

# Notiziario

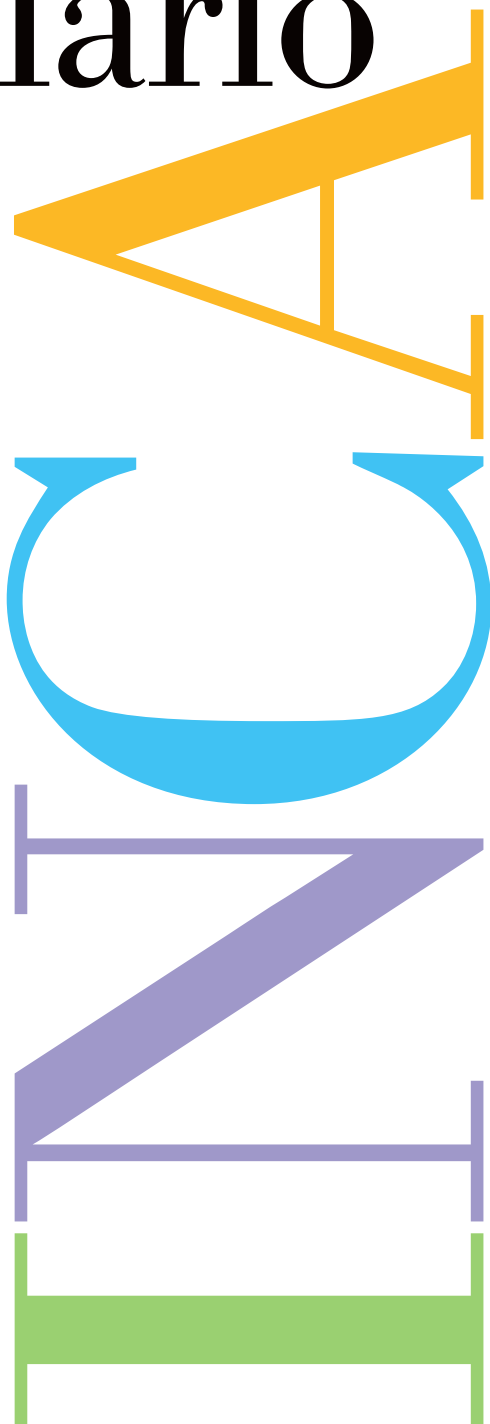
**NotiziarioINCAonline**  
**N. 6 / 2023**

**Il populismo  
nella finanziaria**

**Legge di Bilancio  
2024-2026**



*il Patronato della CGIL*



**DIRETTORE RESPONSABILE**

Lisa Bartoli

**REDAZIONE**

Micaela Aureli

**EDITORE E PROPRIETARIO**

FUTURA SRL

Corso d'Italia, 27

00198 Roma

Tel. 06 44870283

[www.futura-edizioni.it](http://www.futura-edizioni.it)

Progetto grafico:

© FUTURA SRL

CHIUSO IN REDAZIONE

DICEMBRE 2023

EGREGIO ABBONATO, AI SENSI DEL D.LGS. N. 196/  
2003 LA INFORMIAMO CHE I SUOI DATI SONO CON-  
SERVATI NEL NOSTRO ARCHIVIO INFORMATICO E  
SARANNO UTILIZZATI DALLA NOSTRA SOCIETÀ,  
NONCHÉ DA ENTI E SOCIETÀ ESTERNE A ESSA COL-  
LEGATE, SOLO PER L'INVIO DI MATERIALE AMMINI-  
STRATIVO, COMMERCIALE E PROMOZIONALE DERI-  
VANTE DALLA NOSTRA ATTIVITÀ.

LA INFORMIAMO INOLTRE CHE LEI HA IL DIRITTO DI  
CONOSCERE, AGGIORNARE, CANCELLARE, RETTIFI-  
CARE I SUOI DATI OD OPPORSI ALL'UTILIZZO DEGLI  
STESSI, SE TRATTATI IN VIOLAZIONE DEL SUDET-  
TO DECRETO LEGISLATIVO.

## Sommario

■ <i>Introduzione di Michele Pagliaro</i>	
Tra autoritarismo e demagogia	5
<b>Interventi</b>	
■ <b>Felice Cincotti</b>	
Manovra frammentata e senza strategia	9
■ <b>Luciano Cerasa</b>	
Una manovra senza visione	17
■ <b>Christian Ferrari</b>	
Finanziaria regressiva, tutta da riscrivere	21
■ <b>Anna Maria Bilato</b>	
Pensioni per far cassa	25
■ <b>Ivan Pedretti</b>	
Questo governo vuole indebolire lo Stato	31
■ <b>Fabio Manca</b>	
Sanità: c'è ancora domani?	33
■ <b>Rosy Bindi</b>	
In difesa del Servizio sanitario nazionale	37





## Introduzione

# TRA AUTORITARISMO E DEMAGOGIA

■ Michele Pagliaro\*

**F**are i duri con i più deboli e mostrare una certa dose di clemenza nei confronti dei ceti più ricchi. A questo ci ha abituato l'attuale governo di destra, a un anno dal suo insediamento, che sembra non voler avere alcun contatto con la realtà. Complice anche una certa stampa, l'esecutivo si avvia ad approvare una legge di Bilancio improntata al perdonismo verso i grandi evasori, che intanto applaudono, e a punire, piuttosto che aiutare, i lavoratori e i pensionati, quasi unici in questo Paese a versare all'erario fino all'ultimo centesimo di tasse.

Vanno in questa direzione: il defianziamento del sistema sanitario nazionale, incentivando il ricorso alle strutture private; le prime modifiche al sistema fiscale, dirette verso la flat tax per cancellare definitivamente il principio della progressività, uno dei capisaldi della nostra Costituzione; il mancato adeguamento delle pensioni, già magre per le tasche degli italiani, come dimostrano i dati diffusi nei giorni scorsi dallo stesso Inps; gli interventi sul sistema previdenziale, che restringono le opportunità di accesso al pensionamento, peggiorando addirittura la legge Monti-Fornero; la mancata proroga del mercato tutelato di luce e gas per le famiglie, nonostante i forti rincari; senza considerare che nulla c'è per i giovani e le loro possibilità di occupazione, riservando alle aziende che li assumono un provvedimento di decontribuzione della durata di un solo anno.

Nonostante ciò, il governo con toni quasi trionfalistici sbandiera la riduzione del cuneo fiscale per un solo anno – neppure strutturale – che distribuirà briciole e che non incide affatto sulla povertà di milioni di persone, vera piaga del Paese; il tutto condito con un intervento sulla tassazione, che premia il lavoro autonomo tartassando il lavoro dipendente.

Piuttosto che combattere la precarietà dilagante nel mercato del lavoro, che rende poveri anche chi è occupato, preferisce indirizzare le già scarse risorse disponibili a realizzare il ponte sullo stretto di Messina (si parla di 11 miliardi di euro), senza affrontare i veri problemi del Mezzogiorno: le infrastrutture interne che mancano e che rendono il Sud poco appetibile per qualsiasi investimento economico.



---

\* Presidente Inca Cgil Nazionale

Eppure, il governo in campagna elettorale ne aveva fatte di promesse, contro l'Europa, contro la politica dell'austerità, ma se questi sono i risultati c'è poco da sorridere. In nome della lotta ai presunti abusi, ha cancellato il Reddito di cittadinanza sostituendolo con l'Assegno di inclusione, la cui procedura per il riconoscimento è criptica persino per gli addetti ai lavori, come noi.

Il governo smentisce sé stesso e a rimetterci sono i soliti noti. A nulla valgono le parole di conforto sbandierate per dimostrare che l'occupazione cresce, che i dati macroeconomici sono sotto controllo. Ma quale occupazione cresce? Quella di bassa qualità: vale a dire, come riferisce l'ultimo report della Cgil, gli occupati a termine (+30,2%, che raggiungono quota 3 milioni). E si tratta prevalentemente di stagionali, somministrati, lavori intermittenti e prestazioni occasionali. Nell'arco degli ultimi 15 anni, il tasso di precarietà dipendente è aumentato dal 13,1 al 15,7% (+2,6 punti percentuali).

Il governo sembra non accorgersi che, con la sua ottimistica quanto irrealistica visione, si sta risvegliando quella parte del Paese che si mostra sfiduciato, ma che non vuole rassegnarsi al declino. Uomini e donne che hanno protestato numerosi nelle giornate di mobilitazione e di sciopero promosse da Cgil e Uil e che rivendicano quell'attenzione che l'esecutivo nega, sottraendosi a qualunque confronto con le parti sociali. Una protesta che nasce dal basso e che il governo vuole invece soffocare, mostrando addirittura i muscoli con la precettazione per impedire l'esercizio del diritto di sciopero.

L'Inca, con la sua attività di tutela individuale, è in grado di affermare che la domanda di protezione sociale sta aumentando e rischia di aggravarsi se non si daranno risposte concrete al disagio diffuso.



**INTERVENTI**







# MANOVRA FRAMMENTATA E SENZA STRATEGIA

■ Felice Cincotti\*

## 1. Uno sguardo d'insieme

Alla definizione della manovra concorrono quest'anno, oltre alle misure del disegno di legge di bilancio e dell'usuale decreto d'accompagnamento (il DL 145/2023), anche quelle dei due schemi di decreto legislativo d'attuazione della delega sulla riforma fiscale. In linea con le indicazioni della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef), la manovra di bilancio determina, rispetto al quadro "tendenziale" o a legislazione vigente, un aumento dell'indebitamento netto o *deficit* della Pubblica amministrazione (Pa) nel triennio 2023-2025 (rispettivamente, 3,2, 15,7 e 4,5 miliardi di euro) e una riduzione nel 2026 (3,9 miliardi di euro).

Esaminando più da vicino la manovra lorda, si può vedere come gli Interventi, ossia le misure espansive, tocchino l'importo di 39,2 miliardi di euro l'anno prossimo per poi ridursi nel biennio seguente a 22,6 miliardi di euro in media annua (tavola 1)<sup>1</sup>. Le minori entrate nel 2024 giocano un ruolo di primo piano (il 56,7% del totale degli interventi), mentre diventano meno rilevanti nel biennio seguente in cui sono in media poco più del 20% degli interventi. Le Risorse o Coperture, a loro volta, sono per lo più assicurate da riduzioni di spesa che ne rappresentano oltre la metà in tutti gli anni, ad eccezione del 2025 in cui le maggiori entrate ne rappresentano il 63% circa.

Passando a considerare gli effetti netti, quello sulle entrate è negativo (ossia le minori entrate superano in valore assoluto le maggiori) solo l'anno prossimo, mentre quello sulle spese sarebbe positivo in tutti gli anni considerati e riguarderebbe sostanzialmente la componente di parte corrente (per quella in conto capitale l'effetto netto diviene negativo a partire dal 2025).

\* Ricercatore del Cer (Centro Europa Ricerche)

<sup>1</sup> Nella ricostruzione di tale tavola non abbiamo considerato il Fondo destinato all'attuazione della manovra di bilancio 2024-2026 perché rappresenta una posta meramente "duplicativa". Inoltre, abbiamo considerato tra le (minori) entrate le risorse previste per il 2025-2026 nel fondo per l'attuazione della riforma fiscale.

