



Audizione preliminare sul DEF 2018

(presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato)

(15 maggio 2018)

Premessa: un documento tecnico, che va nella direzione sbagliata

Le tre sezioni, i quattro documenti, più i sette allegati, approvati il 26 aprile 2018 dal Consiglio dei ministri delineano un Documento di economia e finanza (DEF) 2018 apparentemente privo di elementi programmatici, limitandosi alla descrizione dell'evoluzione economico-finanziaria, all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e del quadro di finanza pubblica *tendenziale* per il nostro paese. Eppure, il compito che spetta al nuovo esecutivo – auspicabilmente già nella redazione della Nota di Aggiornamento del DEF e del Disegno di Legge di Bilancio dello Stato in autunno – non è semplicemente di scegliere le politiche che determineranno il nuovo quadro programmatico, bensì di deviare o meno da quel “sentiero stretto” di austerità, flessibilità condizionata e svalutazione competitiva perseguito dal 2010 a oggi, che affida la crescita alle sole forze di mercato (e agli onerosi incentivi con cui sono state “viziate”). L'eredità è pesante, più che importante.

La prima dimostrazione viene dalla revisione a ribasso delle previsioni di crescita per l'anno in corso e per il triennio successivo.

La seconda dimostrazione è rappresentata dal rilievo delle clausole di salvaguardia poste sull'IVA.

La terza dimostrazione è data dal basso condizionamento dell'Italia nell'esercizio del ruolo negoziale sulla ridefinizione del Bilancio Ue (Quadro Finanziario Pluriennale, QFP) post 2020.

Il Governo uscente suggerisce di continuare con politiche di impronta liberista senza affrontare il problema dei nodi strutturali del sistema-paese che hanno determinato la maggiore intensità recessiva e la più debole ripresa di tutte le economie industrializzate; senza contrastare l'intollerabile aumento delle disuguaglianze e della povertà (peraltro, alla radice della stessa perdita di consenso politico e lustro istituzionale); senza nemmeno immaginare di fissare l'obiettivo della piena e buona occupazione di migliore ispirazione europea; senza ricomporre la domanda aggregata prima ancora che la spesa pubblica, che invece ha subito imperdonabili tagli agli investimenti pubblici e al welfare; senza riflettere sugli effetti deleteri delle cosiddette riforme strutturali, già avviate o previste per i prossimi anni; senza rivedere il sistema fiscale in ragione di una maggiore equità e progressività

Occorre rovesciare la prospettiva di gestione dei conti pubblici dando priorità alla crescita (visto che la sostenibilità delle finanze pubbliche si misura sul PIL) e allo sviluppo sostenibile (visto che la capacità di attrarre investimenti e aumentare la crescita potenziale si misurano innanzitutto dalla qualità e dalla lungimiranza del modello di sviluppo nazionale).

Il Governo della XVIII Legislatura dovrebbe rispondere alla domanda politica espressa alle urne lo scorso 4 marzo con una politica economica alternativa, fondata su una linea di finanza pubblica espansiva, un nuovo intervento pubblico in economia, un'idea di società più eguale, una forte sensibilità ambientale, in una visione di lungo periodo dell'Italia e dell'Europa.

Quadro macroeconomico: Italia più lenta, più diseguale e più disoccupata

L'analisi del contesto geo-economico e politico appare molto preoccupante. Secondo tutti gli osservatori istituzionali internazionali la favorevole congiuntura economica globale iniziata verso la metà del 2016 è destinata a rallentare nel biennio in corso: l'intonazione espansiva della politica fiscale di alcune economie avanzate, i bassi tassi di inflazione, la moderazione dei prezzi del petrolio e delle commodity, la ripresa del commercio internazionale e la stabilità finanziaria non possono essere considerati fattori tanto positivi da compensare le misure protezionistiche (il cui impatto negativo oscilla da 0,3 a 0,5 punti di PIL), l'incertezza e il cambiamento delle politiche economiche USA, delle politiche monetarie UE (di fronte all'apprezzamento dell'Euro), delle politiche energetiche della Russia, delle politiche commerciali cinesi, delle tensioni militari in Medioriente. A queste dinamiche, si aggiungono alcune preoccupanti macro-tendenze di fondo, quali l'invecchiamento della popolazione, nuova disoccupazione tecnologica, un ulteriore aumento delle disuguaglianze, ingenti flussi migratori e i cambiamenti climatici. In tale contesto globale, la crescita dell'Unione europea e, ancor di più, dell'Area euro risultano più contenute e divergenti. L'Italia già cresce meno di tutte le altre economie industrializzate ed europee (+1,5% nel 2017) e le previsioni per il biennio in corso sono state riviste a ribasso dallo stesso Governo (1,4% di variazione del PIL reale nel 2019, pari a -0,1 rispetto alla Nota di aggiornamento del DEF 2017) e, ancor più pessimisticamente, da tutti i principali istituti nazionali e internazionali (da 1,3% a 1,1% di variazione del PIL reale nel 2019).

