



Audizione preliminare all'esame del DEF 2017

(presso le Commissioni congiunte *Bilancio* del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati)

Premessa: una prima valutazione del DEF e della manovra

L'11 aprile 2017 il Consiglio dei ministri n. 23 ha approvato sia il Documento di economia e finanza (DEF) 2017, pubblicando tutti i documenti che lo compongono, sia un Decreto legge contenente “disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi in favore delle zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”, la cui analisi appare indispensabile per delimitare le politiche economiche dei prossimi mesi, prima ancora che quelle del 2018 e degli anni successivi delineate dalle diverse misure elencate nel DEF che verranno tradotte nella prossima Legge di Bilancio, a fine anno. Eppure, il testo del decreto non risulta ancora pubblicato. Per l'analisi delle misure che definiscono la manovra correttiva si farà, dunque, riferimento al comunicato stampa del sopracitato Consiglio dei ministri.

Il quadro macroeconomico: restiamo in coda, ma più diseguali e più disoccupati

Il DEF 2017, attraverso soprattutto il Programma di Stabilità (PS) e il documento di Analisi e tendenze della finanza pubblica (AFP), descrive una programmazione economica per i prossimi anni senza alcuna ambizione di recuperare i livelli di crescita e occupazione pre-crisi – oltre che di tracciare la rotta di un nuovo modello di sviluppo più “intelligente, inclusivo e sostenibile” (EU2020). Anzi, le politiche economiche del Governo si inseriscono esplicitamente “*nel solco della strategia finora adottata*” (p. II della Premessa a tutti i documenti). Il quinto DEF – ultimo- di questa legislatura è quindi caratterizzato dalla continuità delle politiche messe in campo che non hanno avuto quel tratto espansivo necessario a far ripartire il paese.

Sul versante della crescita, tutti gli ultimi dati Istat sui conti nazionali e sulla produzione mostrano solo rimbalzi alternati evidenziando che l'economia italiana non è ancora sulla via della ripresa effettiva. Il Governo prevede per l'Italia una crescita irrealistica, benché le analisi di tutte le principali istituzioni, nazionali e internazionali, riportino un contesto di incertezza per il commercio internazionale e la crescita globale, in cui l'Area euro ne risente di più rispetto agli USA o alle economie a rapida crescita: una variazione tendenziale del PIL reale 2017 di 1,1 (+0,1 rispetto al Documento programmatico di bilancio di ottobre 2016), dovuta a un incremento sia delle esportazioni che degli investimenti pari al 3,7% (rispettivamente +1,2 e +0,8 punti rispetto al Dpb). La variazione programmatica del PIL nominale arriva addirittura al 2,3% per l'anno in corso (+0,3 rispetto al Dpb). Su tale ottimistica previsione – pratica ormai consolidata negli anni – si dovrebbe fondare la sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali.

È altresì vero che per il 2018 si prevede una crescita inferiore, pari a 1 punto percentuale (in termini tendenziali come programmatici), dimostrando di conoscere l'impatto negativo delle misure di

restrizione dei conti pubblici, forse anche come appello alle istituzioni europee. In ogni caso, anche se si verificassero le previsioni del Governo, il divario con le altre principali economie europee non solo resterebbe il medesimo, bensì si amplierebbe.

Dal punto di vista macroeconomico, desta forte preoccupazione la programmazione di un tasso di disoccupazione pari al 11,5% nel 2017 (mentre nel Dpb era 10,8%) e mai sotto il 10% fino al 2020. Il tasso di occupazione, invece, non arriva mai al 60% negli obiettivi del Governo.

Si programma, inoltre, una riduzione dei salari reali (-1,6 punti cumulati di scarto tra costo del lavoro e deflatore dei consumi dal 2017 al 2020) e la riduzione della quota del lavoro (misurata come forbice tra retribuzioni e produttività). Ciò va in netta contraddizione con l'ambizione di incrementare i consumi – soprattutto contando solo sui quelli privati – e la determinazione di un'inflazione superiore al punto percentuale e, addirittura, al 2,1% nel 2019. Senza aumentare le retribuzioni non si può scongiurare il rischio di deflazione, come ha recentemente affermato anche il Presidente della BCE.

