

CGIL



Audizione

**Esame del
Documento di Economia e Finanza 2014**

presso

le Commissioni Bilancio di Senato e Camera, in seduta congiunta

14 aprile 2014

Una valutazione generale: c'è un cambiamento significativo, ma non è la svolta necessaria

Nel Documento di Economia e Finanza (DEF) del 9 aprile 2014 le direttrici di politica economica e di finanza pubblica annunciate nel Consiglio dei Ministri del 12 marzo scorso sembrano sostanzialmente ribadite. Si ravvisa un cambiamento nell'analisi della crisi, italiana ed europea, che si traduce nel riconoscimento anche dei vuoti della domanda aggregata e dell'emergenza occupazionale. Questo sembra emergere dalla scelta di spostare il pareggio di bilancio strutturale al 2016 e di stare nei vincoli di finanza pubblica posti dall'Europa anche attraverso alcune misure espansive. Si apprezza un cambiamento nelle politiche fiscali, a partire dai provvedimenti di sostegno al lavoro (compresa l'estensione dell'aumento delle detrazioni Irpef per i redditi da lavoro dipendente, previsto fino a 25 mila euro, anche sotto gli 8 mila euro; ma con l'esclusione dei pensionati) e dall'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie al 26% (compreso l'aumento dell'imposizione legata alla rivalutazione delle quote della Banca d'Italia riconsiderate plusvalenze). Si coglie un cambiamento anche nella decisione di istituire un tetto ai manager pubblici e con parte del compenso legato agli obiettivi di crescita del Paese.

Eppure, non basta. Il cambiamento riconosciuto al Governo Renzi non costituisce la svolta necessaria ad uscire dalla crisi. Nel DEF, infatti, le misure espansive sono in contraddizione con tutte le altre misure previste e, in particolare, non è presente alcun piano di investimenti, né altre linee di politica industriale per innalzare il contenuto tecnologico e di conoscenza del sistema di imprese italiane (pubbliche e private) per aumentare la capacità di generare valore aggiunto e occupazione. Nel DEF non c'è neanche più traccia del primo *Jobs Act* annunciato lo scorso gennaio, in cui era presente una tenue evocazione del piano per il lavoro di Obama (investimenti pubblici in innovazione, *green economy*, infrastrutture, reti energetiche, edilizia sostenibile, ecc.) e della necessità di una politica industriale. Nel DEF non c'è nessuna similitudine con programmi di creazione diretta di lavoro di *rooseveltiana* memoria in funzione dei beni comuni, dei beni sociali o dei beni ambientali.

Anzi, il ruolo economico dello Stato sembra deliberatamente ridimensionato (minori investimenti pubblici, riduzione della spesa sociale, contenimento del lavoro pubblico) ed esplicitamente condizionato all'auspicato avanzamento del mercato, alla sola ricerca della concorrenza, alla domanda estera, all'attrazione dei capitali privati e alla fiducia della finanza internazionale. Rientra in questa logica – tutta aderente all'attuale politica europea – la scommessa sulla domanda estera, sulla deregolazione del mercato del lavoro (con il Decreto Legge n. 34/2014 e con il Disegno di Legge “Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità ed alla conciliazione” presentato al Senato il 3 aprile 2014), sulle privatizzazioni, sulle semplificazioni e, persino, sulla riforma delle istituzioni. Le strategie definite dal PNR ripongono le maggiori aspettative sulla forza dell'offerta e sui mercati, a partire dall'iniezione di liquidità nel sistema (restituzione dei debiti della P.A.; il fondo di garanzia del credito alle PMI; la riduzione dei costi dell'energia per le imprese; la conferma di “Destinazione Italia” e del progetto “Più Borsa”). Restano solo titoli, senza risorse, i progetti che dovrebbero rafforzare il sistema-paese (il “contesto”), partire dalle arretratezze (le “criticità”) ed esprimerne le potenzialità (le “opportunità”), moltiplicando investimenti, valore aggiunto e occupazione: dalle infrastrutture materiali e immateriali, all'ambiente e la

green economy, dalla valorizzazione dei beni culturali al turismo, dal “Piano casa” all’edilizia scolastica, dall’istruzione alla ricerca, dalla *social innovation* al contrasto alla povertà, dall’integrazione degli immigrati al lavoro femminile. Manca un disegno organico allo sviluppo dell’Italia.

Infine, nonostante gli annunci del Presidente del Consiglio con il DEF non viene manifestata nessuna contraddizione, né tanto meno espressa una controversia, con la politica europea.

I numerosi documenti che compongono il DEF, a partire dal Programma di Stabilità (PS) e il Piano Nazionale di Riforme (PNR), potrebbero costituire un vero e proprio programma di governo e, benché i margini di elaborazione delle politiche nazionali siano molto limitati nella compilazione e nella redazione di questi documenti, l’intensità della recessione italiana, l’indebolimento del tessuto produttivo, la gravità della questione occupazionale e la profondità della crisi nel tessuto sociale sono tutte criticità che richiederebbero un programma di governo più ambizioso.

