/7/-31/12/2015), intervallo temporale in cui la rappresentatività sindacale è già stata definita dai CCNQ relativi al triennio 2013-2015.

Pertanto, la **CONFEDIR** chiede che nella legge di stabilità, in merito ai rinnovi contrattuali, si stabilisca:

- di definire il II semestre economico 2015 con le sigle rappresentative nel triennio 2013-2015, utilizzando lo stanziamento previsto di 300 milioni ;
- di introdurre una norma transitoria, relativa alla prima applicazione della futura definizione dei comparti ed aree, che permetta di calcolare la rappresentatività delle OO.SS. da ammettere alla negoziazione dei relativi CCNL (per il triennio 2016 -2018) sui precedenti comparti/aree. Lo stanziamento di bilancio dovrà essere incrementato adeguatamente in sede di assestamento dello stesso;
- di rinviare la piena attuazione delle disposizioni di cui alla legge 15/2009 e del D.Lgs. n. 150/2009 ai rinnovi di cui al successivo triennio 2016-2018, previa riduzione del numero e definizione dei nuovi comparti e relative aree dirigenziali, nonché di un nuovo accertamento della rappresentatività all'interno del perimetro degli stessi (ved. **parere del Consiglio di Stato – Sezione I – n. 0522/2010** nel quale si richiama la necessità di procedere ad una nuova raccolta dei dati sulla rappresentatività, assicurando in particolare il completo rinnovo delle RSU attraverso una nuova tornata elettorale, nel momento in cui la negoziazione proceda alla riduzione dei comparti/aree imposta dalla norma del 2009. Si rinviene in tale parere del Consiglio di Stato il principio di giustizia secondo cui la inscindibilità tra definizione dei comparti/aree di contrattazione e la individuazione delle OO.SS. rappresentative debba essere perseguita ed attuata con coerenza, assicurando che dopo aver definito l'ambito dei comparti/aree, si debba dare modo alle OO.SS. di organizzarsi per perseguire, tra i lavoratori, il consenso necessario a garantirsi la titolarità alla maggiore rappresentatività;
- di implementare il turn over soprattutto in alcuni delicati settori che rischiano il collasso quali la sanità, scuola, agenzie fiscali e ricerca. Per questo settore si segnala che all'art. 16 (*Giovani eccellenze nella Pubblica Amministrazione*), il comma 8 recita per gli Enti di ricerca: “Per i ricercatori e tecnologi restano ferme le percentuali di turn over previste

dall'articolo 3, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Tali percentuali per il 2016 dovrebbero, invece, essere aumentate onde favorire il ricambio generazionale e l'ingresso di forze giovani che al momento il disegno di legge prevede, anche in altri articoli, solo per Le Università.

- di stralciare le norme relative al trattamento accessorio.

Pensioni

I pensionati sono considerati una categoria debole, priva di capacità reattiva, e ad essi i Governi degli ultimi anni hanno già rivolto le loro attenzioni: nel 2011 (governo Monti), con il blocco della rivalutazione per il 2012 e 2013, il che ha generato perdite economiche pari ad una mensilità annua; nel 2013 (governo Letta) con la reiterazione del blocco della rivalutazione per il 2014 ed il 2015, il che ha incrementato la consistenza del taglio ad una seconda mensilità, su base annua.

Si tratta di tagli consistenti e definitivi, destinati cioè a perpetuarsi per tutta la vita di coloro che li hanno subiti, senza possibilità di recupero.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, c. 25 del decreto legge 271/2011, convertito nella legge 214/2011, che: *“in considerazione della contingente situazione finanziaria, riconosceva – per gli anni 2012-2013 – la rivalutazione dei trattamenti pensionistici solo ai trattamenti di importo complessivo fino a 3 volte il minimo INPS, nella misura del 100%”*.

La perequazione delle pensioni è, dunque, un diritto garantito dalla Costituzione.

La proposta della legge di stabilità è, invece, ulteriormente peggiorativa rispetto alla legge 147/2013, prevedendo non solo di non restituire il furto ex legge n. 109/2015, ma di peggiorare la legge 147/2013.

Infatti:

- a) le fasce pensionistiche 3-4 volte il minimo INPS (1.503-2003 euro/lordi/mese) hanno avuto una rivalutazione così articolata: 90% (l. 147); 50% (l. 109); 95% (ddl stabilità);
- b) le fasce pensionistiche 4-6 volte il minimo INPS (2.004-3.005 lordi/mese) hanno avuto una rivalutazione così articolata: 75% (147); 50% (109); 50% (stabilità);
- c) le fasce pensionistiche oltre 6 volte il minimo INPS (>3.000 euro lordi/mese) hanno avuto un percorso rivalutativo ancor più frastagliato: 75% (147); 0% (norma successiva); 45% (109); 45 % (stabilità). Ma, in questo caso va verificato il testo finale che potrebbe riproporre la mancata rivalutazione totale per le pensioni over 6.000/mese.

La piena rivalutazione è assicurata solo per la fascia fino a 3 volte il minimo INPS.

L'anno 2014 è stato in deflazione, mentre il 2015 a bassa inflazione (0,30-0,40%). Per il 2016 si prospetta all'1%.

Pertanto, in materia pensionistica la CONFEDIR chiede il rispetto integrale di quanto sancito dalla Corte Costituzionale, ed un intervento legislativo per la netta separazione della previdenza dall'assistenza per l'INPS.