I segnali di rallentamento della crescita e dell'attività manifatturiera negli ultimi mesi suggeriscono nuovi lineamenti di politica economica. Pur beneficiando di una congiuntura internazionale positiva, l'economia italiana resta tra quelle che non ha recuperato i livelli pre-crisi di PIL (-5,5 punti percentuali rispetto al 2007). Permangono ingenti vuoti di domanda e, in particolare, di investimenti fissi, la cui crescita nei prossimi anni, peraltro, è stata rivista a ribasso rispetto alle previsioni della Nota di aggiornamento del DEF di autunno 2017. La scelta di una ricerca di competitività sul versante dei costi (moneta, fisco, lavoro, diritti, ambiente) ha incrementato le esportazioni senza innalzare la propensione media all'accumulazione e all'innovazione delle imprese, lasciando inalterato il livello di ricchezza risparmiata e improduttiva (come dimostrano anche gli ultimi dati delle *Indagini sui bilanci delle famiglie* della Banca d'Italia, il cui indice di concentrazione della ricchezza resta quasi il doppio di quello del reddito e il cui ammontare vale 8 volte il PIL). Senza investimenti e innovazione diffusa la struttura del nostro sistema economico-produttivo la stessa che ha caratterizzato il declino dell'economia italiana già prima della crisi: polarizzata, di piccola dimensione e con una specializzazione produttiva di medio-bassa intensità tecnologica e di conoscenza. Occorrono investimenti pubblici, la cui incidenza (2,0% nel 2018 e 2019) però non aumenterà almeno fino al 2020 (appena al 2,1%) secondo il quadro degli indicatori di bilancio della P.A. del DEF 2018.

Il tasso di disoccupazione resta a due cifre (10,2% al 2019), ancora il doppio di quello pre-crisi, collocando il nostro Paese in cima alla classifica europea, assieme a Grecia e Spagna; al contrario del tasso di occupazione, che ci classifica penultimi in Ue. Le divergenze tra le Regioni italiane (Calabria, Sicilia, Campania e Puglia con tasso di disoccupazione oltre il doppio di quello medio

europeo) peggiorano il quadro, così come il minore tasso di occupazione (62,3%, penultimi in Ue), soprattutto se riferito a giovani e donne. L'instabilità e la povertà della maggior parte dell'occupazione creata negli ultimi anni sancisce, poi, l'inaccettabile primato europeo per forza di lavoro potenziale, che conta nel 2017 oltre 3 milioni e 130 mila persone (precari, scoraggiati, part-time involontari, inattivi in età lavorativa, ecc.) – senza calcolare il lavoro nero o irregolare – e contribuisce a spiegare la compressione dei redditi da lavoro e, di conseguenza, della domanda. Nel DEF 2018, purtroppo, tale desolante fotografia del mercato del lavoro viene proiettata anche nel prossimo triennio, con la previsione (ottimistica) di un tasso di disoccupazione sotto il 10% solo a partire dal 2020. Eppure è proprio dal potenziale inespresso del lavoro, quantitativamente e qualitativamente, che si può aumentare anche la crescita potenziale e, per ragioni contabili legate al calcolo del cosiddetto pareggio di bilancio strutturale, risanare i conti pubblici.

Nel DEF 2018 si prevede, inoltre, una riduzione dei salari reali (-1,6 punti cumulati di scarto tra costo del lavoro e deflatore dei consumi dal 2018 al 2021) e la riduzione della quota del lavoro (misurata come forbice tra retribuzioni e produttività, -3,6 punti percentuali) [vedi tabella 2, allegata]. Ciò va in netta contraddizione con l'ambizione di incrementare i consumi – soprattutto contando solo su quelli privati – e la determinazione di un'inflazione attorno al punto 2,0% nel 2020 (altro elemento essenziale per ridurre il debito pubblico).

Il Sindacato ha espresso unitariamente la volontà di realizzare un modello di contrattazione *multilivello* per aumentare le retribuzioni e sostenere la crescita dell'economia italiana, siglando diversi accordi quadro sulle relazioni industriali, tra cui quello con Confindustria su Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della Contrattazione collettiva, il 28 febbraio 2018.

L'economia e la finanza pubblica: nessuna inerzia, cambiare rotta!

Come evidenzia lo stesso Governo uscente, il rapporto deficit/PIL è sceso dal 3% del 2014 al 2,3% del 2017. Sono stati prodotti continui e importanti avanzi primari – in sintesi, tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni e rimodulazioni inique delle imposte – e il debito pubblico in rapporto al PIL è rimasto sostanzialmente stabile. Gli spazi negoziali con le istituzioni economiche europee sono stati spesi per rinviare il famigerato pareggio di bilancio senza mettere realmente in discussione l'impianto del Fiscal compact. Le risorse ricavate sono state utilizzate per misure moderatamente espansive e residuali, prevalentemente orientate a ridurre la pressione fiscale, soprattutto alle imprese. Non è stata accesa alcuna "vertenza" europea.

Dal 2018 al 2020, senza un cambiamento delle politiche economiche, nel DEF 2018 la correzione richiesta per portare l'indebitamento netto della P.A. a zero conta ben 2,5 punti di PIL in 4 anni e 5 miliardi di euro solo nell'anno in corso: rispetto al 2017, si dovrebbe determinare una riduzione del saldo dello 0,7 per cento in termini di PIL, dovuta sia a un miglioramento del saldo primario (+8,4 miliardi) sia a una minore spesa per interessi (-3,1 miliardi). Lo stesso avanzo primario è previsto crescere dall'1,5% del 2017 (uguale al 2015 e al 2016) fino al 3,7% del PIL nel 2021. Insomma, si valuta ancora una volta di rinunciare e, anzi, di ridurre i margini di impiego delle risorse pubbliche per stimolare la crescita e lo sviluppo del Paese.