**Tavola 1. Effetti della manovra di bilancio sul conto economico della Pa**

milioni di euro	2023	2024	2025	2026
<b>RISORSE</b>	3.857	23.484	19.394	25.188
Maggiori entrate	1.536	10.143	12.192	10.534
Minori spese correnti	1.603	9.319	2.905	3.150
Minori spese in c. cap.	718	4.023	4.298	11.503
<b>INTERVENTI</b>	7.045	39.172	23.939	21.323
Minori entrate	33	22.228	6.133	3.933
Maggiori spese correnti	5.581	12.783	15.444	14.870
Maggiori spese in c. cap.	1.431	4.161	2.362	2.520
<b>EFFETTO NETTO (*)</b>	-3.188	-15.688	-4.544	3.865
Entrate nette	1.503	-12.086	6.059	6.601
Spese nette	4.691	3.602	10.604	2.736
- Spese nette correnti	3.978	3.465	12.539	11.720
- Spese nette in c. cap.	713	138	-1.935	-8.984

(\*) Il segno negativo indica un aumento del deficit, quello positivo una riduzione

Fonte: elaborazioni Cer

10

FELICE CINCOTTI

## 2. I principali Interventi della manovra

Per esaminare più da vicino la manovra, nella tavola 2 abbiamo riportato le principali misure di espansione del bilancio (Interventi), distinguendoli a seconda che siano relativi alle entrate o alle spese.

Le principali misure di riduzione della pressione fiscale sono quelle di sgravio contributivo a beneficio dei lavoratori e la revisione dell'Irpef. A queste se ne aggiungono altre, riferite a specifiche categorie di contribuenti e a settori di attività, con un impatto complessivamente più contenuto sui conti pubblici<sup>2</sup>. Lo sgravio contributivo a beneficio dei lavoratori pubblici e privati con redditi medio-bassi è la misura più rilevante della manovra di bilancio, 14,7 miliardi di euro, che si riducono a poco meno di 11 se si considerano i relativi effetti fiscali (cfr. oltre). In linea con l'analoga misura adottata lo scorso aprile e riferito al secondo semestre di quest'anno, il nuovo sconto contributivo è pari al 7% per i lavoratori la cui retribuzione lorda annualizzata è inferiore a 25 mila euro e del 6% per quelli con retribuzione compresa tra 25 e 35 mila euro. Decisamente più contenuto è il costo della decontribuzione, totale anziché parziale, prevista per le madri lavoratrici con tre o più figli

<sup>2</sup> Ricordiamo il potenziamento del cosiddetto welfare aziendale e la detassazione dei premi di risultato e del lavoro notturno e straordinario prestato nei giorni festivi da lavoratori di strutture turistico-alberghiere.

e, solo per il 2024, anche per quelle con due, pari complessivamente a oltre 700 milioni di euro per il 2024 e poco meno di 300 annui nel biennio successivo.

## Tavola 2 - I principali Interventi della manovra

milioni di euro	2023	2024	2025	2026
<b>INTERVENTI</b>	7.045	39.172	23.939	21.323
MINORI ENTRATE	33	22.228	6.133	3.933
Sgravi contributivi per lavoratori	0	15.483	557	269
- Dipendenti		14.736	294	0
- Madri lavoratrici		747	263	269
Riforma IRPEF		4.280	3.484	2.814
Maggiore deducibilità per neo-assunti			1.337	
<b>MAGGIORI SPESE</b>	7.012	16.944	17.806	17.390
Anticipo conguaglio indiciz. pensioni	2.038		0	0
Pubblico impiego	2.000	3.000	5.000	5.000
Infrastrutture ferroviarie	1.000			
SSN	0	3.000	4.000	4.200
Rifinanziamenti spese già in essere	0	1.950	860	852
ZES	0	1.800	0	0
Anticipi pensionamenti	0	263	1.059	539

Fonte: elaborazioni Cer

La revisione dell'Irpef, a sua volta, si articola in una rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni dell'imposta, nell'incremento della detrazione per lavoro dipendente e nel contenimento delle detrazioni per oneri. Più precisamente, gli scaglioni vengono ridotti a tre accorpendo l'attuale secondo scaglione – quello che va da 15 a 28 mila euro – al primo, allineandone al contempo l'aliquota (che passa dal 25 al 23%). La detrazione per il lavoro dipendente viene incrementata da 1.880 a 1.955 euro per i redditi fino a 15 mila e lasciata invariata per gli altri scaglioni. Per i contribuenti con reddito superiore a 50 mila euro, invece, si riducono di 260 euro le detrazioni derivanti dagli oneri detraibili al 19%, ad eccezione di quelle relative alle spese sanitarie.

Solo per il 2025, infine, le imprese possono beneficiare di una maggiorazione della deduzione sui redditi commisurata al costo sostenuto per l'assunzione di nuovi lavoratori.

Numerose sono le misure espansive di spesa, la gran parte delle quali dagli effetti unitari poco rilevanti, ma che nel complesso assorbono un ammontare significativo di risorse. Le misure più rilevanti sono il rinnovo del contratto 2022-2024 del personale statale e il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale. Al rinnovo dei contratti degli statali sono destinati (al lordo degli effetti fiscali) 2 miliardi nel 2023, che salgono a 3 miliardi l'anno

prossimo e a 5 a partire dal 2025<sup>3</sup>. Al rifinanziamento del Ssn a sua volta sono destinati 3 miliardi nel 2024, 4 nel 2025 e 4,2 nel 2026. Gran parte di tali risorse sono destinate al rinnovo dei contratti dei lavoratori dipendenti e di quelli convenzionati e a nuove assunzioni nel comparto dell'assistenza territoriale (2,4 miliardi nel 2024 e 2,7 in media nel biennio seguente, secondo la nostra ricostruzione). Con la finalità di contenere le liste d'attesa, si incrementano inoltre le tariffe orarie delle prestazioni aggiuntive eseguite dal personale sanitario e gli acquisti di prestazioni degli operatori accreditati.

Vengono anticipati a quest'anno, inoltre, sia l'erogazione del conguaglio di 0,8 punti percentuali relativo alle rivalutazioni delle pensioni<sup>4</sup> e alcune spese per le infrastrutture ferroviarie, per una maggiore spesa quest'anno rispettivamente di oltre 2 e 1 miliardo di euro, compensata da una riduzione dello stesso ammontare nel prossimo anno. Il rifinanziamento di programmi di spesa già previsti a legislazione vigente e del credito d'imposta per gli investimenti effettuati da imprese ubicate nella Zona economica speciale (Zes) unica del Mezzogiorno comportano a loro volta una maggiore spesa di circa 2 miliardi di euro nel 2024 e di circa la metà all'anno nel biennio successivo il primo e di 1,8 miliardi nel solo 2024 il secondo.

Vengono, infine, prorogate le forme di flessibilità di uscita dal lavoro esistenti, ossia Ape Sociale, Opzione donna e Quota 103, con una maggiore spesa di 263 milioni nel 2024 che salgono a oltre 1 miliardo nel 2025 per ridursi della metà l'anno seguente<sup>5</sup>. La proroga è accompagnata però da alcune modifiche che ne rendono più restrittivo l'utilizzo: per l'Ape Sociale e Opzione donna si aumentano rispettivamente di 5 mesi e un anno i requisiti anagrafici, mentre per Quota 103 si rendono più stringenti i requisiti aggiuntivi, allungando le "finestre", imponendo il ricalcolo della pensione secondo il metodo contributivo e riducendo l'ammontare massimo dell'assegno conseguibile sino al 67° anno di età da cinque a quattro volte il trattamento minimo.

### **3. Le principali misure di copertura della manovra**

Nella tavola 3 abbiamo riportato le principali misure di copertura adottate nella manovra, anche in questo caso distinte a seconda che siano relative alle entrate o alle spese. Tra le maggiori entrate le più significative sono gli effetti fiscali collegati ai maggiori oneri so-

<sup>3</sup> Allo stesso fine la legge di Bilancio 2022 aveva già stanziato 300 milioni di euro per il 2022 e 500 dal 2023. La manovra dello scorso anno, inoltre, aveva previsto l'erogazione per quest'anno di un emolumento accessorio una tantum per una spesa complessiva di 1 miliardo.

<sup>4</sup> Si fa riferimento alla differenza tra il tasso di inflazione effettivamente registrato nel 2022 – pari all'8,1% – e quello inizialmente utilizzato per l'indicizzazione delle pensioni.

<sup>5</sup> Allo stesso fine la legge di Bilancio 2022 aveva già stanziato 300 milioni di euro per il 2022 e 500 dal 2023. La manovra dello scorso anno, inoltre, aveva previsto l'erogazione per quest'anno di un emolumento accessorio una tantum per una spesa complessiva di 1 miliardo.

stenuti per il pubblico impiego, le decontribuzioni e i trattamenti pensionistici, che salgono fino a 6 miliardi di euro nel 2024, per poi ridursi a 3,8 in media all'anno nel biennio seguente. Seguono le entrate attese dall'abrogazione dell'Aiuto alla crescita economica (Ace), previsto nell'ambito degli schemi di decreto legislativo di riforma fiscale, pari a 4,8 miliardi di euro nel 2025 e a 2,8 nel 2026<sup>6</sup>. Circa 1,3 miliardi di euro nel 2024 e 2,4 annui nel biennio seguente sono, infine, le maggiori entrate attese dalle misure di contrasto all'evasione. Tra le diverse misure previste, le più significative sono l'estensione al settore assicurativo della ritenuta di acconto sulle provvigioni corrisposte per definite prestazioni di intermediazione e procacciamento di affari e l'innalzamento dall'8 all'11% della ritenuta effettuata dagli intermediari "all'atto dell'accredito dei pagamenti" relativi a spese per le quali sono previste agevolazioni fiscali<sup>7</sup>.

**Tavola 3 - Le principali misure di copertura della manovra (milioni di euro)**

milioni di euro	2023	2024	2025	2026
RISORSE	3.857	23.484	19.394	25.188
MAGGIORI ENTRATE	1.536	10.143	12.192	10.534
Effetti fiscali	1.536	6.684	3.831	3.777
- pubblico impiego	970	3.196	3.837	3.811
- decontribuzioni e pensioni	566	3.488	-6	-34
Lotta all'evasione	0	1.258	2.397	2.377
ACE	0	0	4.820	2.814
MINORI SPESE	2.321	13.342	7.202	14.653
Riduzione fondo riforma fiscale	0	4.064	0	0
Anticipo conguaglio indiciz. pensioni	0	2.038	0	0
Infrastrutture ferroviarie	0	1.000	0	0
Tagli Ministeri e Enti territoriali	990	1.416	1.468	1.483
Defin. e Riprog. spesa già in essere	0	2.710	4.030	9.698

Fonte: elaborazioni Cer

Tre sono i principali tipi di misure di copertura dal lato delle spese. Il primo si riferisce al definanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale che, istituito quest'anno dal DL 48/2023, per un ammontare di poco superiore a 4 miliardi di euro, va a co-

<sup>6</sup> L'Ace, reintrodotta nel 2019, è un meccanismo fiscale di aiuto alla crescita economica delle imprese, che consente di dedurre dal loro reddito imponibile un importo pari al rendimento figurativo degli incrementi di capitale, così da incentivare il finanziamento mediante capitale proprio.

<sup>7</sup> Tra le altre misure ricordiamo quelle che mettono a disposizione dell'agente di riscossione informazioni maggiori e più accurate accrescendone l'efficienza – privilegiando i casi in cui sono migliori le prospettive di incasso – e l'introduzione di nuovi limiti all'utilizzo delle compensazioni.

prire la riduzione Irpef prevista per il prossimo anno. Il secondo riguarda i tagli previsti per i ministeri e gli enti territoriali, per un ammontare complessivo di circa 1,5 miliardi di euro all'anno nel triennio 2024-2026<sup>8</sup>. Concorrono alla copertura, infine, i risparmi attesi dalle riprogrammazioni e, in misura minore, dai definanziamenti di programmi di spesa previsti a legislazione vigente, quasi interamente relativi a spese in conto capitale. Si tratta di importi crescenti nel triennio che passano da circa 2,7 miliardi di euro nel 2024 a poco meno di 10 nel 2026.