La CGIL da tempo ritiene che la crisi debba essere affrontata con una politica economica espansiva, anticiclica, che agisca sulla domanda effettiva e, strutturalmente, sulla qualità dell’offerta produttiva. Per questo la CGIL ha elaborato il Piano del lavoro¹. I margini nazionali per una politica economica espansiva e le possibilità di cambiamento del modello di sviluppo italiano si trovano tutti in capo al ruolo economico dello Stato e, dunque, nella domanda pubblica e nell’intervento pubblico volti a creare lavoro, investimenti, equità e nuova crescita, determinando per questa via anche il risanamento delle finanze pubbliche.

La crisi internazionale e la “vertenza” europea

Il 2013 si è chiuso con una crescita degli scambi internazionali modesta e allineata con quella del PIL mondiale, a conferma di una delle anomalie della crisi in corso, cioè che l’elasticità del commercio alla produzione è scesa al di sotto dei suoi livelli tendenziali di lungo periodo. Nelle previsioni della Banca Mondiale (15 gennaio 2014) si stimano segnali di ripresa per l’economia globale nel 2014, ma a ritmi disomogenei tra aree del pianeta: i paesi in via di sviluppo hanno rallentato la loro crescita ma dovrebbero registrare comunque un andamento superiore a quello delle economie avanzate, nelle quali si distinguono per una crescita del Pil più sostenuta quelli che hanno impegnato spesa pubblica e utilizzato gli strumenti monetari (es. USA, Giappone, Cina, Brasile), a fronte dei paesi dell’Eurozona che – nella migliore delle ipotesi – conteranno su una crescita piuttosto modesta (+1,1%), senza neanche una grande spinta da parte della Germania, le cui previsioni di incremento del PIL sono state riviste a ribasso per il 2014 (+0,5%). Politica economica liberista, austerità e riforme strutturali fanno la differenza, in peggio. Nelle prospettive economiche elaborate dal FMI (gennaio 2014) si esprime preoccupazione per la possibile deflazione delle economie avanzate e, soprattutto, dell’Area Euro, giudicando la crescita mondiale «ancora troppo lenta, fragile e squilibrata». Queste considerazioni già basterebbero a mettere in discussione le variabili esogene considerate nel quadro

¹ <http://www.cgil.it/News/PrimoPiano.aspx?ID=21932>

macroeconomico del DEF, da cui derivano molte delle proiezioni statistiche che prevedono una maggiore crescita per l'Italia.

I tratti strutturali della crisi globale si manifestano ancora in tutte le statistiche internazionali e indicano che la ripresa dell'occupazione e dei salari, a livello globale come nazionale, non avverrà prima di molti anni. Gli squilibri che hanno causato la crisi, tra finanza ed economia reale, fra domanda e offerta globali, tra creditori e debitori del mondo, fra capitale e lavoro, ancora insistono. Le disuguaglianze continuano ad aumentare e la degenerazione della finanza continua a generare bolle speculative e sovrapproduzione (crisi di domanda). Per i prossimi anni, a livello globale, si prevede ancora un aumento della disoccupazione, un'ulteriore compressione dei redditi da lavoro, un forte riduzione dello stato sociale e dei diritti, con inevitabili conseguenze anche sulla tenuta delle istituzioni democratiche.

Le risposte alla crisi sono ancora inadeguate e insufficienti, soprattutto in Europa.

L'Europa è l'area economica che – secondo tutti gli ultimi dati e tutte le più recenti previsioni – cresce di meno al mondo. Nel 2013, sono oltre 200 milioni i disoccupati al mondo, di cui 20 milioni solo in Europa. Ad oggi, secondo i dati Eurostat, la disoccupazione coinvolge 1/8 della forza lavoro dell'intera Unione europea e 1/4 solo di quella giovanile. In Europa circa 1/4 della popolazione si trova in condizioni di povertà. Austerità, deflazione, “riforme strutturali”, deregolazione dei mercati, svalutazione competitiva sui salari e sui diritti, sono tutte risposte che provengono da un pensiero economico e un modello di sviluppo che ha rivelato con la crisi tutte le sue contraddizioni. Non funzionano. Ormai, cinque anni di rilevazioni (e di previsioni sbagliate da parte di governi nazionali e istituzioni sovranazionali) confermano che la deregolazione e la ricerca di fiducia nei mercati non bastano a ritrovare la ripresa. Ormai è evidente che le politiche restrittive, il controllo esagerato dell'inflazione e il rigore dei conti pubblici deprimono gli investimenti e l'occupazione più di quanto riescano a incoraggiarli. I vincoli monetari, finanziari ed economici che derivano dall'attuale architettura europea e dall'odierna *governance* economica impediscono l'uscita dalla crisi e impongono dei limiti inaccettabili agli attori istituzionali (a partire dai governi nazionali) e alle parti sociali (basti pensare alla disoccupazione e alla deflazione salariale).