La CGIL ritiene che le priorità in termini di economia e finanza pubblica siano tre:

1. Una politica di bilancio espansiva, puntando sulla negoziazione e sulla ridefinizione dei vincoli di bilancio imposti dalla Commissione europea.
2. Giocare un ruolo negoziale più attivo e propositivo nella riformulazione del QFP post 2020.

Tagli consistenti ai fondi di coesione e alla Politica agricola minano il disegno di un'Europa federale, sociale e dei popoli. Come già abbiamo affermato davanti al Parlamento europeo, con una nota sul Bilancio dell'Unione europea di CGIL, CISL e UIL¹, la politica di coesione economica, sociale e territoriale rappresenta una componente fondamentale del disegno europeo, come descrivono gli stessi Trattati, per promuovere uno sviluppo armonioso e ridurre i divari. L'incremento delle risorse per importanti priorità come l'immigrazione, i giovani e l'innovazione non possono né impedire un tenore di vita equo alle popolazioni agricole, né giustificare l'abbandono dei finanziamenti volti a contrastare ritardi di sviluppo e minori opportunità sociali e occupazionali tra i cittadini europei. In merito alle entrate, è apprezzabile, quanto indispensabile, la riforma del regime di finanziamento del bilancio europeo, soprattutto nella prospettiva ambientale, con nuove tasse sulla plastica e sulle emissioni di CO2. Tuttavia sarebbe stato possibile contemplare la capacità per l'Unione europea di assumere prestiti, ad esempio attraverso *Eurobond*. Sul versante della spesa appare utile l'istituzione del primo fondo per la stabilizzazione degli investimenti pubblici, mentre il secondo che sostiene i Paesi nella realizzazione delle riforme rischia di annullare gli effetti positivi del primo, se le riforme continueranno ad andare nella direzione dell'austerità. Lo sviluppo armonioso e la riduzioni dei divari all'interno dell'Unione non possono prescindere da un rafforzamento del partenariato. Andrebbe realmente applicato il *principio del partenariato* attraverso il quale garantire il coinvolgimento delle parti sociali.

3. Infine, anche a parità di vincoli finanziari, in Italia le risorse per una strategia espansiva sono disponibili. Innanzitutto, è indispensabile un piano di contrasto strutturale all'evasione e all'elusione fiscale (vedi le 25 proposte contro l'evasione della CGIL)². La CGIL è altresì contraria a qualsiasi ipotesi di condono.

Attraverso un progetto organico di riforma del sistema fiscale all'insegna della progressività (assente nel PNR), in cui si rivedano anche gli incentivi e gli sgravi contributivi erogati negli ultimi anni [vedi tabella 1, allegata], si possono riorientare le risorse imprigionate in risparmi improduttivi, non investiti: proprio come clausola di salvaguardia della realizzazione del piano anti-evasione, si può introdurre una *Imposta sulle Grandi Ricchezze* di tipo progressivo (la proposta è già stata avanzata dalla CGIL e conta entrate aggiuntive per 20 miliardi all'anno).

Gli stessi moltiplicatori fiscali calcolati dal modello econometrico utilizzato dal Governo (e illustrati nella Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali) indicano che l'impatto sul PIL di un incremento di investimenti pubblici sarebbe nettamente superiore all'impatto negativo corrispondente a un aumento delle entrate di pari entità.

Quando parliamo di progressività, come da dettato costituzionale, intendiamo attraverso un sistema innanzitutto di aliquote che auspichiamo "personalizzate", gradualmente crescenti al crescere del reddito, ma tutelando al contempo le diversità orizzontali. Semplificare il sistema fiscale è necessario, ma questo non può voler dire tassazione uguale per tutti. La priorità per la CGIL è la riduzione dell'imposizione tributaria sui redditi da lavoro e da pensione.

Una o due sole aliquote IRPEF non sono elemento di semplificazione, ma più banalmente di ingiustizia. Crediamo sia utile citare due dati, fra i tanti: dalle dichiarazioni 2017, il 50% dei percettori di reddito da lavoro dipendente guadagna meno di 20.000 euro; oltre 180.000 micro imprenditori e professionisti già aderiscono al regime forfetario. Per questi ultimi non è necessario diminuire le imposte, né semplificare il sistema.

¹ Bilancio Ue: tagli ai fondi coesione minano sviluppo e riduzione divari, 3 maggio 2018.

² Le proposte della CGIL contro evasione ed elusione. Laboratorio delle politiche fiscali CGIL, 27 gennaio 2016.

Clausole di salvaguardia: basta tagli alla spesa, disinnescare con nuove entrate

Il quadro economico-finanziario prospettato nel DEF, non avendo natura programmatica, contempla l'aumento delle imposte indirette nel 2019 e nel 2020, previsto dalle cosiddette clausole di salvaguardia in vigore. Continua, dunque, a incombere quel meccanismo automatico di correzione dei conti pubblici italiani tramite la realizzazione di effetti di maggior gettito fiscale dovuti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise che pendono sull'economia italiana ormai dalla Legge di stabilità 2014 (per le quali è previsto nel 2019 e nel 2020 un incremento delle aliquote IVA dal 10% rispettivamente all'11,5% e al 13%, nonché dal 22% al 25,4% e al 24,9%). Costantemente rinviate con tagli della spesa pubblica, diverse entrate e deficit spending, le clausole valgono circa 12,4 miliardi di euro nel 2019 e 18,8 miliardi nel 2020. Come già avvenuto negli anni scorsi, tale aumento potrà essere sostituito da misure alternative con futuri interventi legislativi che potranno essere valutati dal prossimo Governo.