#### **4. Conclusioni**

Dall'esame condotto si evince che il principale intervento previsto dalla manovra di bilancio è costituito dallo sgravio contributivo a favore dei lavoratori dipendenti che assorbe da solo, al lordo degli effetti fiscali indotti, il maggior *deficit* programmato per il prossimo anno. Si tratta di una misura, già sperimentata dai precedenti esecutivi, nella prospettiva di una strutturale riduzione del cuneo fiscale, con la finalità anche di favorire quei lavoratori più deboli (incapienti) che, non versando imposte, non beneficiano di eventuali agevolazioni fiscali. Il governo Meloni ripropone nuovamente tale provvedimento solo per un anno, in versione "potenziata" rispetto a quelle precedenti<sup>9</sup>, con la conseguenza di accentuare le irregolarità dell'andamento dell'effettivo beneficio goduto in corrispondenza delle soglie di reddito definite (a causa degli effetti fiscali associati all'incremento del reddito disponibile) e per tale via distorcere le scelte di comportamento degli individui<sup>10</sup>. Un tema che andrebbe attentamente valutato se si volesse rendere strutturale la misura. Peraltro, il costo in cui si incorrerebbe pone dei dubbi sull'effettiva capacità del governo Meloni di riproporla nel prossimo futuro, anche per via del presumibile restringimento degli spazi di manovra disponibili, derivanti dalla riformulazione delle regole di governance europee.

Anche quest'anno, complice la significativa "frammentazione" della manovra, è difficile individuare tra gli interventi previsti quelli rappresentativi di una politica di bilancio di legislatura. In effetti, il governo proroga in materia di pensionamenti anticipati le misure prese lo scorso anno, ma ne restringe le condizioni di accesso. In tema di fisco, inoltre, il

---

<sup>8</sup> In particolare, nel 2023 il taglio riguarda solo i ministeri. A partire dal 2024 il taglio imposto ai ministeri è di circa 900 milioni di euro annui, che si aggiungono a quelli già deliberati nella scorsa legge di bilancio (0,8 miliardi nel 2023, 1,2 nel 2024 e 1,5 dal 2025). Dei 600 milioni di euro annui imposti agli enti territoriali, oltre la metà è a carico delle Regioni a statuto ordinario.

<sup>9</sup> La decontribuzione per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi è una misura introdotta "originariamente" dalla legge di Bilancio 2022 e successivamente prorogata con un aumento dell'aliquota di sconto. Fissata inizialmente allo 0,8%, è stata dapprima elevata al 2% con il DL 115/2022 e poi al 3% per i redditi inferiori a 25 mila euro con la legge di Bilancio 2023.

<sup>10</sup> Cfr. Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026", pp. 54-58.

governo darebbe corso all'obiettivo di riduzione della pressione fiscale sulle famiglie, inaspando però quella a carico delle imprese che subirebbero a partire dal 2025 il maggior costo derivante dall'abrogazione dell'Ace.

Considerati i numerosi fronti aperti (rinnovo dei contratti del personale, modernizzazione, in particolare dell'assistenza territoriale e di quella agli anziani, contenimento della lista d'attesa), l'aumento del finanziamento del Ssn va sicuramente nella giusta direzione. Tuttavia, le maggiori risorse previste non sembrano sufficienti per evitare il progressivo ridimensionamento del settore sanitario e metterlo in grado di rispondere alle sfide future: secondo la nostra ricostruzione e sulla base delle indicazioni ufficiali disponibili, nel prossimo triennio sia il finanziamento che la spesa sanitaria si collocherebbero in percentuale di Pil al di sotto dei valori registrati nel decennio pre-pandemico.

Va infine rammentata la rilevanza dei tagli alla spesa in conto capitale e agli investimenti tra le misure di copertura della manovra: nel 2026, solo per la riprogrammazione e i defianziamenti di progetti di spesa già in essere, il taglio previsto è di 9,7 miliardi di euro. Proprio per questo diviene ancora più necessario dare concreta e celere attuazione delle misure previste dal Pnrr, anche in considerazione del fatto che la maggior parte delle risorse messe a disposizione dall'Europa sono costituite da sovvenzioni, che il nostro Paese non deve restituire.





# UNA MANOVRA SENZA VISIONE

■ Luciano Cerasa\*

Una manovra scritta sull'acqua, con la maggior parte delle misure adottate che non vanno oltre l'anno e che sul piano dei conti pubblici non metterà disavanzo e debito pubblico su un percorso di discesa, come chiede la Commissione europea. Ma anche largamente insufficiente a fornire uno stimolo alla crescita economica e al recupero del potere d'acquisto delle famiglie, falciato da un'inflazione "esogena" che in Italia colpisce salari decrescenti dal 1990, unico Paese Ue a fronte degli incrementi corposi registrati nelle altre economie mature.

Sono queste le due grandi debolezze di una legge di Bilancio 2024 presentata come "prudente", ma che in realtà espone il Paese al rischio del dissesto contabile nel medio periodo, a una deindustrializzazione strutturale e all'ulteriore depauperamento del ceto medio produttivo, al quale contribuisce il costante restringimento del perimetro dello Stato sociale.

Le due più importanti misure introdotte solo per il 2024 sono il taglio dei contributi previdenziali fino a un reddito di 35 mila euro e l'accorpamento dei primi due scaglioni dell'Irpef, che insieme valgono circa 15 miliardi. Ma ve ne sono molte altre: la detassazione del welfare aziendale e dei premi di produttività, la riduzione del canone Rai (un risparmio di 20 euro per un anno), ancora un differimento di sei mesi di plastic e sugar tax, l'azzeramento dei contributi previdenziali per le lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con due figli, il credito di imposta per gli investimenti nella Zona economica speciale del Mezzogiorno, il rifinanziamento della legge Sabatini per gli investimenti. In totale circa 4 miliardi.

Nella direzione invece di alleggerire i bilanci futuri c'è l'impegno a tagli di spesa, per investimenti, che si realizzeranno nel 2026: la riprogrammazione delle spese della Difesa (1,5 miliardi) e dell'intero bilancio statale (9 miliardi). Per non parlare di un misterioso piano di privatizzazioni per 20 miliardi, decisivo per le stime del governo di riduzione del debito da qui al 2026.

---

\* Direttore del Nens – Nuova economia nuova società, il centro di studi economici fondato da Pierluigi Bersani e Vincenzo Visco, presieduto dal professor Giuseppe Pisauro

Tra i principali provvedimenti solo tre mostrano una proiezione di spesa su tutto il triennio: i finanziamenti per la Sanità (1,9 miliardi nel 2024 e 2,9 miliardi nel 2026 largamente insufficienti secondo le stime per mantenere almeno gli attuali standard), per i contratti del Pubblico impiego (1,5 miliardi nel 2024 e 2,5 miliardi nel 2026, al netto delle entrate fiscali e contributive sugli aumenti delle retribuzioni) e per il ponte sullo stretto di Messina (400 milioni nel 2024 e 800 milioni nel 2026).

Se si guarda poi alla legge di Bilancio con l'ottica del contributo alla crescita, il quadro è ancora più sconcertante. Vediamo un paio di esempi.

L'intervento di maggior dimensione per il 2024 è il rinnovo dello sgravio contributivo, costo 10 miliardi. Lo strumento presenta alcuni difetti. Innanzitutto, il modo in cui è disegnato, per classi di reddito e non per scaglioni: superando la soglia dei 35 mila euro si perde l'intero sgravio e quindi ci si ritrova con un reddito netto più basso di prima. Poi c'è l'effetto negativo della riduzione dei contributi sull'equilibrio del sistema pensionistico. “Sfuggono i motivi della popolarità della fiscalizzazione dei contributi come strumento per il sostegno dei redditi come in questo caso o per indurre comportamenti quando viene usato come incentivo per assumere determinate categorie di lavoratori – osserva il presidente del Nens, Giuseppe Pisauro –. Si tratta di uno strumento che può avere una logica di sostegno temporaneo dei redditi bassi, ma che non è opportuno rendere permanente; si possono ottenere gli stessi risultati in modo più trasparente per varie altre vie, ad esempio con un credito di imposta rimborsabile sul modello dell'*Earned income tax credit*, usato negli Stati Uniti da decenni”. È fondamentale, per Pisauro, mantenere chiaro il legame, a livello individuale, tra contributi versati e pensione futura e non interferire con il sistema previdenziale.

“Questo intervento non determinerà nessun vantaggio netto per i contribuenti interessati, rispetto a quello acquisito nella seconda metà dell'anno, ma serve a evitare una perdita” sottolinea l'ex ministro delle Finanze e presidente onorario del Nens, Vincenzo Visco. “Si tratta di un intervento limitato, condivisibile – continua Visco –, ma finanziato in deficit, e che elude il problema molto rilevante che riguarda le modalità con cui sarà possibile finanziare nei prossimi anni il sistema di welfare”. Tradizionalmente il welfare è stato finanziato ricorrendo alle imposte sul reddito e ai contributi sociali. Ma in una situazione in cui nei Paesi occidentali, negli ultimi decenni, la quota dei redditi di lavoro sul totale del valore aggiunto si è progressivamente ridotta di 10-20 punti, sarebbe necessario pensare a una diversa modalità di finanziamento che coinvolgesse l'intero reddito prodotto, e non solo parte di esso.

Tornando alla questione salariale, non si può pensare di risolverla strutturalmente con sussidi o agevolazioni a carico dello Stato. Appare prioritario invece favorire la crescita delle imprese e ridurre il peso di quelle piccole. Grandi imprese implicano maggiore produttività e salari più alti, se concordati con le organizzazioni sindacali più rappresentative. In

una sola parola posti di lavoro di qualità. Un ruolo importante in questo senso è giocato dal sistema tributario e anche su questo, come si è detto più volte, la delega fiscale va nella direzione di coccolare la microimpresa e l'economia sommersa.

Per quanto riguarda l'intervento di rimodulazione dell'Irpef il governo ha deciso di ridurre da quattro a tre gli scaglioni (e le aliquote) eliminando il secondo scaglione (da 15 mila a 28 mila euro), estendendo così l'aliquota iniziale del 23% fino a 28 mila euro. Ciò potrebbe essere interpretato come l'inizio di una progressiva e graduale estensione della "flat tax" con aliquota del 23% (e non del 15% ora in vigore per i forfettari) verso i redditi più elevati, come da programma elettorale. Peraltro l'ulteriore passaggio a due aliquote si presenterebbe molto più problematico in termini di perdita di gettito.

Prosegue intanto nel Paese un confuso dibattito in tema di evasione fiscale, argomento su cui prevale la tendenza ad eludere, rimuovere, sottovalutare, ignorare. O nel caso del governo a favorire, con l'introduzione di nuove sanatorie e condoni (con gli ultimi introdotti nella manovra siamo arrivati a 17 provvedimenti) o a legalizzare, allargando la platea di coloro che possono accedere al sistema forfettario e "patteggiando" l'evasione con il nuovo concordato preventivo.