Il rischio deflazione è paventato dalla stessa BCE, anche se non riconosciuto come imminente (come dal FMI e dalle altre istituzioni internazionali). Tuttavia, il Presidente Mario Draghi ha dichiarato di prevedere un'ingente immissione di liquidità a breve.

Non si può contare sul ritorno di una favorevole congiuntura internazionale se non si risolvono le cause alla radice della crisi e degli squilibri strutturali dell'economia europea. Per comprendere immediatamente l'origine della crisi e l'inefficacia delle politiche europee perseguite è persino sufficiente osservare gli indicatori nello *scoreboard* (riportato nel PNR, Parte II, pag. 2) selezionato dalla Commissione europea per valutare gli squilibri macroeconomici degli Stati membri: il saldo corrente della bilancia dei pagamenti – vera differenza tra paesi del Centro-nord e paesi periferici già prima della crisi europea – è ancora fuori il parametro accettabile per molti stati; la quota di esportazioni mondiali, in cinque anni, è diminuita in tutti i paesi dell'Area Euro oltre il limite accettabile del 6% (l'Italia ha perso il 23,8%; la Germania il 13,1%); il debito privato in percentuale del Pil è oltre il tetto previsto in tutti i paesi tranne la Germania, l'Italia e la Grecia; il debito pubblico è cresciuto in tutti i paesi europei nella crisi.

Tuttavia, l'Europa potrebbe condurre l'intera economia globale fuori dalla crisi, rappresentando la maggiore area commerciale e industriale del pianeta. Per ogni punto percentuale di crescita in più nelle economie avanzate europee la disoccupazione globale si ridurrebbe di mezzo punto percentuale, ovvero farebbe tornare al lavoro 4 milioni di persone. Ma per fare questo bisogna cambiare la politica economica dell'Area Euro, riconoscere definitivamente il fallimento dell'austerità e creare le condizioni per risolvere davvero gli squilibri e le differenze tra i paesi membri. Solo un governo economico dell'Eurozona più equo e democratico, orientato a una vera "repressione" della speculazione finanziaria e ad un rilancio delle economie reali nazionali fondato sul lavoro, può garantire una ripresa solida, basata su una crescita diffusa e sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale, tanto quanto economico e finanziario.

Per questo, occorre aprire una vera e propria "vertenza" con l'Europa per cambiare le politiche di austerità e sollecitare una vera riforma del sistema finanziario e bancario (Tassa sulle transazioni finanziarie; separazione tra banche di risparmio e banche d'affari; ecc.). Bisogna pretendere la **modifica dei Trattati**, a partire dal *Fiscal Compact*. Non è possibile recuperare l'occupazione perduta, aumentare i salari ed estendere il welfare – le uniche condizioni per ritrovare la crescita – senza un rinnovato intervento pubblico in economia: senza il ruolo di una maggiore quantità e qualità degli investimenti (prima pubblici e poi privati), senza nuovi posti di lavoro (pubblici e privati), senza nuovi consumi (anche qui, prima pubblici e poi privati). Arginare la crisi e trovare la via di un nuovo sviluppo rappresentano due aspetti della stessa sfida.

Su questa base, la CGIL e altri 84 sindacati hanno condiviso la proposta messa a punto dalla CES di un piano straordinario di investimenti per la crescita, la ripresa economica, la creazione di nuova e stabile occupazione in tutto il continente ("**Un nuovo corso per l'Europa**")².

Il ruolo e, forse, la responsabilità, che l'Italia può avere nei confronti dell'Europa appare fondamentale. Eppure, il Governo non ha reso esplicita l'intenzione di accendere una dialettica – o anche solo di aprire una trattativa – con la Commissione europea. Non ha neanche dichiarato esplicitamente di voler aprire una disputa in Europa solo dopo aver fatto "i compiti a casa" e solo dopo le elezioni europee. In ogni caso, semmai la scelta del Governo, tutta tattica, fosse dettata dal tempismo politico, ciò comunque non basterebbe a giustificare il fatto che il Governo non abbia previsto l'utilizzo dei margini di **deficit spending** possibili (circa 6,3 miliardi di euro solo nel 2014; circa 167 miliardi di euro cumulati dal 2014 al 2018, contro i quasi 300 miliardi di euro previsti di avanzo primario cumulato nello stesso periodo), come nelle dichiarazioni d'intenti precedenti al DEF, oppure che non abbia avanzato neanche una diversa modalità tecnica (misure, strumenti, moltiplicatori, parametri, ecc.) di raggiungimento dei – pur sempre discutibili – obiettivi di risanamento dei conti.