L'economia e la finanza pubblica: si continua a percorrere la strada sbagliata

Nel DEF, si sceglie di continuare con le misure di austerità e si ribadisce una politica economica liberista. Affermare la continuità con *“le politiche economiche adottate sin dal 2014, volte a liberare le risorse del Paese dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e a rilanciare al tempo stesso gli investimenti e l'occupazione, nel rispetto delle esigenze di consolidamento di bilancio”* rappresenta una sorta di “missione impossibile”, confermata dalle stesse previsioni del Governo sulla crescita (sostanzialmente in stallo) e sui livelli di disoccupazione/occupazione.

Non si accende alcuna “vertenza” europea, malgrado le numerose dichiarazioni del Governo a favore di una politica più espansiva (riprese anche a p. VIII della stessa Premessa, in cui si dice che *“è necessaria una nuova governance che, accanto all'integrazione monetaria e finanziaria, dovrà ripartire dalla centralità della crescita economica, dell'occupazione e dell'inclusione sociale”*). D'altra parte, lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze ha dichiarato che *“questo DEF rappresenta un elemento di forte continuità con le politiche del governo di questi anni”*. Basti sottolineare il contenimento del deficit (dal 2,4 del 2016 e il 2,3 tendenziale per il 2017 al 2,1 per cento del PIL), in linea con gli obiettivi del Governo Renzi dello scorso autunno. Dal 2017 al 2020 la correzione dell'indebitamento netto della P.A. vale 1,2 punti di PIL. Nel 2018 e 2019 gli obiettivi per l'indebitamento netto restano invariati rispetto allo scorso autunno e pari, rispettivamente, all'1,2 e allo 0,2 per cento del PIL. Stessa scelta sul debito pubblico (che si vuole portare a 132,5 dal 132,7 tendenziale per l'anno in corso, fino al 125,7 al 2020). Sebbene il debito sia già in discesa, si programma una nuova consistente formazione dell'avanzo primario (da 1,7 a 3,8 punti di PIL in quattro anni), rinunciando ancora una volta alla possibilità di impiegare risorse pubbliche per stimolare la crescita e lo sviluppo del Paese. La Cgil continua ad affermare l'urgenza di una politica economica espansiva che dia uno shock all'economia italiana per creare lavoro, per una nuova crescita e un nuovo modello di sviluppo.

Allo stesso modo, si individua il famigerato “pareggio di bilancio” strutturale già al 2019, ma non si prende alcuna posizione politica sulla possibilità di non ratificare il Fiscal Compact nei Trattati europei entro il 2017 (anno di scadenza). Portare l'indebitamento dal 2,1 per cento nel 2017 all'1,2 nel 2018 significa che la prossima Legge di bilancio dovrà contenere le misure per rendere effettivi gli obblighi finalizzati al pareggio di bilancio con effetti recessivi per l'economia italiana, confermati anche dalle previsioni di crescita dello stesso Governo. Va ricordato che il debito pubblico italiano è aumentato meno di tutti gli altri paesi europei nei precedenti 8 anni (ad

eccezione della Germania) e il ricorso al mercato per rinnovare i titoli di debito sovrano risulta tra i più bassi a livello europeo (sempre ad eccezione della Germania, i cui *Bund* però spesso vengono acquistati a tassi negativi).

Nuovi tagli alla spesa e aumenti iniqui delle tasse. La manovra finanziaria appare molto modesta e sbilanciata, oltre che recessiva. La correzione di bilancio evocata nel Programma di stabilità del DEF (p. 50), i cui *“effetti si esplicano già a partire dal prossimo mese”*, si concentra sul versante delle entrate soprattutto attraverso la lotta all’evasione fiscale, la rimodulazione accise sul tabacco e l’aumento dell’imposizione sui giochi. Il Governo punta soprattutto sull’estensione dello *split payment* – come chiede da tempo anche la Cgil – che dovrebbe essere operato non solo dalla P.A. ma anche dalle aziende controllate direttamente o indirettamente dallo Stato o dagli Enti pubblici territoriali e le società quotate in Borsa, anche quando queste avranno rapporti con professionisti. Sul lato della spesa si prevedono nuovi tagli lineari alle Amministrazioni centrali (circa 1 miliardo ogni anno).