I dati ufficiali elaborati in proposito ci dicono da almeno un decennio che il 70% dei lavoratori indipendenti evade sistematicamente le imposte sul reddito e che riescono a sottrarre in media il 70% dei loro redditi e ricavi. Cioè che dichiarano in media solo il 30% del dovuto. "Si tratta di alcuni milioni di contribuenti responsabili dell'evasione di massa che caratterizza il nostro Paese e che non ha eguali tra gli Stati economicamente più avanzati" rimarca il presidente Visco. "Ma l'aspetto più inquietante della vicenda – continua – consiste nel fatto che le su menzionate categorie continuano a richiedere, e ad ottenere, favori, agevolazioni e privilegi che si aggiungono all'evasione che viene rimossa dalla consapevolezza generale, e anzi considerata inevitabile, parte integrante del modo di funzionare della nostra economia". Tra questi benefici il più rilevante è il sistema forfettario, che va sommandosi all'evasione.

Come è noto, il regime forfettario prevede che i contribuenti persone fisiche con ricavi fino ad 85 mila euro possano limitarsi a versare un'imposta del 15% di un reddito calcolato sottraendo al fatturato dichiarato una percentuale di costi presunti variabile a seconda del settore di attività. Per esempio, per le attività professionali essa è fissata al 22 per cento. L'imposta così calcolata sostituisce l'Iva, l'Irpef, le addizionali regionali e comunali all'imposta sul reddito e, inizialmente, anche l'Irap dalla quale questi contribuenti sono stati recentemente esclusi formalmente.

Il risultato che deriva dai conti elaborati da Nens, in termini di equità, è disarmante: dichiarando un fatturato di 30 mila euro, cui si applica l'abbattimento forfettario del 22%, il reddito imponibile risulterà di 23.400 euro e, applicando l'aliquota del 15%, l'imposta dovuta risulterà di 3.510 euro con un'incidenza effettiva del prelievo fiscale del 4,5%. Sul-

lo stesso reddito un lavoratore dipendente o pensionato paga molto di più e il divario aumenta con la crescita del fatturato dichiarato.

L'elementare algoritmo presentato può essere utilizzato per qualsiasi livello di fatturato fino al massimo di 85 mila euro. Il risultato sarebbe comunque lo stesso: un'aliquota effettiva del 4,5 per cento.

La narrazione del governo sulle ristrettezze della manovra di bilancio ruota intorno all'apparentemente pesante fardello lasciato sui conti pubblici dal Superbonus.

Il ministro Giorgetti quantifica l'impegno finanziario a carico dello Stato in 94 miliardi che impedirebbe a suo dire interventi significativi di integrazione della spesa sottraendo le risorse necessarie per contrastare il dissesto della sanità pubblica, gli effetti sui salari dell'inflazione, finanziare assunzioni, pensioni e contratti nella Pa, un intervento più ampio di riduzione del cuneo fiscale, un rafforzamento della politica di bilancio contro la povertà, indebolita fortemente dalla proditoria abolizione del Reddito di cittadinanza. Ricordiamo che finora i bonus edilizi sono stati finanziati "cash" dalle banche, con il meccanismo della cessione del credito d'imposta agli istituti di credito. Gli stessi che stanno incassando lauti profitti dall'aumento dei tassi d'interesse senza fornire in cambio nessun servizio aggiuntivo o un aumento significativo e generalizzato dei tassi attivi sui conti correnti a favore di famiglie e imprese in grande difficoltà.

Inoltre i crediti d'imposta dei bonus edilizi, che secondo la narrazione del governo gravano già significativamente sui conti pubblici, devono ancora in gran parte maturare, al ritmo, secondo i conti del Mef, di 9,4 miliardi l'anno. Un suggerimento potrebbe essere quello di aumentare la futura tassazione sugli istituti bancari, anche di pari importo, per compensare la perdita di entrate per la contabilità dello Stato.

La grave controindicazione, per la presidente del Consiglio Meloni, è che toglierebbe ogni alibi alla politica classista e corporativa di questa maggioranza, sollevando l'opposizione di sponsor politici e finanziari di rilievo come i banchieri Berlusconi. Ma per tutti gli altri varrebbe la pena di tentare.

# FINANZIARIA REGRESSIVA, TUTTA DA RISCRIVERE

■ Christian Ferrari\*

La manovra di bilancio, contrariamente a quanto sostiene il governo, è tutt'altro che espansiva.

Prevede un contenimento brutale della spesa sociale e le risorse annunciate per i rinnovi dei contratti pubblici non sono assolutamente sufficienti a recuperare l'inflazione.

Sulla sanità, si prolunga la lunga stagione di definanziamento (37 miliardi nell'ultimo decennio, non casualmente corrispondenti al livello raggiunto dalla spesa sanitaria privata), che porta al progressivo smantellamento del sistema sanitario pubblico e universale.

Non vi è poi, ed è questa la scelta più grave, alcuna risposta alla drammatica emergenza salariale che – a fronte di un'inflazione da profitti – continua a erodere brutalmente il potere d'acquisto di milioni di lavoratori e pensionati.

Prorogando – per il solo 2024 – la decontribuzione in essere, vengono semplicemente confermate le buste paga percepite da luglio scorso e, comunque, anche questa scelta viene portata avanti in una logica di moderazione salariale, come alternativa ai rinnovi contrattuali.

L'accorpamento dei primi due scaglioni Irpef – anche questo per il solo 2024 – rende il sistema meno progressivo e garantisce benefici pari a pochissimi euro.

Non si agisce sul fisco dei pensionati, che continuano a subire una tassazione molto più elevata della media europea.

Non si incrementano le imposte su rendite e patrimoni, si conferma la flat tax sugli autonomi benestanti, non si individua un sistema per l'imposizione sugli extra profitti.

In merito alla lotta all'evasione, si continuano a favorire, con il concordato preventivo, i settori che evadono l'Irpef fino al 70%, legalizzando di fatto un'evasione di massa che, ogni anno, sottrae alla collettività l'equivalente di mezzo Pnrr.

Disagio sociale, emarginazione e disuguaglianze sono in aumento come non mai, ma la manovra non stanziava risorse per finanziare strumenti universali di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito.

\* Segretario confederale Cgil

Vengono addirittura sottratti 350 milioni alle persone disabili e non si prevedono somme per la non autosufficienza, né per i fondi per l'affitto e la morosità incolpevole.

Vengono dimezzate le misure di sostegno contro il caro energia, proprio mentre si pone fine – in piena crisi energetica – al mercato tutelato.

Sulla previdenza, si torna a fare cassa e, anziché “cancellare la legge Monti-Fornero”, la si peggiora: neutralizzando, di fatto, le già insufficienti misure di flessibilità in uscita; tagliando i futuri assegni di molti lavoratori pubblici; confermando il taglio all'indicizzazione delle pensioni in essere. Si stabilisce così il pieno ritorno – dal 2024 – dei 67 anni di vecchiaia, dei 42 anni e 10 mesi di anticipata e dei 71 anni per giovani e donne nel sistema contributivo.

Il grande assente è il lavoro. Non c'è alcuna politica per la creazione di nuova occupazione; niente per garantire salute e sicurezza; nulla contro la precarietà, il lavoro povero, il sommerso, anzi il contrario: dal no al salario minimo alla liberalizzazione dei contratti a termine, all'allargamento dei voucher.

Non si intravedono, infine, politiche industriali e di investimento in grado di affrontare le tante crisi aziendali aperte e governare la transizione ambientale, digitale ed energetica.

Si continua, invece, con la delega al mercato – attraverso incentivi automatici al sistema delle imprese e rilanciando le privatizzazioni –, mentre vengono tagliati gli investimenti pubblici ordinari e aumentano i ritardi e le incognite sull'attuazione del Pnrr.

Il Mezzogiorno – tra recenti scelte sulle politiche sociali e di coesione, e definanziamenti del Pnrr – viene abbandonato a sé stesso.

Lo stesso esecutivo afferma che il contributo complessivo della legge di Bilancio alla crescita per il 2024 sarà pari a un esilissimo +0,2%, ammettendo di non avere una politica in grado di incidere sulla realtà.

Noi, invece, siamo convinti che un'altra politica economica – fondata sulla leva redistributiva del fisco, sulla contrattazione e sul rilancio degli investimenti (a partire dal Pnrr) – sia non solo possibile, ma necessaria per aumentare i salari; creare lavoro di qualità; sostenere sanità e scuola pubblica; trasformare il nostro modello di sviluppo di fronte alle sfide epocali della rivoluzione tecnologica e della conversione ambientale.

Per contrastare le scelte di politica economica e sociale del governo, che danneggiano non solo le fasce popolari ma l'intero sistema produttivo, con il Pil in forte contrazione sia nel 2023 che per il prossimo anno, abbiamo organizzato – insieme alla Uil – gli scioperi che hanno costellato le ultime settimane e che hanno visto un'alta partecipazione di lavoratrici e lavoratori, come non accadeva da anni.

Non ci fermeremo qui.

10 milioni di lavoratori aspettano il rinnovo del contratto. Sosterremo con forza le loro rivendicazioni nei confronti delle parti datoriali, che non possono pensare di scaricare sul

fisco la necessità di recuperare la drammatica perdita di potere d'acquisto che si è registrata negli ultimi due anni.

E continueremo a batterci, nelle piazze, per la pace (precondizione di tutto) e contro il tentativo di stravolgere – con il “premierato” – la Costituzione antifascista nata dalla Resistenza e di dividere – con l’“autonomia differenziata” – il Paese.

Non sono questioni separate, ma fortemente intrecciate tra loro: è in discussione la nostra Repubblica parlamentare fondata sul lavoro.





## PENSIONI PER FAR CASSA

■ Anna Maria Bilato\*

**M**ancano pochi giorni al varo della legge di Bilancio 2024. Da quanto si rileva dagli organi di stampa, si prospetta che l'esame del testo arrivi alla Camera nei giorni subito dopo Natale. In questi giorni il governo ha depositato in Commissione al Senato un primo pacchetto di emendamenti, compreso quello sulle pensioni: emendamenti che non modificano un giudizio estremamente negativo dell'intero impianto, in particolar modo per quanto riguarda gli interventi introdotti sulle pensioni.

Sembra impossibile, ma il governo è riuscito, con la nuova legge di Bilancio, a peggiorare la legge Monti-Fornero. Nonostante gli slogan e le tante promesse in campagna elettorale, l'esecutivo, con questa manovra economica, peggiora il quadro normativo cancellando quelle misure che, come Ape sociale e Opzione donna, consentivano a migliaia di lavoratrici e di lavoratori di avere una sorta di flessibilità in uscita pensionistica mitigando così gli effetti della riforma Monti-Fornero. Inoltre, nessuna misura per i giovani: si allunga il traguardo della pensione, senza introdurre nel sistema pensionistico nessun elemento di solidarietà ed equità. Per non parlare poi della revisione delle aliquote di rendimento dei dipendenti pubblici e del taglio dell'adeguamento delle pensioni che andrà ad aggravare un quadro già fortemente penalizzato dagli interventi introdotti dalla legge di Bilancio dello scorso anno.

Ma andiamo per ordine. Di seguito sinteticamente gli interventi in ambito previdenziale contenuti nella prossima legge di Bilancio.

### **Modifica dei requisiti di accesso pensionistico anticipato al sistema contributivo**

Con questa misura, peggiorativa rispetto alla legge Monti-Fornero, il governo inasprisce il requisito della soglia minima prevista per il raggiungimento del pensionamento anticipato nel sistema contributivo previsto per coloro che hanno perfezionato 20 anni di contributi e 64 anni di età. Viene infatti innalzata la soglia minima mensile dall'attuale 2,8 volte a 3,0

---

\* Componente del Collegio di Presidenza Inca Nazionale

volte l'assegno sociale (€ 1.607), rendendo così sempre più lontana la possibilità di accedere a questo trattamento pensionistico.