La CGIL considera sbagliato l'automatismo contabile delle clausole di salvaguardia ed è contraria a nuovi tagli della spesa pubblica per disinnescare gli aumenti IVA, il cui computo dovrebbe essere riesaminato in sede di formulazione del Disegno di Legge di bilancio. Inoltre, si possono prevedere nuove entrate per disinnescare strutturalmente gli aumenti IVA e disporre di nuove risorse nel medio termine. In tale prospettiva, si può trarre spunto dalle recenti proposte della Commissione europea sulle risorse proprie in Bilancio, che si concentrano sull'introduzione di tasse sull'inquinamento atmosferico e sulle produzioni non circolari che disperdono materiali in natura (es. plastica).

REI e contrasto alla povertà

L'incremento degli stanziamenti per il REI in Legge di Bilancio 2018 e le modifiche del decreto legislativo istitutivo contenute nell'articolato, condizionando la misura alla sola prova dei mezzi a partire dal 1 luglio 2018, sono un passo importante per il raggiungimento dello scopo auspicato di rendere la misura universale, scopo, tuttavia, ancora lontano sia per gli ingiustificati vincoli posti ai cittadini stranieri regolarmente residenti con permesso unico di lavoro, sia per la complessiva inadeguatezza delle risorse stanziare. Rimangono, infatti, i dubbi sull'efficacia della misura dato l'insufficiente ammontare complessivo delle risorse (molto inferiori ai 7 miliardi di euro necessari sia per garantire il raggiungimento dell'intera platea degli aventi diritto, sia per l'adeguatezza del contributo economico. Infine, per rendere il REI una misura realmente utile ad uscire dalla condizione di povertà è necessario investire adeguatamente sulla rete di servizi, in particolare nei centri per l'impiego e nei servizi sociali dei comuni, a cominciare dallo sblocco del turn over necessario a garantire una adeguata presenza di operatori, per far sì che i percorsi di attivazione previsti dalla normativa siano pienamente realizzabili e abbiano un esito positivo. La CGIL continua a considerare prioritaria una strategia di lotta alle diseguaglianze a cui devono essere collegate le misure di contrasto alla povertà, integrazione del reddito, ammortizzatori sociali, sostegno all'istruzione e alla formazione.

Sistema Salute: occorre aumentare le risorse pubbliche

La Legge di Bilancio 2018 non è intervenuta direttamente sul livello del finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) e nel DEF 2018 si confermano i tagli decisi con le misure in vigore già dagli anni precedenti, per effetto delle quali il livello del finanziamento del FSN cui concorre lo Stato, a decorrere dall'anno in corso, è ridotto di oltre 600 milioni di euro. Ciò comporta una

variazione rispetto al FSN 2017 inferiore persino al PIL nominale, confermando che siamo in presenza di un de-finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale (SSN).

La CGIL afferma che l'Universalità del SSN è fortemente messa a rischio dai continui tagli di questi anni e chiede:

- ✓ il progressivo incremento del finanziamento del SSN per allineare la spesa italiana in rapporto al PIL a quella media europea;
- ✓ l'immediata abolizione dei cosiddetti superticket;
- ✓ per i percettori del REI l'esclusione dall'eventuale pagamento del ticket;
- ✓ un equilibrato ed efficace rapporto tra strutture ospedaliere e territorio;
- ✓ la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in tutto il territorio nazionale, e la loro piena esigibilità;
- ✓ l'abbattimento delle liste d'attesa;
- ✓ l'incremento del finanziamento del fondo per la non-autosufficienza;
- ✓ la stabilizzazione degli organici e l'adeguamento della dotazione del personale al fine di garantire i LEA.

Ammortizzatori sociali e politiche attive: riaprire il confronto con le parti sociali

I numerosi interventi di correzione del Decreto legislativo n. 148/2015 sugli ammortizzatori sociali rendono evidente il bisogno di superare le rigidità di una normativa che ha ridotto le coperture per misura e per durata sia in assenza di adeguati investimenti sulle politiche attive del lavoro che nel perdurare della crisi in molti settori economici.

Le risposte di utilizzo flessibile che ne sono derivate nei vari interventi del Governo devono essere governate ed ampliate onde evitare la generazione di disuguaglianze in un sistema già diseguale.

Per la CGIL è, quindi, indifferibile una riforma degli ammortizzatori che ne garantisca la sua universalità superando l'antitesi fra politiche attive e politiche passive, riconoscendo prestazioni a chi oggi ne è privo, garantendo sostegno nei percorsi di ricollocazione e di avvio al lavoro.

Particolare ed urgente attenzione va riposta al lavoro debole, discontinuo e privo di tutele e garanzie adeguate, così come anche evidenziato nei rapporti Ispettorato Nazionale del Lavoro e dall'INPS.

Previdenza: confronto per superare la riforma Fornero

Nonostante il confronto con il Governo uscente abbia prodotto alcuni risultati (dall'emanazione di importanti misure che hanno introdotto un principio di flessibilità di accesso alla pensione all'estensione della quattordicesima e della no-tax area), non hanno avuto seguito la maggior parte degli impegni assunti. Per la CGIL il riferimento per una riforma organica del sistema previdenziale nel nostro Paese resta la piattaforma unitaria CGIL, CISL e UIL "Cambiare le pensioni, dare lavoro ai giovani" del dicembre 2015:

- ✓ è indispensabile ripristinare meccanismi di flessibilità genera nell'accesso alla pensione, a partire dall'età minima di 62 anni oppure attraverso la possibilità di combinare età e contributi;
- ✓ occorre prevedere la pensione anticipata con 41 anni di contributi per tutti i lavoratori e le

lavoratrici, senza penalizzazioni e senza collegamento con l'attesa di vita.