² Dieci anni di rilancio degli investimenti, è il senso della proposta; in cui si chiede agli Stati membri di destinare, con regolarità, il 2% del PIL al finanziamento del piano: duecentocinquanta miliardi di euro l'anno, per un grande processo di reindustrializzazione dell'Europa (anche utilizzando i fondi e i progetti europei come l'*Industrial Compact*, citato nel DEF), di specializzazione del suo apparato produttivo, di riconversione in senso sostenibile dell'industria pesante, di interventi sulle reti infrastrutturali, di rilancio dell'informatica e delle tecnologie per le comunicazioni, di trasformazione del modello energetico e delle fonti di produzione, di riqualificazione professionale dei lavoratori europei. Un piano sostenuto anche da interventi mirati sulla tassazione (dalla Tassa sulle transazioni finanziarie a livello internazionale all'introduzione di una nuova imposizione patrimoniale a livello nazionale), per reperire le risorse necessarie a sostenere il peso degli interessi di obbligazioni e titoli emessi nell'ambito della gestione finanziaria del piano. <http://www.etuc.org/new-path-europe>

Quadro macroeconomico e prospettive per l'Italia

Già dal CdM del 12 marzo il Governo aveva annunciato misure economiche, riforme strutturali e, in generale, interventi legislativi «che, nel rispetto del tetto del 3% del Pil fissato per l'indebitamento netto, si propongono di garantire una strategia d'urto per la ripresa del Paese in termini di competitività e di spinta alla domanda interna». Su questa base i tratti positivi – e, soprattutto, inediti – del quadro macroeconomico 2014-2018 delineato nel Documento di Economia e Finanza (Sezione II, Analisi e tendenze di finanza pubblica, pag. 3) possono essere così riassunti:

- ritmi di crescita del Pil reale, in accelerazione da qui al 2018, a cui non eravamo più abituati dagli anni Novanta (1,48% medio annuo e 7,4% cumulato in 5 anni), dopo aver perduto 9 punti percentuali dal 2008 al 2013;
- tassi medi annui di incremento delle esportazioni pari al 4,2% e delle importazioni del 4,0%, come negli anni precedenti alla crisi;
- I consumi nazionali crescono di 4,5 punti percentuali in 5 anni (tutti sospinti dai consumi privati, che ripartirebbero contando un tasso medio annuo dell'1,1%), dopo esser tornati al livello del 1997;
- una ripresa degli investimenti fissi lordi, mai registrata sinora, che al 2018 dovrebbero essere aumentati del 16,2%, anche qui, soprattutto grazie alla componente privata (macchinari, attrezzature e costruzioni), nonostante la produzione industriale e gli investimenti fissi lordi si siano ridotti di circa il 25% dall'inizio della crisi.

Le numerose incongruenze statistiche determinano quanto meno dubbi sul realismo di queste tendenze.

Innanzitutto, stando alle **previsioni di crescita** per il 2014 e il 2015, si osserva che le proiezioni del Pil sono più contenute di quelle che il Governo Letta aveva riportato nel *Draft Budgetary Plan* di ottobre 2013, ponendo l'accento più sulla restrizione del credito e sui ritardi delle cosiddette riforme strutturali che sulla crisi di domanda. Anche così, comunque, le previsioni governative non trovano riscontro nella maggior parte delle previsioni più accreditate a livello internazionale (riportate anche nel PS, pag. 7). Dal 2016 al 2018 le stime del Governo Renzi diventano persino più ambiziose, ma altrettanto ingiustificate.

Trascurando per un momento la plausibilità delle simulazioni econometriche e delle simulazioni d'impatto delle diverse misure previste dal Governo nel DEF, la cornice teorica a cui si affida la ripresa resta tutta dentro una logica mercantilista, fondata ancora una volta su austerità, svalutazione competitiva del lavoro, *deleveraging* e contenimento dell'inflazione (da domanda). E già solo per questo non può funzionare. Nella prospettiva tracciata dal DEF, infatti, la nuova crescita dell'intero arco temporale di riferimento viene affidata ancora una volta al mercato, ovvero essenzialmente alla ripresa degli investimenti delle imprese e alla domanda estera, soprattutto extra-Ue.

Viene fatto esplicitamente affidamento per lo più all'impatto positivo delle cosiddette **riforme strutturali** previste nel PNR (pag. 51, Parte I) e, in particolare, delle semplificazioni amministrative, delle liberalizzazioni e dell'ulteriore deregolazione del mercato del lavoro, piuttosto che al contributo alla crescita del Pil ascrivibile alle **misure fiscali** di sostegno ai salari dei lavoratori e alle imprese (in verità, uniche misure a sostegno della domanda effettiva). Eppure, nella letteratura economica e matematica, finora, le riforme strutturali sono sempre state considerate "immisurabili". Mentre gli studi e