Non è sicuramente sufficiente l'intervento sulla pensione di vecchiaia a 67 anni con 20 anni di contribuzione, con l'abbassamento da 1,5 volte a 1 dell'assegno sociale.

È evidente che, in una situazione come la nostra dove il lavoro è sempre più povero e i giovani devono sempre più fare i conti con la discontinuità e la precarietà, sarà pressoché impossibile, per la maggioranza dei lavoratori, raggiungere il diritto a questa tipologia di trattamento pensionistico anticipato. Inoltre, vengono introdotti ulteriori requisiti peggiorativi, a partire dall'inserimento di una finestra d'uscita trimestrale e da un tetto massimo di pagamento della pensione pari a 5 volte il trattamento minimo (€ 2.976 nel 2024), fino al compimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia ordinaria. Anche il requisito contributivo dei 20 anni sarà oggetto di una modifica peggiorativa attraverso un incremento che sarà adeguato alla speranza di vita.

### **Misure di flessibilità in uscita – Quota 103**

La legge di Bilancio prevede la proroga della misura di flessibilità “Quota 103” peggiorandola sia nei requisiti di accesso che nel calcolo del trattamento pensionistico. Viene infatti introdotto, per coloro che perfezionano i requisiti di 62 anni di età e 41 di contributi, il calcolo di pensione esclusivamente con il sistema contributivo e l'inasprimento delle finestre d'uscita portandole a 7 mesi per i lavoratori del settore privato e a 9 mesi per i lavoratori del settore pubblico, mantenendo, seppur riducendo, il tetto massimo di pagamento della pensione. Si tratta di una misura rivolta solo a poche migliaia di uomini, che non vedrà il coinvolgimento di nessuna donna, dato che, per raggiungere almeno 42 anni di contributi e 61 anni di età, sono già stati perfezionati entro il 31-12-2021 i requisiti per richiedere l'Opzione donna (35 anni di contribuzione e 58 di età).

Viene infine prorogato l'incentivo al posticipo del pensionamento a coloro che, pur avendo maturato i requisiti per la pensione anticipata flessibile “Quota 103”, scelgono di proseguire l'attività lavorativa rinunciando all'accredito contributivo relativo ai contributi a proprio carico. Si tratta di una misura già presente nella precedente legge di Bilancio e fortemente contestata in quanto altera la logica interna del sistema previdenziale e che rischia di determinare differenze tra i lavoratori.

Infatti, il sistema obbligatorio si basa sul meccanismo della ripartizione in base al quale i contributi dei lavoratori oggi vengono impiegati per pagare le pensioni attuali; il sistema quindi si poggia su un patto tra le diverse generazioni, attivi e pensionati.

Con l'incentivo al posticipo del pensionamento attraverso la contribuzione in busta paga, si introducono deroghe pericolose anche per la sostenibilità del sistema previdenziale.

### **Proroga e modifica dell'Ape sociale**

Viene prevista la proroga dell'Ape sociale fino al 31 dicembre 2024 modificando il requisito anagrafico, che aveva caratterizzato il diritto a questa prestazione sin dal 2017, innalzandolo da 63 anni a 63 anni e 5 mesi di età, escludendo di fatto tutti coloro che sono nati dopo il 1° agosto 1961. Rimane confermato il requisito contributivo che può variare da 30 a 36 anni a seconda delle ulteriori condizioni previste dalla normativa (disoccupati, caregiver, invalidi, lavori gravosi). Con questo incremento dei requisiti anagrafici si andrà ancor di più a ridurre la platea dei beneficiari dell'anticipo pensionistico limitandosi a rispondere ai bisogni di poche migliaia di lavoratrici e di lavoratori.

### **Opzione donna**

È prevista la proroga del trattamento anticipato "Opzione donna", ma con l'innalzamento del requisito anagrafico da 60 a 61 anni di età e con i requisiti previsti per il 2023 che hanno fortemente ridotto la platea delle lavoratrici potenzialmente beneficiarie. Potranno infatti accedere a questa tipologia di trattamento pensionistico solo le lavoratrici caregiver e invalide almeno al 74% che abbiano maturato, al 31 dicembre 2023, 35 anni di contribuzione e l'età anagrafica di 61 anni se senza figli, 60 anni se con 1 figlio, 59 anni se con 2 o più figli. Potranno inoltre accedere a questo trattamento pensionistico le lavoratrici licenziate o dipendenti da aziende in crisi, che abbiano perfezionato 35 anni di contribuzione e 59 anni di età, indipendentemente dal numero dei figli.

Dall'analisi prodotta dall'Osservatorio previdenziale della Cgil, con tali requisiti potrà accedere a questa misura solo qualche centinaia di lavoratrici. Di fatto ci troviamo di fronte a un quasi totale azzeramento della norma originaria.

### **Norme di adeguamento delle aliquote di rendimento gestioni previdenziali**

Con questa modifica, a decorrere dal 1° gennaio 2024, verranno riviste le aliquote di rendimento pensionistico contenute nella Tabella A della legge n. 965/1965 per le gestioni pensionistiche ex Inpdap di medici, infermieri, dipendenti degli enti locali, insegnanti e ufficiali giudiziari (iscritti alle casse Cpdel, Cps, Cpi) e della Tabella A della legge n. 16/1986 per la gestione degli ufficiali giudiziari (Cpug). Tale revisione è rivolta a coloro che hanno, nel sistema retributivo, un'anzianità contributiva inferiore a 15 anni e determinerà tagli importanti sulla quota retributiva della pensione fino a raggiungere riduzioni del 20%. Introdurre questa modifica significa intervenire sulle posizioni contributive già consolidate e su cui molti dipendenti pubblici hanno fatto, negli anni, scelte di natura previdenziale pagando riscatti e ricongiunzioni; scelte che oggi verrebbero stravolte dalla modifica.

Questa norma, a nostro avviso incostituzionale, riguarderà più di 700 mila lavoratrici e lavoratori pubblici che si pensioneranno nei prossimi anni e consentirà il recupero, per i prossimi 20 anni, di almeno 14 miliardi di euro. Ancora una volta si vuole far cassa mettendo mano alle tasche dei lavoratori e dei futuri pensionati.

Questo intervento è stato senza dubbio tra i più discussi in queste settimane, su cui si è consumata la polemica più dura, tanto che il governo ha presentato degli emendamenti che andrebbero a limitare l'applicazione delle nuove aliquote solo ai trattamenti pensionistici anticipati e non alle pensioni di vecchiaia. Ciò non modifica il nostro giudizio, che rimane fortemente negativo e che ci vedrà impegnati nei prossimi mesi ad approfondire gli aspetti di legittimità costituzionale della norma.

### **Rideterminazione indicizzazione pensioni per l'anno 2024**

Questo esecutivo, con la legge di bilancio dello scorso anno, aveva introdotto sia per il 2023 che per il 2024 un meccanismo di rivalutazione fortemente penalizzante per le pensioni con trattamenti superiori a 4 volte il trattamento minimo, pensioni di poco superiori ai € 1.600 netti. Per effetto della mancata rivalutazione, le perdite si trascineranno naturalmente negli anni e non saranno più recuperabili.

Nella legge di Bilancio 2024 non è contemplato alcun intervento per la piena indicizzazione delle pensioni; anzi, viene confermato il taglio sugli importi complessivi dei trattamenti pensionistici previsto lo scorso anno, peggiorando il taglio per i trattamenti superiori a dieci volte il trattamento minimo. Si inserisce inoltre una norma per affidare al Cnel la revisione del meccanismo di indicizzazione a partire dal 2027 sostituendo l'attuale indice di perequazione legato all'inflazione con il deflatore Pil.

Nell'analisi del dipartimento previdenza della Cgil e dello Spi, si calcolano tagli pesantissimi sulle pensioni nel biennio 2023-2024, che raggiungono € 962 per una pensione lorda di € 2.300 (€ 1.786 netti), fino ad arrivare a € 4.849 lordi, per un importo lordo di pensione pari a € 3.840 (€ 2.735 netti). Numeri che, se proiettati sull'attesa di vita, raggiungono importi elevatissimi: si parte da € 6.673 netti per una pensione netta di € 1786, fino a raggiungere € 36.328 netti, per una pensione di € 2.735.

La rivalutazione dei trattamenti pensionistici non è un regalo e nemmeno un privilegio per i pensionati, ma è l'unico meccanismo che può salvaguardare almeno in parte il potere d'acquisto delle pensioni. Il 60% dei trattamenti pensionistici sono inferiori ai € 1.000 al mese; l'inflazione colpisce molto di più i redditi più bassi. Nessuna delle nostre richieste trova risposta in questa legge di Bilancio, che anzi decide ancora una volta di fare cassa sui pensionati.

Concludendo, ci troviamo di fronte a un momento particolarmente difficile, che ci vedrà impegnati nei prossimi mesi a contrastare in ogni modo le scelte di questo governo che, anziché fare una lotta serrata all'evasione fiscale e contributiva, vuole proseguire tagliando le pensioni, prendendo le risorse dai soliti noti, già gravati da un carico fiscale iniquo.

Chi governa spesso parla di solidarietà fra le generazioni con l'obiettivo di mettere i pensionati di oggi contro i giovani. In realtà in questa legge di Bilancio non c'è nessun investi-

mento per i giovani e si continua a tagliare sulle pensioni. Da tempo si sta chiedendo al governo di cambiare strada, con un intervento sugli extra profitti e sulle grandi rendite, ma la verità è chiara, l'esecutivo ha fatto altre scelte.

Resta a noi ora fare la nostra parte, informando tutte le lavoratrici e i lavoratori delle scelte di questo esecutivo, portando avanti, con forza e coraggio, le nostre rivendicazioni.



# QUESTO GOVERNO VUOLE INDEBOLIRE LO STATO

■ Ivan Pedretti\*

**N**ell'ultimo anno ci siamo trovati a fronteggiare le politiche di un governo che non risponde alle necessità dei cittadini, ma che ha un chiaro disegno ideologico, tipico della peggiore destra: indebolire lo Stato.

Ne sono dimostrazione i progetti di riforma istituzionale promossi in questi mesi, come l'introduzione del premierato e l'attuazione dell'autonomia differenziata. Nel primo caso, prende corpo la volontà populista e scarsamente democratica che anima l'attuale maggioranza. In un solo colpo vengono ridotte le funzioni del presidente della Repubblica come garante dell'unità del Paese, viene di fatto annullato il ruolo del Parlamento e viene consegnato al presidente del Consiglio un potere pressoché assoluto in virtù di un premio di maggioranza del 55%. L'autonomia differenziata, invece, esaspera i divari sociali ed economici che già affliggono l'Italia, frammentandola ulteriormente tanto da negare i diritti universali sanciti dalla Costituzione.

Il nostro Paese avrebbe bisogno di più welfare, più infrastrutture, più istruzione, più sanità e di uno Stato che sia messo in condizione di rispondere alle necessità e ai bisogni della cittadinanza. L'esecutivo guidato da Giorgia Meloni va in direzione diametralmente opposta.

Da questo punto di vista, sono emblematiche sia l'incapacità di cogliere pienamente le opportunità offerte dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, che le misure contenute nella legge di Bilancio per il 2024.

La manovra economica è sbagliata, iniqua e miope. Oltretutto è la conferma che finora questo governo non ha fatto altro che prendere in giro il Paese con mistificazioni e propaganda, producendo contemporaneamente un netto peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro di tutte e tutti.

Ci avevano raccontato che avrebbero fatto gli investimenti giusti, invece hanno compromesso le potenzialità di sviluppo connesse al Pnrr, rivoluzionandone in peggio, e per di più a metà percorso, la governance.