- ✓ il blocco dell'adeguamento all'aspettativa di vita previsto per il 2019 e l'avvio del confronto per una modifica dell'attuale normativa;
- ✓ il superamento della disparità di genere delle donne e la valorizzazione del lavoro di cura;
- ✓ il sostegno alle pensioni nel contributivo e dei giovani, al fine di garantire assegni dignitosi e flessibilità in uscita;
- ✓ il rafforzamento della previdenza complementare attraverso il rilancio delle adesioni ed estensione generalizzata della fiscalità incentivante anche ai lavoratori pubblici;
- ✓ la separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale;
- ✓ il ripristino della perequazione dei trattamenti pensionistici;
- ✓ la previsione di alcune misure per favorire l'uscita di soggetti in particolari condizioni di disagio;
- ✓ la revisione delle norme dei termini di percezione dei Tfr e dei Tfs nel pubblico impiego;
- ✓ la verifica delle risorse residue per l'opzione donna e l'ottava salvaguardia degli esodati;
- ✓ la riforma della governance di INPS ed INAIL, per realizzare un sistema efficiente, trasparente e partecipato.

La cosiddetta Legge Monti-Fornero sulle pensioni è stata un'enorme operazione di cassa che ha prelevato nel periodo 2012-2020 circa 80 miliardi di euro. Una manovra che ha introdotto elementi di eccessività rigidità, che ha spostato per tutti il traguardo pensionistico, ben oltre i livelli degli altri Paesi europei, con ricadute importanti, anche di natura sociale.

Le proposte della CGIL

Rilanciare un piano di investimenti pubblici come quello proposto con il Piano del lavoro – riaprendo anche la discussione sulla revisione delle regole europee per escluderli dal deficit – è fondamentale per far uscire il paese dalle secche della bassa crescita. La proposta della CGIL lanciata nel 2013 [sintetizzata e aggiornata in una scheda allegata] si fonda su un impianto, da un lato, esplicitamente *keynesiano*, perché interviene a sostegno della domanda effettiva, incrementando investimenti e redditi da lavoro, quindi consumi e beni collettivi; dall'altro lato, implicitamente *schumpeteriano*, poiché si propone di agire attraverso politiche di selezione, attivazione e qualificazione dell'offerta del sistema economico-produttivo, scandendo i progetti prioritari attraverso cui diffondere l'innovazione e promuovere lo sviluppo sostenibile. In Italia, è necessario rigenerare manifattura, edilizia e servizi, riformare la pubblica amministrazione e il welfare, mettere al centro lo sviluppo locale. Con un intervento pubblico di questa natura, non solo si attiveranno moltiplicatori dei redditi e acceleratori degli investimenti in grado di riqualificare anche la struttura economico-produttiva, spostando la crescita prevalentemente sulla domanda interna e non più sulla svalutazione competitiva; aumentando la produttività totale dei fattori; favorendo di conseguenza l'azione di risanamento dei conti pubblici.

Questo vale per il Nord ma a maggior ragione per il Sud del paese, uscito ormai da tempo dalle grandi politiche ordinarie di sviluppo. I Patti sottoscritti dal 2016 dalle otto regioni e dalle aree metropolitane del mezzogiorno rappresentano dei meri acceleratori di spesa di risorse troppo spesso già appostate su progetti esistenti, sul cui lento avanzamento occorre fare più che un monitoraggio

(come sinteticamente riportato anche nel DEF 2018). Considerando anche gli 8 “patti per lo sviluppo” sottoscritti nel 2016, le politiche messe in campo sinora non sono stati in grado di incidere adeguatamente sulla debolezza strutturale e la mancanza di capitale sociale che attraversa questa area del Paese: anche a fronte di leggeri miglioramenti degli indicatori economici permangono povertà, disoccupazione e cattiva occupazione mentre la base produttiva è ancora troppo ristretta.

La CGIL crede che occorra rilanciare gli investimenti pubblici e la creazione di buona occupazione, dotandosi di una Strategia nazionale per il Mezzogiorno (come quella elaborata nell’ambito del *Laboratorio Sud* della CGIL)³, organica e focalizzata su alcuni assi fondamentali:

- a) sostenere la spesa e gli investimenti pubblici (portando la spesa ordinaria in conto capitale dello Stato nelle regioni del Sud ad almeno il 45% del totale per un quinquennio)
- b) una nuova Politica industriale che guardi anzitutto all’innovazione delle filiere e alla conoscenza come presupposto per lo sviluppo,
- c) la connessione delle persone e dei territori con una efficace rete logistica e di trasporto, l’infrastrutturazione materiale e sociale con una attenzione particolare ai bisogni,
- d) la cura e la messa in sicurezza del territorio.

Per farlo è necessario dotarsi di una *Agenzia per lo sviluppo industriale*, una nuova IRI in grado di governare in modo coerente e unitario le politiche industriali, i processi di innovazione e le azioni di sistema dei principali attori, istituzionali e non, coinvolti nelle politiche di sviluppo.