le ricerche sul **mercato del lavoro** hanno sempre dimostrato che a una maggiore precarietà corrispondono perdite di competitività, di produttività e di crescita potenziale³. Una maggiore flessibilità in entrata potrebbe rappresentare una misura su cui ragionare se ci fosse una forte strategia di sviluppo del sistema-paese che porti con sé l'obiettivo della piena e buona occupazione. Nel DEF, invece, sembra più marcata la rinuncia a tale obiettivo, oltre che al recupero dell'occupazione pre-crisi. Basti ricordare che il **tasso di disoccupazione** previsto per il 2018 è l'11%, mentre nel 2007 era il 6,1%. Dall'inizio della crisi si contano oltre 1,2 milioni di posti di lavoro in meno, che hanno contribuito a portare la platea dei disoccupati, degli inoccupati, degli scoraggiati e dei sottoccupati, complessivamente, a oltre 7 milioni di persone (di cui circa la metà sotto i 35 anni). Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) ha raggiunto livelli inaccettabili (a gennaio 2014, il 43,5%), raddoppiato dall'inizio della crisi e ora tra i più alti delle economie avanzate (in Europa, il più alto dopo Grecia, Spagna e Croazia). Se anche nei prossimi anni la crescita dovesse attestarsi ai ritmi previsti nel DEF il livello dell'occupazione pre-crisi (2007) non si recupererebbe comunque prima del 2025.

Anche nella migliore delle ipotesi, dunque, in Italia, uno shock della domanda interna e la ripresa delle esportazioni non può essere, di per sé, sufficiente a uscire dalla crisi. La verità è che tutte le incoerenze tecniche contenute nel DEF – molte più di quelle citate – non sono altro che la naturale conseguenza di un impianto teorico ancora liberista.

Ad esempio, i **moltiplicatori fiscali** (negativi) utilizzati per calcolare l'impatto del consolidamento fiscale (soprattutto la riduzione della spesa pubblica) appaiono decisamente sottostimati, oltre che incoerenti nel confronto con quelli scelti per le misure positive⁴.

Un altro esempio può essere richiamato in considerazione proprio del raggiungimento dell'indebitamento netto strutturale al 2016 che impone il Fiscal Compact e che si calcola ponendo il deficit a confronto col Pil potenziale stimato in ragione dell'**output gap** (PS, pagg. 26 e ss.): secondo tale metodologia, la differenza tra Pil effettivo e quello potenziale si calcola attraverso una funzione di produzione che preveda la massima forza di lavoro occupata possibile senza generare un aumento dei prezzi (il tasso di disoccupazione di equilibrio, in inglese *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, NAIRU*). La Commissione europea stima per l'Italia un *NAIRU* pari al 10,4% nel 2013, destinato ad aumentare fino all'11% nel 2015. È utile, allora, ricordare che nelle previsioni dell'autunno 2011 la Commissione stimava per l'Italia un tasso di disoccupazione di equilibrio pari al 7,5% e che nelle successive previsioni della primavera 2012 tale valore era collocato intorno all'8,5%. Il grado di arbitrarietà è troppo elevato. Paradossalmente, però, se si scegliesse per l'Italia un tasso di disoccupazione più basso e sempre compatibile con l'obiettivo della stabilità dei prezzi – anche nell'idea di non perdere l'obiettivo della piena

³ Anche il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, al recente convegno di Confindustria a Bari su "Il capitale sociale: la forza del paese" ha esternato: «Il miglioramento della competitività delle imprese passa in misura importante attraverso la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano di cui dispongono, anche in collaborazione con il sistema di istruzione e di ricerca. A questo riguardo, studi della Banca d'Italia mostrano come rapporti di lavoro più stabili possano stimolare l'accumulazione di capitale umano, incentivando i lavoratori ad acquisire competenze specifiche all'attività dell'impresa. Si rafforzerebbero l'intensità dell'attività innovativa e, in ultima istanza, la dinamica della produttività».

⁴ Basti citare i vari documenti e saggi nel periodo 2011-2013 del FMI, che hanno riveduto al rialzo le stime precedenti dei moltiplicatori fiscali, per quarant'anni dal 1970 al 2009 il Fondo e altre organizzazioni internazionali ipotizzati in media intorno a un valore di 0,5 nei paesi avanzati (Blanchard e Leigh 2012, 2013; Batini et al. 2012, Cottarelli e Jaramillo 2012 e altri ricercatori associati all'FMI).

occupazione – i conti sarebbero già a posto e non ci sarebbe bisogno nemmeno di avanzo primario. Nel DEF si riconosce che l'impianto metodologico determina un circolo vizioso, dettato dal fatto che le politiche di austerità provocano effetti recessivi e depressivi tali da comportare un peggioramento del mercato del della forza lavoro che si riflette sul livello di equilibrio del tasso di disoccupazione, che a sua volta implica un allargamento dei disavanzi strutturali e l'esigenza di attuare ulteriori politiche fiscali restrittive. Tuttavia, nel DEF si sceglie di utilizzare tale contraddizione per lo scostamento dall'Obiettivo di Medio Termine del pareggio di bilancio strutturale e non per sollevare una questione di rilievo, non solo metodologico (ad esempio, proponendo come *NAIRU* il tasso di disoccupazione pre-crisi).