---

\* Segretario generale Spi Cgil

La promessa di tagliare le tasse – grande cavallo di battaglia delle campagne elettorali di destra – si è rivelata l'ennesima menzogna: l'imposizione fiscale ricade sempre sugli stessi, lavoratori dipendenti e pensionati, e non viene fatto nulla per contrastare la piaga dell'evasione che sottrae risorse allo Stato e ai servizi pubblici.

Mentre aumentano i cittadini in condizione di povertà assoluta, diventati ormai quasi 6 milioni di persone, e i prezzi del carrello della spesa viaggiano costantemente con il segno + tanto da far registrare in un anno un aumento del 5,8%<sup>1</sup>, il governo ha previsto un ridicolo "aumento" delle pensioni di 9,8 euro lordi medi, più o meno 7 euro netti, e, contemporaneamente, il taglio della rivalutazione degli assegni previdenziali.

Giorgia Meloni, in realtà, sta realizzando quello che è sempre stato il vero scopo della sua maggioranza: dirottare risorse dal pubblico al privato. Questo processo ha effetti particolarmente evidenti e nefasti nel settore sanitario, con conseguenze gravissime per la salute dei cittadini. Nell'ultima legge di Bilancio, per esempio, la "geniale" soluzione ideata per "risolvere" il problema delle liste d'attesa consiste nell'alzare il tetto di spesa delle Regioni per gli acquisti di prestazioni sanitarie da strutture private. In questo modo, si indebolisce ancora di più il Servizio sanitario nazionale pubblico sacrificando l'interesse generale in nome del profitto privato.

Dei fondi per la non autosufficienza, invece, non c'è traccia, eppure come potremmo dimenticare che Meloni aveva tentato persino di intestarsi la conquista della legge delega elaborata dal governo precedente e frutto di una lotta decennale del nostro sindacato?

I conti non tornano neanche sulla legge Monti-Fornero. È difficile dimenticare gli slogan urlati dal vicepresidente del Consiglio Matteo Salvini contro la riforma previdenziale del 2011. Alla prima occasione utile, però, questo governo è riuscito a fare anche di peggio, inasprendone le disposizioni e tornando a penalizzare le donne, chi fa un lavoro usurante e le nuove generazioni che rischiano di riuscire ad andare in pensione solo ben oltre la soglia dei settant'anni.

D'altro canto, l'esecutivo sembra disinteressarsi del tutto al futuro dei nostri ragazzi e delle nostre ragazze ignorando che questi hanno diritto allo studio e a un'occupazione stabile e ben pagata, elementi essenziali per il futuro del Paese nonché per la sostenibilità stessa del sistema previdenziale.

Dopo aver sostenuto le ragioni dello sciopero generale indetto da Cgil e Uil tra novembre e dicembre, dopo essere stati protagonisti della manifestazione di Piazza San Giovanni in difesa della Carta costituzionale lo scorso settembre, come Spi Cgil siamo tornati a manifestare il nostro profondo dissenso e a far sentire la nostra voce il 15 dicembre. Lo abbiamo fatto in Piazza Santi Apostoli a Roma denunciando che i conti non tornano e che questo governo "ci ha rotto le tasche", con il nostro impegno che è e sarà sempre quello di tutelare i diritti delle persone che rappresentiamo e i principi fondanti della nostra democrazia.

<sup>1</sup> Fonte Istat, prezzi al consumo, dati provvisori, novembre 2023 (<https://www.istat.it/it/archivio/291670>).



## **SANITÀ: C'È ANCORA DOMANI?**

### **OVVERO, STORIA COMUNE DI UN MEDICO OSPEDALIERO IN UNA SANITÀ PUBBLICA CAMBIATA**

■ **Fabio Manca\***

**S**ono nato nel 1958 e ho vissuto nei miei anni liceali profondi cambiamenti della società legati sia a cambiamenti economici e sociali sia a cambiamenti politici che previdenziali e sociosanitari; ho vissuto, con tanti benefici, il reflu di quel fiume in piena che dal 1968, quando ero ancora piccolo, si è trasferito negli anni successivi; studiavo al liceo classico, dove un professore con scarpe grosse, ma cervello fino e immensa cultura umanistica, traslava il significato delle società antiche e lo rapportava a quelle nuove, auspicando una società più equa e giusta.

Vivevo i cambiamenti dello Stato sociale e dell'assistenza sanitaria con l'introduzione del Sistema sanitario nazionale che definitivamente chiudeva l'epoca delle mutue; era il tempo dove essere assunti in ospedale rappresentava un punto iniziale ma anche di arrivo professionale per la possibilità di crescita e per ciò che poteva rappresentare a livello di salute collettiva universale.

Con questo spirito mi sono iscritto all'università, ho conseguito la laurea in medicina e la specializzazione in ambito chirurgico; con lo stesso spirito sono stato assunto in ospedale, forte di aspettative e pieno di spirito di servizio nei confronti di chi soffriva. Mi ricordo i vari cambiamenti organizzativi (non tutti per la verità condivisi), quando si è passati da una struttura gestita da un Comitato a quella di un direttore generale con grandi poteri (i suoi atti non sono delibere, ma ordinanze), al fine sostanzialmente di moderare il potere "baronale"; quando si è cambiato il nome di Ospedale in Azienda ospedaliera (per chi ha a cuore la salute e i luoghi dove essa viene rappresentata il termine Azienda appare improvvido e fuori luogo).

Ho però anche vissuto gli anni di grande crescita professionale sia mia che di tutta la complessa macchina della pubblica sanità; negli anni mi è apparso chiaro che la qualità del servizio con le sue professionalità fosse in rapida ascesa; nei primi anni 90 era frequente che i pazienti facessero riferimento a "viaggi della speranza" rivolti soprattutto a patologie di ca-

---

\* Ex medico ospedaliero, in pensione da maggio 2023 e consulente medico legale di Inca; nostalgia tanta, rimpianti nessuno

rattere tumorale; ma anche ad interventi meno invasivi, ma tecnicamente “difficili”, che venivano svolti in strutture estere considerate all'avanguardia. Ebbene, oggi queste consuetudini rappresentano un passato non più tanto recente; sì, è vero che vi sono strutture più qualificate di altre, ma credetemi che il livello di base è adeguato in tutto il Paese, ai fini di una tutela del bene salute compromesso dalla malattia, con delle eccellenze.

Analogamente ci siamo preparati a svolgere questo compito con solerzia e nel tempo anche con sacrifici; è indubbio che il costo della spesa sanitaria sia lievitato (anche se pro capite in Italia risulta essere sotto la media europea...), ma è altrettanto vero che i salari sono tra i più bassi in Europa; un dato ha rappresentato in epoca pre-Covid lo stato della sanità italiana a mio giudizio più di altri: nel 2019 i medici ospedalieri italiani hanno “regalato” oltre 500 milioni di euro in straordinari non retribuiti!

Questo per garantire quel servizio che già da allora le politiche di ricambio generazionale hanno minato; un esempio su tutti: i dati riportano un'età media della popolazione ospedaliera italiana intorno ai 55 anni a fronte dei 41 del Regno Unito. I commissariamenti (vedi Lazio) con blocco di assunzioni con i relativi tagli orizzontali dei posti vacanti hanno semplicemente cronicizzato il problema, magari con panacee assolutamente temporanee.

È vero, siamo un paese di vecchi lavoratori in generale, grazie a una riforma pensionistica che ci penalizza e a stipendi non adeguati; e ciò che voglio rappresentare è che tale problema non è nato ieri.

Il Covid ha poi messo in evidenza il meglio della nostra sanità, pur nei suoi limiti: garantire, per quanto possibile, quell'assistenza e cura universale che ha coinvolto tutta la società civile italiana; è vero che la spesa ha assorbito quasi il 7% del Pil (tuttavia, c'è da considerare il minore gettito legato al lockdown), ma l'umanità mostrata durante tale pandemia dal personale sanitario è stata encomiabile; tutti noi abbiamo avuto a che fare con momenti di stanchezza, sconforto, scelte difficili da gestire, turni massacranti (e lo erano anche prima della stessa pandemia per cronica carenza), scarsità di presidi; difficoltà alle quali si è risposto con qualcosa che rende il lavoro unico e non banale: la coscienza del rispetto e del bene primario della salute nei confronti di chi soffre, così come sancito dalla Costituzione e nell'animo di chi sceglie tale professione. Ricordo un collega rianimatore che mi raccontava quanto per lui, che era pur sempre abituato a vivere in una terapia intensiva, fosse difficile far effettuare una videochiamata con il tablet ai parenti del malato prima di intubarlo, non sapendo cosa sarebbe successo il giorno dopo; quel distacco amorfo, subdolo, senza “score” in termini tecnici di sopravvivenza per la vita altrui lo lasciava depresso, attonito anche dopo tanti anni di vissuto in un reparto veramente in bilico tra la vita e la morte.

Non siamo mai stati eroi né mai lo saremo per quello che è stato il nostro dovere e al quale abbiamo dedicato una vita.

Il pensare di fronte a questi accadimenti di rafforzare la competitività del sistema sani-

tario pubblico, delle sue professionalità, anche con adeguamenti di risorse e stipendi allora non appariva che una corretta conseguenza.

A seguito della presentazione del NadeF (Nota di aggiornamento al Def) si è acceso un dibattito sui presunti o veri tagli sulla sanità (si parla di circa 2 miliardi di euro: la spesa passa da 134,7 miliardi a 132,9 nel 2024 con un passaggio dal 6,6% del Pil al 6,2%). Non sono un economista e lascio questi rilievi a chi di dovere: so solo che si tratta di una cifra tale da non far riallineare la spesa sanitaria italiana con quella media dei Paesi europei; penso solo che agganciare la soglia rigida del Pil alla qualità delle cure con l'accesso alle stesse è un non senso: il tutto corroborato a un peso dell'intervento nella tutela della salute svincolato dal potere di acquisto reale dei salari, molto diverso da quello per esempio dei Paesi nordeuropei. Se sia sufficiente in effetti questo dato per parlare di tagli non lo so. So solo che il ministro della Salute aveva chiesto circa 4 miliardi di aumento del Fondo sanitario.

Poi continua a piovere sul bagnato: i governatori regionali neoeletti solleticano l'idea e non solo dell'abbattimento delle liste di attesa aprendo alle strutture private; e già da oggi nella loro autonomia gestionale e costituzionale possono integralmente ricorrere al privato accreditato, che molto spesso rappresenta lobby e poteri economici non indifferenti. Aggiustare il contrasto alle lungaggini di tali liste su due binari paralleli, pubblico, per il quale sono previsti straordinari dedicati alla causa, ma non riforme strutturali, e privato, accreditato e assicurativo (probabilmente sarà l'Agenas<sup>1</sup> come ente "super partes" a valutare il monitoraggio sui tempi di unificazione delle prenotazioni), rappresenta un ulteriore nocimento alla sanità pubblica con mercificazione del diritto alla cura a mio parere a vantaggio solo di chi se lo può permettere.

Considerate i turni massacranti, compresi i notturni, che vengono ancora effettuati da personale ultrasessantenne; straordinari che vanno a cozzare con le normative europee di riposo, conflittualità con l'utenza fino all'aggressione fisica, stress lavoro-correlato al quale nessuno sembra dare peso; stipendi bassi, la mia consapevolezza di essere una ruota in un meccanismo dove la salute ha poco a che vedere con i risultati (ma non penso di essere il solo) e avrete il perfetto mix per l'abbandono da parte dei giovani verso mete più ambite e remunerative; fuga delle personalità di spicco come preparazione (di questi l'Italia ne è piena) verso Paesi più allettanti, pensionamento di chi può appena possibile per recuperare una vita e una dignità professionale, frustrata da scelte di amministratori locali e politica cieca e sorda. È un ritorno al passato e non al futuro nonostante che al personale sanitario sia stato chiesto per i servizi essenziali maggiore aggiornamento, appropriatezza, responsabilità e dedizione, anche a titolo gratuito.