Viene prevista un’ulteriore riduzione della spesa sanitaria, assoluta e in percentuale del PIL, rispetto alle già allarmanti previsioni del DEF 2016. La spesa sanitaria (oggi al 6,7%: un valore al di sotto della media dei Paesi Ue) scenderà al 6,4% sul PIL nel 2018 e nel 2019. La crescita media della spesa nel triennio 2018-2020 è del 1,3%, ben al di sotto della crescita del PIL nominale (media 2,9% nel triennio). Si prospetta la conferma di un de-finanziamento per la sanità pubblica, anziché un investimento per garantire il diritto alla salute e alle cure, cui rinunciano milioni di cittadini, e l’attuazione degli stessi nuovi LEA. Nonostante un intero capitolo sia, come sempre, dedicato alle previsioni della spesa per sanità e LTC, che confermano la necessità di nuove politiche per affrontare il fenomeno delle cure a lungo termine (nelle componenti sociale e sanitaria), non risultano programmi circa il Piano e il Fondo per la Non Autosufficienza.

Continuano a incombere le clausole di salvaguardia ormai dal 2014 (Legge di stabilità, n. 190), per le quali è previsto nel 2018 un incremento di tre punti dell’IVA, sia con aliquota al 22 che con aliquota al 10 per cento, più un ulteriore 0,9% dal 2019. Le clausole valgono circa 20 miliardi di euro solo nel 2018. Nella premessa del Piano Nazionale di Riforme (PNR) si dice che *“il Governo intende sostituirle con misure sul lato della spesa e delle entrate, comprensive di ulteriori interventi di contrasto all’evasione. Tale obiettivo sarà perseguito nella Legge di Bilancio per il 2018”*. Come si evince dalle carte, *“l’intendimento del Governo nell’impostazione della futura Legge di Bilancio è di disattivare le clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica da precedenti provvedimenti normativi”*.

È sintomatico che la prevista riduzione IRPEF sia stata cancellata dal PNR. Di fatto, quindi, le risorse recuperate con la lotta all’evasione, anziché essere utilizzate per la prevista riduzione delle imposte a dipendenti e pensionati, andranno a eliminare (almeno nelle intenzioni) le clausole di salvaguardia IVA e accise. Possiamo ben dire che tali clausole saranno neutralizzate utilizzando le risorse destinate a dipendenti e pensionati. Il capitolo del PNR sulla riduzione del carico fiscale, oltre a rivendicare la diminuzione di IRES e IRAP, annuncia che proseguirà tale percorso attraverso *“il taglio dei contributi sociali, iniziando dalle fasce più deboli (giovani e donne)”*.

Manca un progetto organico di riforma del sistema fiscale all’insegna della progressività. Il capitolo del PNR sulla riduzione del carico fiscale, oltre a rivendicare la diminuzione di IRES e IRAP, annuncia che proseguirà tale percorso attraverso *“il taglio dei contributi sociali, iniziando dalle fasce più deboli (giovani e donne)”* con lo scopo di favorire la crescita e la produttività. I risultati degli sgravi contributivi nuove assunzioni e della deduzione IRAP sul tempo indeterminato non hanno sortito effetti in tale direzione e anche l’impatto sull’occupazione “stabile” (+386 mila

occupati permanenti, comprese trasformazioni e assunzioni già previste) è risultato molto contenuto considerando la mole di risorse stanziare (circa 17,4 miliardi nel 2015 e nel 2016). Alla luce dei dati sulla disoccupazione, in particolare femminile e giovanile, confermati dallo stesso Governo, le misure sul lavoro non rappresentano una soluzione adeguata e confermano le politiche messe in campo fino ad oggi. Anche sul lavoro femminile, infatti, non ci sono misure decisive e l'unico riferimento che viene tratteggiato nel PNR riguarda un meccanismo fiscale relativo ai redditi familiari che argina le lavoratrici a "secondo percettore" di reddito (p. 80).