Un'altra evidente traccia della scelta di competere sui costi – e non sullo sviluppo – si trova nella modesta proiezione del tasso medio annuo di variazione della **produttività**, nella riduzione del **costo del lavoro** in termini reali e nel programmatico contenimento dell'**inflazione** e del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup), malgrado i numerosi richiami internazionali sul rischio di deflazione e le ovvie ricadute negative sul debito pubblico e sull'occupazione. Secondo i dati Istat, nonostante un'inflazione "strisciante", i salari reali negli anni Duemila sono complessivamente rimasti fermi e nel triennio 2011-2013 le retribuzioni di fatto risultano addirittura diminuite in termini reali mediamente di un punto percentuale ogni anno, mentre la produttività – sempre troppo bassa – si riduceva solo di mezzo punto. A oggi si contano in Italia oltre 4,8 milioni di persone in povertà assoluta e altri 9,5 milioni in povertà relativa, cioè lavoratori precari, lavoratori in cassa integrazione, pensionati e disoccupati sotto la soglia di reddito di sussistenza o di consumo di sopravvivenza. Se il livello di reddito medio delle famiglie si mantenesse attorno ai livelli "di sussistenza" – in assenza di nuova domanda pubblica, senza una rinnovata capacità produttiva – si rischierebbe di restare nella crisi di domanda, nella "condanna alla bassa produttività" e nella "trappola del vincolo estero", costretti alle importazioni per sostenere i consumi e alle esportazioni per non diminuire la domanda aggregata.

Di certo, poi, non si può pensare di scommettere di agganciare una qualsiasi ripresa del commercio internazionale – sempre ancora tutta da dimostrare – senza aver convertito, riqualificato e innovato il tessuto economico e produttivo del nostro Paese. Ma nel DEF non è prevista **nessuna politica industriale**, né è programmata alcuna "distrazione" di risorse pubbliche in direzione di maggiori fondi a sostegno dell'innovazione e della ricerca. Eppure, l'Italia vive "una crisi nella crisi". Alla crisi di domanda (occupazione, iniquità, salari, consumi e investimenti), in Italia si somma una crisi dal lato dell'offerta che viene da più lontano, che ha caratterizzato il declino dell'economia italiana già molti anni prima della crisi globale ed europea (bassa produttività del capitale e "di sistema" prima ancora che del lavoro, specializzazione produttiva mediamente a basso valore aggiunto, piccola dimensione d'impresa, insufficiente innovazione di processo e di prodotto, ecc.). Ed è un peccato, perché secondo i dati Istat le imprese nei settori dell'Industria e dei Servizi privati ad alta intensità tecnologica e di conoscenza, ad oggi, rappresentano solo un quinto della base occupazionale ma generano un terzo del Pil e sono le uniche in cui si creano ancora nuovi posti di lavoro, registrando peraltro un livello di produttività pari a circa il doppio di tutte le altre.

Obiettivi e vincoli della finanza pubblica

Nel DEF viene riportata la scelta di una «deviazione temporanea del percorso di avvicinamento verso il pareggio di bilancio in termini strutturali» spostando l'Obiettivo di Medio Termine, cioè prevedendo l'azzeramento dell'**indebitamento netto strutturale al 2016** anziché al 2014. Si contravviene così, per la prima volta dal 2011, alle indicazioni europee pedissequamente perseguite dal Governo Monti e dal Governo Letta, ma si resta comunque nelle regole descritte nei trattati, a cui fa esplicito riferimento il DEF per derogare il cosiddetto *benchmark* europeo, data l'eccezionalità della situazione economica italiana. In questo modo, però, per il 2014 e per il 2015 i margini sul deficit aumentano di uno 0,3% medio annuo e la spesa del 0,47% medio annuo.

Le **principali misure espansive e di difesa dell'occupazione e del valore aggiunto** sono rappresentate da:

- a) un provvedimento che da maggio renda operativo un aumento strutturale delle detrazioni Irpef per i redditi da lavoro dipendente fino a 24-25 mila euro lordi (circa 1.500 euro netti mensili) – a cui si aggiungerebbe un intervento a sostegno dei lavoratori sotto gli 8 mila euro (precedentemente non annunciato) – per circa 10 miliardi di euro l'anno (6,6 miliardi di euro nel 2014, essendo efficace per 8 mesi).
- b) una riduzione strutturale del 10% dell'Irap per le imprese private, per circa 2,4 miliardi di euro l'anno (1,6 miliardi di euro nel 2014).
- c) Il rimborso dei restanti debiti della P.A. attraverso una garanzia della Cassa Depositi e Prestiti alle banche (per circa 13 miliardi di euro, per arrivare ai 60 miliardi programmati nelle precedenti Legislature – su un totale di 80 miliardi complessivamente stimati dalla Banca d'Italia – dato che il DL. 35/12, convertito con modifiche nella legge 64/2013, aveva messo a disposizione 40 miliardi e il DL. 102/2013 ulteriori 7,2 miliardi di euro).