Sin potrebbe utilizzare anche la programmazione del cosiddetto Fondo per il rilancio degli investimenti, che era prevista nella scorsa Legge di bilancio e che, però, richiede successivi decreti del Consiglio dei Ministri per ripartire le risorse nei diversi settori previsti, compresa la prevenzione del rischio sismico (per un totale di circa 38 miliardi dal 2018 al 2033)⁴.

Sulla prevenzione, la manutenzione e lo sviluppo delle zone colpite dal sisma 2016-2017 e tutte le 71 aree interne (finora tracciate), la CGIL ritiene indispensabile dotarsi di un Progetto di Sviluppo Economico e Sociale⁵ di medio periodo, per garantire nell’immediato il mantenimento di persone, relazioni sociali, comunità e attività economiche esistenti, definendo allo stesso tempo obiettivi e strumenti di attrazione di nuove realtà economiche e nuovi insediamenti civici.

In ogni caso, segnaliamo alcune misure da intraprendere con urgenza immediata, anche attraverso specifici provvedimenti legislativi:

- ✓ estensione del DURC di congruità anche a tutto il cratere de L’Aquila del sisma del 2009;
- ✓ prosecuzione delle misure di sostegno al reddito durante tutta la fase di ricostruzione delle strutture ricettive e degli impianti produttivi;
- ✓ proroga fino al 31 dicembre 2018 della sospensione delle ritenute fiscali a favore dei residenti nelle aree interessate dal terremoto 2016-2017 (la cosiddetta “busta paga pesante”).

Il programma Casa Italia, di cui si rinviene traccia nel PNR, potrebbe rappresentare la sede

³ *Sud: Cgil, 4 idee per crescita, occupazione e sviluppo del Paese, Gioia Tauro, 12 aprile 2018.*

⁴ Su tali risorse permangono le difficoltà di spesa che rendono contraddittoria e poco efficace la programmazione, in quanto: (i) l’utilizzazione delle risorse presuppone una progettazione definitiva, allo stato, è assolutamente insufficiente, come mancante è la capacità sistemica del monitoraggio sullo stato d’attuazione delle singole opere; (ii) la programmazione è accentrata nelle mani della presidenza del Consiglio; (iii) i finanziamenti spalmati dal 2020 al 2033 rispondono più ad una impostazione propagandistica che ad una effettiva capacità programmatica.

⁵ *Progetto di Sviluppo Economico e Sociale (PSES), 14 marzo 2017.*

opportuna di discussione a livello nazionale, ma occorre una dotazione finanziaria molto più consistente e pluriennale.

La necessità di nuovi investimenti pubblici emerge anche dall'accelerazione tecnologica che sta imprimendo *Industria 4.0*, innanzitutto come infrastrutture strategiche, materiali e immateriali, risorse per la ricerca e lo sviluppo, innovazione nella P.A. e incentivi "selettivi", affinché la politica industriale del Governo si fondi su una governance più democratica, anche perché la condizione del lavoro e la creazione di nuova e buona occupazione sono prerequisiti indispensabili per far crescere il nostro apparato produttivo e assicurare un salto di qualità nel nostro modello di specializzazione. Un progetto, nella richiesta unanime del sindacato, che oltre agli aspetti tecnologici metta al suo centro il "Lavoro 4.0", i temi della formazione e delle competenze, quello degli orari, della loro gestione, di una diversa redistribuzione e di nuove possibilità di riduzione, anche per fronteggiare efficacemente i rischi di disoccupazione tecnologica.

Riteniamo decisivo, anche per le grandi trasformazioni che sempre di più caratterizzano il mondo del lavoro, puntare sull'apprendimento permanente, valorizzando saperi e professionalità, sviluppando un piano nazionale di formazione e garantendo contemporaneamente un sistema di certificazione delle competenze acquisite.

In questo contesto vanno promosse politiche volte a:

- ✓ sostenere il tempo indeterminato, riducendo le forme di lavoro maggiormente precarie ad iniziare dall'abuso dei tirocini extracurricolari e limitando l'eccessiva facilità di ricorso ai tempi determinati;
- ✓ rafforzare e qualificare l'apprendistato come forma prevalente di ingresso nel mercato del lavoro;
- ✓ qualificare i percorsi di alternanza scuola-lavoro;
- ✓ rafforzare gli interventi per il sostegno al reddito sia in costanza di lavoro che per gli espulsi collocati in condizione di NASPI o di mobilità accompagnandoli anche con obbligati percorsi di politica attiva.

Sono molte le riforme necessarie all'Italia ma che non compaiono nel PNR. Occorre rimettere al centro il lavoro. Per questo la CGIL ha avanzato una proposta di riforma strutturale del mercato del lavoro con la Carta dei diritti universali del lavoro che, essendo incardinata in Parlamento, deve rientrare nelle riforme da realizzare nei prossimi anni.

La Carta dei diritti rimette al centro il tema della qualità del lavoro e della dignità del lavoro. La precarizzazione dei rapporti di lavoro sono una delle cause dell'aumento degli infortuni e delle cause di morte sul lavoro. Da tempo diciamo che sulla salute e sicurezza sul lavoro non servono nuove leggi ma serve invece una strategia nazionale uno strumento programmatico a cadenza pluriennale che coinvolga l'intera politica del Governo, ed al tempo stesso, una politica di coordinamento con tutte le funzioni istituzionali decentrate (Regioni e Comuni) e con le stesse parti sociali: qualità dei rapporti di lavoro formazione e finanziamento della macchina pubblica a partire dal numero degli ispettori per rendere adeguata l'azione di "repressione", di controllo, di ispezione.