---

<sup>1</sup> Agenas (Agenzia nazionale servizi sanitari regionali, istituita nel 1993): ente pubblico non economico di supporto tecnico e operativo con compiti di collaborare al potenziamento di reti sanitarie attraverso attività di ricerca, monitoraggio valutazione, formazione.

Mi sono trovato di fronte a questa scelta come tanti colleghi; da giovane vedevo i “vecchi” andare via con dispiacere e tristezza; adesso vedo andare via i colleghi coetanei con amarezza, ma sostanzialmente sereni nel riprendere quella vita che oggi non ha crismi consoni alle esigenze proprie delle aspettative, legate all’età e alla soddisfazione professionale, e di far parte di qualcosa di importante con la fidelizzazione a un progetto compiuto o a un ideale.

Per questo la presentazione della manovra, la cui approvazione è attesa a fine dicembre, con i tagli alle pensioni rappresenta l’ultima ciliegina sulla torta: si legge che il 28 novembre il primo ministro riferisce che si è al lavoro con tutto il governo per modificare il taglio alle pensioni dei medici senza penalizzazioni; si afferma l’idea di non penalizzare chi uscirà dal lavoro con la pensione di vecchiaia già a partire dal 31-12-2023 e nello specifico si valuta la possibilità per il comparto di un ulteriore meccanismo di tutela in modo da “ridurre” la stessa penalizzazione all’approssimarsi della fatidica data; sembrerebbe indicare una strada per delle modifiche, non per dei dietro-front sia a carico delle pensioni di vecchiaia sia a carico delle pensioni anticipate.

Si intuisce come l’art. 33 rappresenti per lo Stato una specie di salvadanaio a discapito dei medici e degli infermieri (e non solo: vedi personale degli enti locali, maestre d’asilo) e un subdolo escamotage per bloccare il pensionamento di chi può, nonostante per chi scelga ora questa strada vi sia lo slittamento del Tfs, con il suo sequestro per anni (i tagli potrebbero arrivare così come concepiti ad oltre i 12.000 euro lordi annui), visto che le assunzioni non sono previste prima del 2025.

L’agognata concentrazione sulle grandi priorità appare approssimativa, o meglio delusa e a regnare sovrana è solo un’enorme confusione.

## IN DIFESA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

■ Rosy Bindi\*

Il Sistema sanitario nazionale è stato una conquista fondamentale che ora ci sta scivolando dalle mani e che rischiamo di perdere; ripercorrerne le principali tappe, in questo momento difficile, è di grande importanza per scongiurare il pericolo di cancellarla e per riappropriarci della responsabilità che comportò la riforma del 1978, ispirata al rispetto e all'applicazione dell'articolo 32 della Costituzione, con il quale si definisce la tutela della salute diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività.

Un principio che ora subisce i contraccolpi pesanti di una campagna di una certa politica, tesa a privilegiare le ragioni del mercato rispetto al bisogno di assicurare la cura della persona per dimostrare che l'insostenibilità del Sistema sanitario nazionale è oramai un fatto oggettivo e dunque bisogna rassegnarsi al suo declino. Questo avviene sicuramente come conseguenza della pandemia da Covid, ma soprattutto a seguito della sottovalutazione e quasi indifferenza, che si sono insinuate nella società ancor prima della pandemia, nei confronti di quel declino, di cui si avvertivano già ampiamente i segnali, a partire dagli anni 80.

Penso per questo che sia importante rifare la storia del Servizio sanitario nazionale, ripercorrendone le tappe fondamentali. Noi non dobbiamo essere indifferenti né sottovalutare i problemi e le criticità, anche perché l'unico modo sicuro per garantire un futuro al Sistema sanitario nazionale è quello di essere consapevoli di che cosa è il Servizio sanitario nazionale; di che cosa voleva essere e di che cosa dovrebbe essere; e dobbiamo difenderlo con tutta la nostra forza per evitare il rischio più pericoloso in questo momento, il virus della rassegnazione, che sta catturando non soltanto il mondo politico ma anche noi cittadini e i professionisti sanitari; il virus che ci fa dire non ce la facciamo più, oramai la crisi è irreversibile, e quindi, anziché prendere la strada maestra, la strada giusta, che è quella di riscoprirci una comunità e quindi di cercare di salvare i beni comuni, ciascuno cerca la fuga verso soluzioni private, individualistiche. Lo sta già facendo una parte considerevole del

\* Relazione dell'ex ministro della Sanità, in occasione della Festa internazionale della storia (Bologna, 25 ottobre 2023). Testo non rivisto dall'autore.

personale sanitario, andando all'estero o nel privato, lavorando magari addirittura nelle strutture convenzionate con il Servizio sanitario nazionale, che sono pur sempre pagate, attraverso l'accreditamento, dallo stesso Fondo pubblico; lo stiamo facendo anche noi cittadini, che ci affidiamo ai fondi integrativi, alle assicurazioni, alla spesa individuale. Lo facciamo per scelta? No, sicuramente per costrizione, perché di fronte al bene salute, quando non c'è la via maestra, si ricorre alle scorciatoie e siamo tutti tentati, soprattutto perché ci sentiamo rassegnati.

Io credo che ricordarci cosa è accaduto nel nostro paese negli anni 70 fino ad oggi, e che ha interessato in maniera particolare il Sistema sanitario nazionale significhi scacciare questa tentazione della rassegnazione, continuare a lottare, a fare la nostra parte fino in fondo e a costringere chi deve fare le scelte, le istituzioni e la politica, a non prendere altre strade e a investire nella sanità pubblica.

Questo deve essere lo spirito con il quale affrontare il problema; non dobbiamo aiutare certa stampa e certa propaganda che vorrebbe la privatizzazione del sistema sanitario, le cui risorse pubbliche sono ancora oggi pur sempre una torta ghiotta per alcuni soggetti privati, anche editori di giornali. Non è un caso che negli ultimi mesi il problema sanità abbia conquistato le prime pagine dei giornali, con un intento subdolo di dare l'ultimo colpo al sistema pubblico, facendo emergere i problemi delle liste di attesa, della malasanità, della carenza del personale, tutti gli aspetti più negativi che aiutano a rafforzare anziché ostacolare la rassegnazione verso il declino.

Noi invece dobbiamo rinnovare la scelta che ispirò la legge 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, per la tutela del diritto alla salute di ogni cittadino. Lo dobbiamo fare non con un atteggiamento ideologico o nostalgico, ma perché siamo convinti culturalmente, politicamente e con dati alla mano che il Servizio sanitario nazionale è la scelta più giusta e anche la più sostenibile da un punto di vista finanziario, perché tutti i sistemi sanitari universalistici producono più salute e costano meno dei sistemi assicurativi e dei sistemi cosiddetti misti.

Voglio sottolineare che noi siamo una repubblica e nella repubblica non c'è solo lo Stato, ci siamo soprattutto noi cittadini. Ciò comporta che per misurare la spesa del Servizio sanitario nazionale occorre sommare la spesa pubblica con quella privata, cioè anche la spesa che sostengono i singoli cittadini. E quando si fa questa operazione nei sistemi universalistici, la quota della spesa pubblica risulta essere molto più bassa. A confermarlo c'è l'andamento degli ultimi anni: la spesa sanitaria privata è cresciuta proporzionalmente molto di più di quanto sia diminuita la spesa pubblica, perché ad ogni euro tolto al fondo Servizio sanitario nazionale corrispondono almeno 10 euro a carico delle singole famiglie.

Ciò dimostra che la solidarietà conviene non soltanto per ragioni etiche, ma anche da un punto di vista economico, perché una cosa è stare dentro una comunità assicurata di 60 milioni di abitanti e un'altra è trovarsi da soli con la propria famiglia di fronte alla malat-

tia. Questo lo avevano capito bene i nostri Padri costituenti, con l'articolo 32, che parla della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. È fondamentale perché rappresenta il presupposto principale da cui dipende tutto il resto: senza la salute non si lavora, né si va a scuola.

Il nostro costituente non si è limitato ad elencare i 12 principi fondamentali, ma li ha articolati e l'articolo 32 dedicato al diritto alla salute ne è una espressione. Il percorso della nostra repubblica non inizia con l'applicazione di questo articolo, che arriva tardivamente nel 1978. Prima di allora c'era il sistema mutualistico, in base al quale la salute non era il diritto della persona, ma del lavoratore e della sua famiglia. Ciascuno di noi aveva un pacchetto assistenziale legato al tipo di rapporto di lavoro del proprio genitore o capofamiglia. Più era prestigioso il lavoro e più ricco era il pacchetto assistenziale. In base a questo principio, un operaio era assistito meno di un dirigente d'azienda.

Il superamento del sistema mutualistico è legato paradossalmente al fallimento finanziario di quel sistema, che ha creato un indebitamento pubblico insostenibile, ma è stato anche influenzato da quel clima riformatore degli anni 70. La riforma sanitaria è stata voluta dalle donne, dai giovani, dai lavoratori, dagli intellettuali, dai professionisti, dal movimento sindacale; e la politica ha raccolto questa grande spinta innovatrice, modernissima, perché eravamo nel clima politico della solidarietà nazionale, con la Democrazia cristiana, di Aldo Moro, ucciso brutalmente dalle Brigate Rosse, e il Partito comunista di Enrico Berlinguer. Sono gli anni delle grandi riforme: scuola, famiglia, i consultori, l'aborto, il divorzio e, ancor prima del Servizio sanitario nazionale, della legge per il superamento dei manicomi, la n. 180 o legge Basaglia, che io considero il vero paradigma del Servizio sanitario nazionale, approvata nel 1978 a distanza di qualche mese.

La legge Basaglia contiene la visione etica e culturale della legge sul Servizio sanitario nazionale, perché, considerando la fragilità più estrema, rappresentata dalla malattia mentale, non più istituzionalizzabile né tanto meno segregabile, fa discendere che ogni altra fragilità può essere condivisa e non considerata come qualcosa di estraneo ad ognuno di noi. La legge 180 anticipa in qualche modo la 833, perché lo spirito vero di quella legge è la presa in carico delle persone.

Negli anni delle grandi riforme nessuno si sarebbe sognato di modificare la Costituzione perché l'imperativo era invece la piena applicazione. I tentativi di cambiarla arrivano paradossalmente quando la politica si è mostrata incapace di risolvere i problemi.

L'articolo 1 della legge 833 riproduce il principio scolpito nell'articolo 32 della Costituzione, che definisce il diritto alla salute come diritto fondamentale, non condizionato dalla disponibilità economica e finanziaria. Tutti sono titolari di questo diritto in quanto persone, non lavoratori o cittadini, a prescindere dal loro reddito e dalla loro capienza fiscale, perché il diritto alla salute si tutela in base al bisogno, e ciascuno contribuisce al suo costo in base alle sue possibilità.

E per poter realizzare questo, i sistemi universalistici non si limitano a curare la malattia, ma a produrre salute. Perché mentre le assicurazioni si arricchiscono sulla malattia, i sistemi universalistici vivono della salute dei cittadini; ecco perché l'istituzione del Servizio sanitario nazionale è strutturato sui fondamentali della salute: la salute di un cittadino non dipende soltanto dal buon funzionamento del Servizio sanitario nazionale o dalla professionalità dei medici, ma è legata a ciò che mangia, a quello che respira, alla qualità della vita, alla sicurezza nei luoghi di lavoro, alla sicurezza stradale.