Le **principali coperture finanziarie** (in termini di maggiori spese o minori entrate) sono rappresentate:

- a) dalla riduzione della spesa pubblica prevista dalla *spending review* in corso (4,5 miliardi di euro nel 2014, 17 miliardi nel 2015 e 32 miliardi al 2017);
- b) dalla regolarizzazione dei capitali in rientro dall'estero;
- c) dall'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie (dal 20% al 26%, con l'esclusione dei titoli pubblici, per circa 4 miliardi di euro in più);
- d) dall'aumento della tassazione sulle quote rivalutate di Banca d'Italia;
- e) dal maggior gettito IVA di ritorno dal rimborso dei debiti della P.A. (per circa 1,6 miliardi di euro).

Come formulata nel DEF e nel PNR, la **spending review** non può che destare le nostre preoccupazioni, perché non è chiaro se si ritiene di concentrare l'attenzione solo sulla riduzione degli sprechi e dei privilegi, oppure anche sulle prestazioni e sui servizi sociali.

A queste risorse, inoltre, si potranno aggiungere nel 2015 e nel 2016 quelle derivanti da:

- nuove **previsioni di crescita** del PIL nominale (+13,8% in 5 anni);
- **maggiori entrate** dello Stato (per circa 52,4 miliardi di euro correnti in 5 anni, ancorché la pressione fiscale, dal 47,7% nel 2013, dopo un aumento nel 2014 e nel 2015, diminuisca fino al 46,9% nel 2108);

- minori **interessi passivi** sul debito pubblico (con uno *spread* previsto mediamente a quota 100).

Va sottolineato che il richiamo alla lotta all'**evasione e all'elusione fiscale** presente nel DEF non si concentra mai su misure (tracciabilità dei pagamenti, albo clienti fornitori, incrocio delle banche dati, ecc.) che potenzialmente abbatterebbero la formazione strutturale del gettito evaso in Italia, malgrado ormai tutte le fonti istituzionali ne riconoscano in almeno 130 miliardi di euro l'ammontare annuo.

Va ricordato che in Italia spesa pubblica primaria e debito pubblico, pur essendo cresciuti nei trent'anni precedenti la crisi⁵, sono aumentati solo in termini nominali tra il 2008 e il 2013, mentre sono persino diminuiti in termini reali (al netto dell'inflazione), ma meno di quanto si sia ridotto il Pil reale (denominatore fondamentale per decretarne la sostenibilità). Ciò impone una seria riflessione sulla necessità di attuare **privatizzazioni** (per lo 0,7% del Pil) di imprese che, invece, potrebbero rappresentare utili leve di politica industriale.

Tra l'altro è la riduzione del debito pubblico a spingere per un **avanzo primario** del 5% nel 2018 (circa 79,4 miliardi di euro correnti), che si traduce inevitabilmente in una compressione della domanda effettiva, qualunque sia il moltiplicatore di riferimento. Nel DEF tale calcolo non viene svolto, ovvero non viene fatto retroagire il consolidamento fiscale sul Pil, pur ammettendo l'impatto negativo sulla domanda della riduzione della spesa pubblica. Nel 2013, peraltro, l'Italia resta uno dei pochi paesi dentro i parametri europei e conta addirittura il maggior avanzo primario di tutti i paesi europei (in realtà da 15 anni alla stessa stregua del costo degli interessi sul debito pubblico) e nel 2014 anche tra tutti i paesi OCSE (2,4% del Pil): un margine dettato dalla linea liberista che si cela dietro l'euroausterità, più che dall'effettivo controllo dello *spread*. La continua ricerca dell'avanzo primario, proprio nella crisi, è stata svolta finora mediante un aumento continuo, iniquo e diffuso della pressione fiscale e il taglio pressoché lineare della spesa pubblica (soprattutto investimenti e welfare, componenti della spesa pubblica italiana inferiori a quelli degli altri principali paesi europei, già prima della crisi). Sebbene siano numerosi ormai gli studi che certifichino gli effetti recessivi delle politiche dell'austerità e, al contrario, gli effetti positivi sui conti pubblici di politiche economiche espansive, le regole europee ancora non ne prevedono l'utilizzo nella programmazione pluriennale dei bilanci nazionali. Eppure ogni scelta di rigore sembra ingiustificata, se si calcola quanta crescita sarebbe moltiplicata se si investisse bene: un euro di spesa pubblica in meno o di aumento delle tasse in più all'insegna della ricerca di fiducia dei mercati genera una spirale recessiva e depressiva più forte di qualsiasi capitale attratto per investire o attacco speculativo disincentivato; invece, un euro di spesa pubblica qualificata e selettiva in più genera una moltiplicazione dei redditi, dei consumi, degli investimenti e delle entrate nelle