Sanità

Più pesante si prospetta per il 2016 l'intervento della legge di stabilità in materia di **sanità pubblica** dove il "giro di vite" riguarderà: centralizzazione spinta degli acquisti di beni e servizi e valorizzazione del ruolo di CONSIP; piani di rientro per le Regioni in rosso; nuovi livelli di assistenza e costi standard; riduzione del fondo sanitario dai 113 miliardi di euro inizialmente previsti a 111 miliardi, anzi a 110.2 miliardi se si tiene conto degli 800 milioni di euro riservati ai nuovi LEA. Tra le pieghe della manovra spuntano, inoltre, altri tagli per la sanità. Infatti per il 2017 sarebbero previsti per le Regioni circa 4 miliardi in meno, e nel 2018 e 2019 5,48 miliardi, con il rischio secondo le Regioni di cristallizzare per anni le risorse per la sanità alla quota di 111 miliardi prevista per il 2016.

E la mobilitazione prevista dagli statuti generali della professione medica e odontoiatrica a Roma per il 28 novembre sotto l'egida della FNOMCeO ne è la conseguenza diretta.

Anche lo spazio di libertà professionale dei medici pubblici, ai fini di garantire un esercizio dell'arte secondo scienza e coscienza, è sempre più contratto dall'aumento della burocrazia, dai vincoli posti da "protocolli" pressoché obbligati e dai LEA dominati dall'ossessione economicistica al fine di "risparmiare ad ogni costo" sulla pelle dell'utenza, al punto da mettere a rischio ogni ragionevole ed efficace intervento di prevenzione.

Ed, intanto, restano per ora fuori dal ddl di stabilità le nuove regole e disposizioni sulla responsabilità professionale dei medici, necessaria per arginare la cosiddetta "medicina difensiva" e che, invece, sono ferme in commissione affari sociali della Camera dei Deputati.

Spending review

Negli ultimi anni, la necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, sono state più volte al centro dell'attenzione del Legislatore, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio, reso ancor più stringente alla luce del percorso di consolidamento dei conti pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea. Tra gli obiettivi sottesi alla *spending review* vi è

quello di superare sia la logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della “spesa storica”.

In particolare, con il processo di revisione della spesa si intende superare il tradizionale approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto, piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere.

Non condividiamo, pertanto, il ridimensionamento nella legge di stabilità della *spending review* a 5,8 dagli annunciati 14 e poi 10 mld. Ciò è un grave arretramento del Governo e dimostra che la riduzione della spesa pubblica non avviene senza l'energia di un *patto sociale* con cui lo stesso Governo coinvolga le più ampie partecipazioni e responsabilità su una riforma profonda per la razionalizzazione istituzionale e l'efficienza delle PP. AA. a tutti i livelli.

La **CONFEDIR** quale parte sociale da anni si è fatta parte attiva con una serie di proposte in materia di *spending review*, avanzate e discusse anche con il commissario Cottarelli, ma ignorate dai diversi Governi che si sono succeduti in questi anni.

Conclusioni

La manovra è finanziata in gran parte in deficit (dall'atteso 1,8% al 2,2%- 2,4%, comunque sotto il 3% del PIL) con il rinvio al 2018 del pareggio di bilancio strutturale e con la previsione progressiva di miglioramento del saldo primario e di riduzione del debito già dal 2016. Il debito pubblico contribuisce alla deflazione, poiché gli oneri del debito sottraggono risorse per le politiche di sviluppo; la deflazione comporta un circolo vizioso di decrescita economica che tende ad autoalimentarsi. Lo stock del debito pubblico è un severo nodo strutturale dell'economia italiana, che va affrontato con una strategia di ampio respiro. La Banca d'Italia ha certificato che a maggio 2015 il debito ha sfiorato i 2.200 miliardi di euro e dall'inizio del 2015 è cresciuto di 83,3 miliardi.

La **CONFEDIR** ha proposto e propone ripetutamente, politiche di governance istituzionale e politiche di intervento sulla spesa e sull'entrata tra loro coordinate.

La razionalizzazione della spesa pubblica richiede interventi non solo per realizzare una maggiore efficienza dei singoli uffici e una migliore qualificazione del personale ma anche, e soprattutto, una leale cooperazione tra i diversi livelli istituzionali che comporti anche una revisione del loro assetto e della ridefinizione dei loro poteri. Occorre restituire allo Stato la possibilità di intervenire unitariamente su alcune materie di interesse generale.

Il riassetto razionale dei poteri e dei livelli di governo non esclude, e anzi impone l'esigenza di coinvolgere tutti i soggetti istituzionali nella impostazione di una nuova politica economica.

Non è possibile affrontare la difficile situazione economica del nostro Paese, peraltro, inserita in un contesto economico internazionale in rapida evoluzione, senza una stretta interazione con le Forze Sociali e un'assunzione di responsabilità comuni delle Parti in causa (partiti, istituzioni, forze sociali). Perché possano realizzarsi le politiche pubbliche queste non possono essere “*uno actu*” (Sabino Cassese).

Le politiche pubbliche devono essere, invece, il frutto di una lunga e articolata sequenza, riassumibili nelle seguenti fasi: la scelta delle politiche e la formazione dell'agenda di governo; la preparazione del progetto politico; la sua attuazione concreta in via esecutiva; l'esame dei risultati ottenuti e, sulla base dell'esito di questo, la stima delle correzioni eventualmente necessarie.

Come **CONFEDIR** (Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione), lamentiamo, purtroppo, l'ennesimo mancato coinvolgimento nell'elaborazione della manovra della classe dirigenziale pubblica. Si auspica un'inversione di rotta nelle relazioni sindacali, con la ripresa del confronto del Governo e del Parlamento con le Parti Sociali.

La dirigenza pubblica che la **CONFEDIR** rappresenta attraverso le Organizzazioni sindacali aderenti, non è e non vuole essere uno spettatore passivo, ma un soggetto attivo, propositivo per aiutare il Paese a superare questa difficile fase.