Tabella 1 - Risorse impegnate per i principali incentivi alle imprese

<i>(milioni di euro)</i>	2015	2016	2017	2018	Strutturali
Sgravi contributivi per assunzioni	3400	4900	5000	0	0
Sgravi contributivi ridotti per assunzioni		800	2100	0	0
Sgravi contributivi mezzogiorno			530		
Sgravi contributivi giovani e mezzogiorno				389	(1026 nel 2019 e 1530 nel 2020)
Deduzione costo del lavoro da IRAP	2.700	5.600	5.600	5.600	5.600
PATENT BOX		148	133	133	133
"Nuova Sabatini"	12	32	47	-	-
Promozione made in Italy	31	50	77	-	-
Imu Imbullonati	-	530	530	530	530
Superammortamento	97	580	967	967	967 (per altri 3 anni)
Iperammortamento			3.000	903	(altri 7 miliardi in 10 anni)
ACE	658	716	716		
Diminuzione IRES			4.000	4.000	4.000
Totale	6.898	13.356	22.700	12.522	12.630

Tabella 2 - Dinamica e previsioni delle principali variabili macroeconomiche legate al lavoro, prima e dopo la crisi

variazioni percentuali medie annue	dati ISTAT											previsioni tendenziali MEF				
	2001-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009-2017	2018	2019	2020	2021	2018-2021
PIL nominale	3,5	-3,6	2,0	2,1	-1,5	-0,5	1,1	1,9	1,7	2,1	0,6	2,9	3,2	3,1	2,7	3,0
PIL reale	1,2	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	1,0	0,9	1,6	-0,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,4
Occupati (Uia)	0,8	-2,7	-0,8	0,1	-1,4	-2,4	0,2	0,7	1,4	0,9	-0,5	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Occupati dipendenti (Uia)	1,0	-2,9	-1,4	0,3	-1,7	-2,2	0,3	1,1	2,1	2,1	-0,3	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Produttività nominale (PIL / Uia)	2,7	-0,9	2,9	1,9	-0,1	1,9	0,9	1,2	0,4	1,2	1,0	2,1	2,4	2,2	1,8	2,1
Produttività reale (PIL / Uia)	0,4	-2,7	2,5	0,4	-1,4	0,7	-0,1	0,3	-0,5	0,7	0,0	0,7	0,6	0,4	0,3	0,5
Retribuzione lorda di fatto	3,4	1,9	2,5	1,2	0,5	1,4	0,2	1,3	0,7	0,2	1,1	1,5	1,0	1,2	1,4	1,3
Retribuzione lorda di fatto reale	0,9	1,1	0,9	-1,7	-2,8	0,2	0,0	1,2	0,8	-1,1	-0,2	0,4	-1,1	-0,8	-0,1	-0,4
Inflazione, IPCA (indice generale)	2,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	-0,1	1,3	1,3	1,1	2,1	2,0	1,5	1,7
Quota del lavoro sul PIL	0,5	3,8	-1,6	-2,1	-1,3	-0,5	0,1	0,9	1,3	-1,8	-0,2	-0,3	-1,7	-1,2	-0,4	-0,9
<i>Per memoria:</i>																
Retribuzione contrattuale lorda (CCNL)	2,8	1,3	2,0	1,5	1,5	1,4	1,2	1,2	0,6	0,7	1,3					
Deflatore del PIL	2,3	1,9	0,3	1,5	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,5	1,0	1,3	1,8	1,7	1,5	1,6
Investimenti fissi lordi per occupato	0,7	-7,2	0,3	-2,1	-7,9	-4,2	-2,5	1,5	1,8	2,9	-1,9	3,3	2,0	1,5	0,8	1,9



IL PIANO DEL LAVORO

nel triennio 2018-2020

La proposta di un nuovo Piano del Lavoro della CGIL, dopo quello ideato da Di Vittorio del 1950, nasce proprio dalla ferma convinzione che non si aprirà una nuova stagione di crescita e sviluppo del nostro Paese se non si parte da un nuovo intervento pubblico e da un sistema di programmazione negoziata che abbiano come primo obiettivo la creazione di lavoro.

L'idea generale è quella di generare nuova domanda (aumento degli investimenti e dell'occupazione, del monte salari, dei consumi e degli investimenti) promuovendo, contemporaneamente, nuova offerta (nuovi settori di attività economica, nuovi consumi collettivi, nuove professionalità, ecc.) per lo sviluppo futuro. Costruendo una politica che risponda ai bisogni sociali insoddisfatti, riduca le differenze territoriali, qualifichi le attività pubbliche, crei nuove attività economiche, nuovi settori e mercati. Una politica contro la disuguaglianza al centro della quale sta la questione femminile e l'emergenza di quella giovanile.

1. Nel 2016 la CGIL ha nuovamente rilanciato l'idea in di un [Piano straordinario per l'occupazione giovanile e femminile](#): proprio in una situazione in cui il carattere strutturale della crisi e la profonda depressione sociale ed economica ancora attanaglia il paese, si richiedono terapie d'urto che mobilitino energie e risorse straordinarie, creando direttamente lavoro (assunzioni pubbliche, a tempo indeterminato o a termine). Si tratta di creare direttamente lavoro per far ripartire la crescita; si tratta di ridurre la disoccupazione giovanile e quella femminile (quale spreco delle possibilità potenziali del Paese) intaccando il serbatoio di inattività (specie giovanile e femminile) che era un problema di fondo del Paese ancora prima della crisi.