⁵ È dall'inizio degli anni Ottanta che la "politica delle entrate" fu sbilanciata in nome del compromesso fra le forze politiche e sociali progressiste, da un lato, che allargarono i confini del welfare, e le forze conservatrici al governo, dall'altro, che indussero a non contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e a non tassare i grandi patrimoni, a difesa del ceto imprenditoriale, lasciando lievitare lo stock del debito pubblico, con l'effetto indiretto e distorsivo di incentivare le rendite a scapito degli investimenti reali. A questo si aggiunse il "divorzio" tra il Tesoro e la Banca d'Italia (1981): da allora in poi si esaurì la possibilità di finanziare il deficit con emissione di moneta non essendo più tenuta la Banca d'Italia ad acquistare i titoli del debito pubblico invenduti alle aste. Anche se allora la spesa primaria ammontava al 39% del PIL, a fronte del 45% della Germania e del 47% della Francia, il peso degli interessi sul debito crebbe sino al massimo del 13% del PIL nel 1993 (mentre negli altri paesi si attestava mediamente intorno al 3%).

casce dello Stato, tali da potenziare la crescita e rendere le finanze pubbliche più che sostenibili.

Il problema, peraltro, sta proprio nel definire un obiettivo di (riduzione della) spesa a livello aggregato e poi adattare obiettivi sociali e livelli delle prestazioni a tale risultato. Ragionamento che vale tanto per la spesa sociale, quanto per la spesa per **investimenti pubblici** (nel DEF, programmaticamente in riduzione del 12% dal 2014 al 2018) e per la **spesa per il reddito dei lavoratori dipendenti della P.A.** (il cui ammontare dovrebbe ridursi del 9% in 5 anni).

D'altra parte, appare ormai evidente che senza crescita e nuova occupazione i conti non possono tornare a posto: le finanze pubbliche, il debito e il deficit si misurano in rapporto al Pil, cioè in ragione della crescita. La sostenibilità del bilancio dello Stato dipende dalla capacità dell'economia nazionale di crescere, svilupparsi e occupare tutta la forza lavoro disponibile. Per questo le previsioni di crescita e di aumento delle entrate pubbliche di tutti gli ultimi governi si sono, ripetutamente, dimostrate sovrastimate.

Proposte CGIL di politica economica

La CGIL da tempo ritiene che la crisi debba essere affrontata con una politica economica espansiva, anticiclica - a livello europeo come nazionale - che agisca sulla domanda effettiva e, strutturalmente, sulla qualità dell'offerta produttiva. Per questo la CGIL ha elaborato il **Piano del lavoro** nel 2013.

La centralità del lavoro nelle scelte di politica economica può rispondere ai vuoti della domanda effettiva di cui soffre l'economia italiana e uscire dalla crisi riparando le debolezze strutturali del sistema-paese. La proposta della CGIL si fonda sostanzialmente su un piano di legislatura per nuove politiche industriali, sociali e ambientali, basate su nuovi lineamenti di politica economica e fiscale: un impianto esplicitamente a sostegno della domanda effettiva, sostenendo investimenti e redditi da lavoro, quindi consumi e beni collettivi; e contemporaneamente attraverso un nuovo governo della formazione della domanda pubblica, soprattutto locale, per politiche a sostegno di produzioni e servizi privati ad alta intensità di conoscenza e tecnologia, attraverso cui diffondere l'innovazione e promuovere lo sviluppo locale e i beni comuni. Creare lavoro significa, dunque, costruire un nuovo paradigma per lo sviluppo e, in Italia, vuol dire recuperare l'obiettivo della piena occupazione, oltre che difendere e qualificare gli attuali posti di lavoro rilanciando e rinnovando profondamente la base industriale e la specializzazione produttiva del Paese, oltre che l'equità distributiva. Quindi, gli ulteriori margini nazionali per una politica economica espansiva e le possibilità di cambiamento del modello di sviluppo italiano si trovano tutti in capo al ruolo economico dello Stato e, dunque, nella domanda pubblica e nell'intervento pubblico volti a creare lavoro, investimenti, equità e nuova crescita, determinando per questa via anche il risanamento delle finanze pubbliche. In altre parole, per non attendere che sia un'altra generazione ad assistere all'eventuale uscita da questa crisi e ritrovare nel breve periodo la via della ripresa occupazionale occorre proprio partire dalla creazione di lavoro. La creazione di lavoro crea crescita, che a sua volta crea nuovo lavoro. Non il contrario, come nelle ipotesi di aumento della competitività di costo mirato ad aumentare le esportazioni e i profitti, contenendo l'inflazione e riducendo il perimetro pubblico, sperando in successive ricadute positive sulla finanza nazionale.