In particolare, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro si è perso molto, perché oggi l'ultima parola non spetta più ai medici del lavoro e al ministero della Sanità, ci sono altre competenze superiori, che rispondono alla logica produttiva.

L'altro aspetto particolare del sistema universalistico è la programmazione, saper leggere la domanda di salute e saper organizzare la risposta; perché comunque, anche se la salute non ha prezzo, l'organizzazione sanitaria ha un costo. E siccome si spende denaro pubblico, se questo viene speso male a farne le spese sono soprattutto le fasce deboli della popolazione. Allora un buon modo di spendere bene il denaro è fare buona programmazione, saper riconvertire i servizi in base al cambiamento della domanda. Non è un caso che la territorialità dell'organizzazione dei servizi nella 833 sia considerata molto importante, perché l'epidemiologia gioca un ruolo significativo e non si può generalizzare la domanda di salute e quindi organizzare in maniera generica la risposta.

Tutto questo lavoro richiede la forza della politica, che è dentro il mercato asimmetrico, nel quale chi domanda, il malato, è molto debole, e chi offre è molto forte; si pensi al potere delle case farmaceutiche, dei clinici, delle università. Spetta alla politica regolare tutto questo. Non si fa un servizio universalistico se la politica non si assume le proprie responsabilità, non nelle nomine in base al manuale Cencelli, ma nella guida del sistema.

Nella legge 833 ci sono altri principi fondamentali, quale è quello della globalità della salute, perché se non è solo cura della malattia, ma produzione della salute, la prevenzione, la fase cronica della malattia e la riabilitazione fanno parte della globalità dell'offerta sanitaria, tutte con la stessa importanza, che cambia nel tempo, che cambia rispetto all'individuo e ai territori; pensate all'invecchiamento della popolazione e alla non autosufficienza. Noi siamo il Paese che ancora non ha una legge sulla non autosufficienza.

Gli altri due principi contenuti nella legge 833 sono: quello dell'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale e quello dell'integrazione, territorio-ospedale, integrazione sociosanitaria, accompagnata naturalmente da quella visione complessiva, inserita nel concetto della programmazione, in base alla quale è stabilito che devono essere garantiti in maniera uniforme tutti i servizi essenziali e appropriati, perché il consumismo sanitario non necessariamente produce salute, anzi molto spesso produce malattie croniche gravi.

Dopo l'approvazione della legge 833, l'allora ministra Tina Anselmi, che l'aveva fortemente voluta, viene sostituita da un ministro dell'unico partito che non aveva votato la ri-



forma, il partito liberale. E naturalmente, quando manca il timoniere è difficile poter arrivare alla piena applicazione della legge riformatrice. Superata questa fase, arrivano gli anni 80, anni che secondo me andrebbero analizzati con molta attenzione perché rappresentano uno di quei crinali nella storia del nostro Paese sui quali vale la pena riflettere per capire che cosa è successo dopo e che cosa sta succedendo ora.

A questo proposito, credo che un'analisi su che cosa è stato il Berlusconiismo la dovremmo fare, con senso critico ed equilibrio, perché penso che abbia inciso profondamente nella vita di questo paese. Noi stiamo facendo i conti con qualcosa che non riguarda soltanto il settore dell'economia, ma riguarda la nostra concezione di comunità, del nostro stare insieme: se decidiamo che i beni comuni sono più importanti o meno dei beni individuali; se pagare le tasse è un male oppure un diritto inderogabile della Costituzione, perché in base alle tasse pagate da tutti in modo giusto dipendono i beni comuni di questo Paese. Se siamo arrivati a questo punto, io credo che si sia rotto qualcosa. Non lo riprenderemo per i capelli il Servizio sanitario nazionale, se non proviamo a ragionare, a riconvertire il nostro pensiero.

Perché parto dagli anni 80? Perché in quegli anni c'è stata una svolta, perché il Paese andava bene, perché c'era ricchezza, perché sembrava che non ci fosse bisogno più dell'altro; erano gli anni della Milano da bere e quel clima ci ha preso tutti. Peccato però che i conti dello Stato erano al tracollo. Arriva il primo governo Amato e dove si pensa di andare a prendere i soldi per mettere i conti a posto? Dal Fondo del Servizio sanitario nazionale. Così si vara la prima riforma di razionalizzazione del sistema Amato-De Lorenzo, con la quale, di fatto, in nome dell'uso corretto del denaro pubblico, si stravolge il sistema pubblico e si introduce il principio di aziendalizzazione, facendo prevalere l'obiettivo di tenere sotto controllo i bilanci rispetto a quello di dare la salute ai cittadini. Questo è il vero salto di carattere culturale e politico, dentro la riforma De Lorenzo. Lo stesso vale nel rapporto pubblico-privato; lo stesso succede con l'introduzione dei fondi integrativi. Si prefigura, in qualche modo, non solo il finanziamento a carico della fiscalità generale, come sono tutti i sistemi universalistici, ma si prefigurano due gambe.

Nella metà degli anni 90, le forze politiche al governo, le stesse che negli anni 70 avevano portato all'approvazione della legge 833, cercano di ricostruire il percorso riformatore del 1978. Il decreto 229 del 1999 nasce con questa visione: correggere le storture della controriforma De Lorenzo, senza sacrificare aspetti che in quel momento ci sembrava di poter riconvertire positivamente verso i principi della legge 833. Non a caso si introduce il principio di economicità delle aziende sanitarie, si corregge il concetto di applicazione del Drg (Raggruppamento omogeneo di diagnosi) e della tariffazione dei costi delle prestazioni sanitarie; si introduce il principio di accreditamento nel rapporto pubblico-privato; si introduce l'esclusività del rapporto per i medici.

Il decreto legislativo 229/1999 indica come organizzare la sanità nel territorio, con i di-

stretti, dove l'integrazione sociosanitaria è considerata uno degli elementi caratterizzanti un modello universalistico, un modello che produce salute, che si prende cura delle persone e che non si limita a rimborsare la malattia. Certo, si regolano anche i fondi integrativi introdotti dalla riforma De Lorenzo, ma i fondi sanitari integrativi del decreto 229 sono quelli del Ssn e non delle strutture private; e solo quelli dovevano avere un favore fiscale. Non solo. I Livelli essenziali di assistenza andavano continuamente aggiornati, perché se integrativi erano, dovevano essere integrative le prestazioni e non diventare sostitutive di quelle mancanti al servizio sanitario. Quella riforma è stata applicata soltanto in Emilia-Romagna, in parte in Toscana e poche altre regioni.

Perché succede questo? Perché mentre i governi nazionali correggono la controriforma De Lorenzo, c'è qualcuno in Lombardia che pensa, invece, di portarla alle sue estreme conseguenze, completandone l'applicazione. Avremmo dovuto ricorrere contro la riforma della Lombardia in Corte costituzionale, ma non lo abbiamo fatto, pur avendo ottime possibilità di ottenerne l'illegittimità. La riforma della Regione Lombardia non risponde ai criteri dell'articolo 32 della Costituzione. In Lombardia non c'è più il territorio; c'è l'equivalenza pubblico-privato, per cui le grandi strutture ospedaliere sono al 50 per cento in mano dei privati. Ci si potrebbe chiedere perché i conti pubblici della Lombardia non sono in dissesto. Non sono in dissesto perché la sanità lombarda vive dell'emigrazione sanitaria delle regioni del Sud, che vanno prevalentemente a curarsi nelle strutture private della Lombardia.

C'è poi oltre a tutto questo, la riforma del Servizio sanitario nazionale, che io definisco occulta: cioè quella legata al titolo V della Costituzione, quella che ha inciso in maniera fortissima, pur non essendo una riforma della sanità, a causa della scorretta applicazione del nuovo titolo V, che ha offerto un aggancio alla proposta di autonomia differenziata. Il risultato è che oggi il Servizio sanitario nazionale è la sommatoria di 21 servizi sanitari regionali, senza svolgere la funzione di un servizio pubblico, che risponda ai requisiti della 833 e del decreto legislativo 229/1999, perché ancor oggi molte regioni, come la Lombardia, hanno portato di fatto o stanno portando a compimento la controriforma De Lorenzo.

Tutto questo non è compatibile con i principi della 833 che esigono invece delle coerenze di carattere organizzativo; e l'autonomia organizzativa delle Regioni, sancita dal titolo V doveva essere applicata con una guida nazionale del governo nazionale e del ministero della Salute per verificare le coerenze dei modelli organizzativi con i principi del sistema. Se non si realizza l'integrazione sociosanitaria, se non si organizza il territorio, se si privatizza soltanto, di fatto, ci si prende l'autonomia del sistema, che la Costituzione contempla, perché la tutela della salute resta di competenza nazionale.

In questi anni, con le Regioni, lo Stato ha avuto solo rapporti per far tornare i conti; non ha mai avuto rapporti per rimettere a posto le cose, per garantire i Livelli essenziali di

assistenza, per garantire che il Sistema sanitario nazionale non venisse stravolto. Siamo arrivati al punto che in alcune Regioni c'è un'unica Unità sanitaria; ma mi volete spiegare come si intreccia il rapporto tra politica e autonomia manageriale? Gli assessorati sono diventati dei luoghi dove si organizzano i singoli servizi. Tutto questo succede perché? Perché, se si va verso il sistema assicurativo, non contano più nulla la prossimità territoriale, la programmazione, la lettura della domanda di salute e la prossimità del professionista.

Fa da corollario a questo contesto l'ideologia contraria, dietro cui si nasconde l'idea che il Sistema sanitario nazionale non è più sostenibile, giustificando in questo modo il suo continuo definanziamento. Siamo oramai al collasso e il primo risultato, la conseguenza più grave, è quella del personale; siamo andati avanti con i tetti di spesa e l'unico tetto di spesa che è aumentato è quello della spesa farmaceutica.

Contro questa deriva dobbiamo dare battaglia; dobbiamo volere, come hanno voluto i nostri genitori e i nostri nonni, il servizio sanitario universalistico e dobbiamo batterci per quello, e non dobbiamo rassegnarci all'idea che ci venga portato via; va chiesto che ci siano date risorse adeguate; dobbiamo pretendere che sia regolamentata la regionalizzazione. Altro che autonomia differenziata! Con l'autonomia differenziata e con la flat tax noi ci scordiamo il Servizio sanitario nazionale.

La strada da percorrere è opposta a quella dell'autonomia differenziata: noi dobbiamo riunificare il sistema; noi dobbiamo tenere unito il Paese, soprattutto quando si annunciano le difficoltà. Non è un caso che vogliono accelerare il processo dell'autonomia differenziata, perché anche nel Nord si comincia a non stare così bene, e allora si pensa di scaricare i più deboli. E questo fa parte di quella rottura del patriottismo costituzionale sul quale dobbiamo riflettere tutti insieme.

Infine, credo che dobbiamo riuscire a rimotivare i professionisti, a formarli per non vederli scappar via. E non è solo una questione di contratto, ma di sistema. Nell'ultima finanziaria sono stati stanziati 3 miliardi di euro, di cui 2 circa destinati al rinnovo del contratto di lavoro del personale sanitario, il restante è destinato a misure che non hanno copertura finanziaria; per cui aumenterà il deficit e la conseguenza più drammatica è che non ci sarà nessuna Regione con i conti in ordine, se non verranno restituiti i soldi spesi durante la pandemia da Covid.