Va costituita una Agenzia nazionale, attraverso comandi (con un consiglio di indirizzo in cui sono presenti sia le parti sociali che rappresentanze degli enti pubblici territoriali) che gestisce le risorse straordinarie in rapporto con i territori seguendo i temi di intervento indicati dal Piano e distribuendo le risorse straordinarie in base alle percentuali territoriali di disoccupazione giovanile, femminile e strutturale. I temi generali diventano *progetti prioritari* a carico degli enti territoriali che li definiscono attivando confronti con parti sociali, associazioni di impresa, associazioni culturali e ambientaliste, associazioni professionali, mondo della ricerca e delle università.

Secondo le simulazioni di impatto (modello econometrico del CER), per effetto del Piano straordinario per l'occupazione un impegno di investimenti fissi e posti di lavoro pubblici (500 mila nuovi occupati, cifra che riflette il blocco del turn-over, calcolando il solo mantenimento dell'attuale livello dei servizi e delle prestazioni negli stessi comparti) nel prossimo triennio, pari a circa 30 miliardi di euro di spesa pubblica:

- a. In termini occupazionali, può generare 1 milione 368 mila occupati complessivi tra pubblico e privato, ovvero tra creati direttamente e indirettamente (già al netto del turn-over nel mercato del lavoro e degli effetti statistici di "composizione" dovuti a una maggior tasso di attività). Il tasso di disoccupazione scenderebbe sotto il 5% nel 2021.
- b. In termini di crescita, si può determinare una variazione cumulata di circa 6 punti di PIL reale.

2. La seconda direttrice del Piano del Lavoro è a **livello locale**. Partire dai *nuovi bisogni* del lavoro, di cittadinanza e del territorio per costruire momenti di concertazione, dialogo sociale e programmazione negoziata:
- manutenzione del territorio (prevenzione antisismica, riassetto idrogeologico, riqualificazione energetica urbana, protezione del paesaggio e delle coste, bonifiche)
 - valorizzazione del patrimonio artistico-culturale (basti ricordare che l'Italia detiene il maggior numero dei siti Unesco del mondo)
 - innovazione sociale (*smart city*, internet delle cose, big data e digitalizzazione, anche per i beni comuni, per il sistema-Salute, fisco e previdenza).
 - energie rinnovabili, efficienza energetica e smart grid,
 - economia circolare e (ri)ciclo dei rifiuti
 - messa in sicurezza edifici pubblici (es. Scuole, ospedali, ecc.) e edilizia sostenibile (regolazione e pianificazione del settore privato)
 - qualità filiera agroalimentare e nuovi modelli di consumo
 - nuovo welfare e servizi di assistenza
 - trasporto pubblico integrato
 - infrastrutture materiali e reti (ferrovie, porti, ecc.)
 - infrastrutture immateriali e digitali

In diverse regioni e città italiane si è di recente sperimentata una forma di concertazione ampia per promuovere la crescita e l'occupazione, in coerenza con gli indirizzi del Piano del Lavoro. Basti pensare, tra queste esperienze al *Patto per il Lavoro* sottoscritto da soggetti sociali e istituzionali in Emilia-Romagna nel 2015, oppure agli accordi sottoscritti unitariamente nelle 4 Regioni colpite dal sisma 2016-2017, oppure agli accordi realizzati in Basilicata, in Puglia e, in generale, nel Mezzogiorno all'insegna della vertenza nazionale della CGIL che prende il nome di *Laboratorio Sud*. Si tratta di un modello contrattuale multilivello (*bottom up*), a partire dagli Enti locali.

La CGIL intende partire da qui e promuovere unitariamente una nuova e diffusa contrattazione per lo sviluppo sostenibile. In questa stessa prospettiva la CGIL il 27 marzo 2018 ha lanciato la Piattaforma integrata per lo sviluppo sostenibile, che si pone l'obiettivo di tenere insieme la tutela dell'ambiente, la legalità e la creazione del lavoro nell'azione contrattuale del sindacato e in generale nell'economia pubblica.

Le fonti:

- Risorse pubbliche già esistenti da riorientare e ricomporre, sia dal lato delle entrate che della spesa;
- Fondi europei (FESR, FSC, FSE, FEST, ... Urban, Horizon, Smart city, ecc.), BEI e EFSI (Piano Juncker)
- Incentivi attuali (Leggi stabilità e Bilancio, Industria 4.0, ecc.) ed eliminazione sussidi fonti fossili (circa 16 miliardi)
- CDP e fondazioni bancarie
- Introduzione di una *Green tax* o *Carbon tax*
- Appalti, soprattutto "verdi" (*Green procurement*)
- Piani regionali sviluppo e Piani regolatori
- Fondi previdenziali
- Campioni nazionali, partecipate e *multiutility* locali;
- Nuovi lineamenti di economia bancaria;
- Risorse del sistema bilaterale (enti bilaterali, scuole edili, ecc.).

Tutto il Piano del Lavoro si fonda sul dialogo sociale e sulle forme di **democrazia deliberativa** necessarie ad una governance partecipata dai soggetti dell'economia reale che vi operano a tutti i livelli (istituzioni, forze sociali, banche, luoghi del sapere e della ricerca, associazioni, ecc.).