La Cgil continua ad affermare che occorre un Piano straordinario per l'occupazione giovanile e femminile.

La Cgil resta convinta che la via maestra per ridurre il carico fiscale sia la diminuzione dell'IRPEF – meglio se sotto forma di aumento delle detrazioni – e che anzi, tagliare la contribuzione sociale, ancorché in modo mirato, rischi di rappresentare l'ennesima misura a vantaggio prevalente delle imprese, a cui seguirebbe una diminuzione sostanziosa della futura pensione. Dai dati del MEF si può calcolare che con una spesa di 6,5 miliardi si potrebbe aumentare significativamente il bonus 80 euro, oltre che eliminarne gli effetti discorsivi (anche sui rinnovi contrattuali) e renderlo più progressivo, per distribuirlo su una platea più allargata (fino a 14 milioni di lavoratori).

Anche l'ulteriore allargamento dei parametri di detassazione del salario di produttività o del welfare contrattuale dovrebbe partire dai dati sulla diffusione e la composizione del beneficio, altrimenti si rischia di accentuare le disuguaglianze e, nella migliore delle ipotesi, ricondurre i risultati – tramite gli accordi interconfederali siglati – a mera redistribuzione del valore aggiunto esistente, comunque a scapito del salario o dei servizi pubblici.

Nonostante l'analisi del Governo converga spesso sulla necessità di maggiori investimenti fissi, si programma un'ulteriore riduzione degli investimenti pubblici (dal 2,1 del 2016 al 2,0 per cento del PIL nel 2020). Tale impostazione, purtroppo, risulta coerente con le privatizzazioni programmate (1,2 punti di PIL nel quadriennio, ovvero 5 miliardi di euro all'anno) e la riedizione di molti incentivi generalizzati alle imprese, pur essendo ormai riconosciuto da tutti – compreso il MEF – che l'ingente numero di risorse erogate al mercato abbia restituito solo una minima parte di investimenti, innovazione e occupazione all'economia reale.

Rilanciare un piano di investimenti pubblici come quello proposto con il Piano del lavoro – avviando anche la discussione sulla revisione delle regole europee per escluderli dal deficit – è fondamentale per far uscire il paese dalle secche della bassa crescita. 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 nel 2016 dalle otto regioni e dalle aree metropolitane del mezzogiorno rappresentano dei meri acceleratori di spesa di risorse già appostate su progetti esistenti, sul cui lento avanzamento occorre fare più che un monitoraggio.

La programmazione del fondo per il rilancio degli investimenti pubblici era prevista nella scorsa Legge di bilancio e richiede successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per ripartire le risorse in molti settori, per un totale di 47,5 miliardi dal 2017 al 2032 (meno di 3 miliardi di euro l'anno), compresa la prevenzione del rischio sismico. Su quest'ultimo punto la Cgil ritiene indispensabile dotarsi di un Progetto di Sviluppo Economico e Sociale di medio periodo che interessi le aree terremotate delle quattro Regioni, 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.

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

Le risorse per il rinnovo dei contratti della P.A. appaiono incerte. Sono diversi i riferimenti al rinnovo dei contratti pubblici nei documenti del DEF (p. 117 del PS; p. 28 del PNR; p. 32 del documento di Analisi e tendenze della finanza pubblica). Eppure, a detta del Governo "*l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere meramente indicativo e (...) dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica*" (p. 29, del documento di Analisi e tendenze della finanza pubblica). La Cgil si aspettava maggiore nettezza nel rispetto dell'[Accordo del 30 novembre 2016](#). Per questo è prevista una mobilitazione di categoria nell'attesa che vengano realizzati tutti i provvedimenti che stanzino le risorse necessarie dando seguito al citato accordo.

Nel cronoprogramma delle riforme previste, la Cgil pone particolare attenzione all'introduzione di un Reddito di inclusione, in coerenza con il "[Memorandum contro la povertà](#)" sottoscritto da Governo e Alleanza contro la povertà, auspicando che le risorse aumentino per giungere presto a una misura davvero universale.

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, dovrebbe rientrare nelle riforme da realizzare nei prossimi anni.

(18 aprile 2017)