

CGIL



Audizione

Documento di Economia e Finanza 2019

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

Scenario economico

Il Governo certifica gli errori fatti sulle stime di crescita e l'eccesso di ottimismo nelle valutazioni di impatto delle misure messe in campo con la Legge di Bilancio 2019 e mostra consapevolezza della debole crescita italiana, rivedendo a ribasso le previsioni tendenziali di crescita del PIL reale del biennio in corso (rispettivamente da 1,5% e 1,6% stimati a settembre 2018, a 0,1% per il 2019 e 0,6% per il 2020). Eppure, sin dalle prime righe della premessa al documento si afferma di aver "pienamente realizzato il programma iniziale di riforma economica e sociale" e "il Governo conferma gli obiettivi fondamentali della sua azione". Pur assumendo un contesto economico più difficile – ma non la responsabilità dei risultati – si confermano le scelte fatte e si procede con il resto del cosiddetto contratto di governo.

D'altra parte, il DEF riporta le valutazioni del MEF sul modesto impatto macroeconomico del Reddito di cittadinanza (pari a soli 0,4 punti di PIL in due anni e 1 punto di incremento dell'occupazione da qui al 2022) e della cosiddetta Quota 100 (pari 0,2 punti di PIL in quattro anni e saldo negativo sull'occupazione di -0,3 punti). Su entrambe le misure CGIL, CISL e UIL hanno già espresso il proprio parere in sede istituzionale ([Audizione](#), 5 febbraio 2019).

In ogni caso, il Ministero dell'Economia non mette a fuoco tutte le cause della recessione italiana. Il Fondo monetario internazionale ha recentemente tagliato le stime di crescita globale per il 2019 attribuendo alle tensioni commerciali e alle incertezze geo-politiche la congiuntura economica sfavorevole, con effetti anche sull'economia europea e italiana. Tuttavia, lo stesso MEF considera temporanei tali effetti e conta persino un vantaggio netto di 0,1 punti di PIL nel 2020 derivante dalle altre variabili esogene.

In Italia, a riportare la variazione del PIL in terreno negativo sono state le componenti della domanda, consumi e investimenti, pubblici e privati. Nell'ultimo trimestre 2018 la crescita del PIL europeo è esigua ma positiva (0,3%) e – nonostante il rallentamento della Germania – l'Area euro segna un incremento dello 0,2%. Nel 2018, la variazione media annua del PIL dell'Unione europea è attorno al 2% contro lo 0,9% italiano.

Il rallentamento del PIL nazionale era già visibile nei mesi precedenti. Sebbene siano 14 i trimestri in cui si è contata una variazione positiva del PIL prima di un segno meno, la crescita congiunturale non ha mai superato il mezzo punto percentuale (apice del quarto trimestre 2016 e del primo trimestre 2017) scandendo un progressivo rallentamento sin dalla primavera di due anni fa. Sono anni che l'Italia cresce meno di tutte le altre economie industrializzate, restando al fondo della

classifica OCSE ed europea per ritmo di crescita del PIL e dall'inizio della crisi i trimestri negativi sono stati ben 21.

Poco importa se il primo trimestre 2019 conterà una variazione nulla o di un decimale positivo o negativo. La vera causa della bassa crescita è la scarsa domanda interna. Il contributo alla crescita da parte dei consumi e degli investimenti è stato scarso o negativo anche quando si è registrata una variazione positiva del PIL. Ciò è dovuto soprattutto a un livello di disoccupazione ancora al doppio del livello pre-crisi, alla precarizzazione del lavoro e alle crescenti disuguaglianze – economiche, sociali e territoriali – che hanno comportato salari più bassi e l'ulteriore compressione della quota di PIL destinata al lavoro negli ultimi 10 anni, in ragione dell'errata ricerca della svalutazione competitiva. L'alto tasso di disoccupazione colloca il nostro Paese in fondo alla classifica europea; mancano poco meno di un milione di posti di lavoro rispetto al 2007 (in termini di unità a tempo pieno e indeterminato) e più di 2 miliardi e 348 milioni di ore lavorate, input fondamentale del sistema produttivo anche per nuove accumulazioni di capitale. L'Italia è prima in Europa per "forza lavoro potenziale" (sommando ai disoccupati anche gli inattivi disposti a lavorare, inoccupati, scoraggiati, part-time involontari, ecc.): in altri termini, se il lavoro attivabile fosse tutto occupato o qualificato, il PIL dell'Italia crescerebbe ben oltre i livelli pre-crisi e non più attorno allo zero-virgola. Il livello del PIL 2018 è al di sotto di 4,3 punti percentuali da quello del 2007.

Malgrado, poi, sia cresciuto il potere d'acquisto delle famiglie di lavoratori (che non hanno perso il lavoro e non sono in CIG) grazie ai rinnovi contrattuali e, dunque, all'aumento del potere d'acquisto dei salari, le aspettative negative sull'occupazione e sulla crescita hanno indotto ad aumentare la propensione al risparmio, sottraendo all'economia risorse per gli investimenti reali, tanto più con un sistema fiscale inefficiente e iniquo, nonché un welfare sempre più ridimensionato. Maggiori profitti e rendite, poi, non si sono tradotti in investimenti che, proprio per le basse aspettative di crescita del reddito e dei consumi privati, rappresentano la componente più lontana dal livello del 2007 (-25 punti percentuali in 10 anni, oltre 100 miliardi di euro). A ciò si aggiungono, anno dopo anno, tagli alla spesa pubblica e agli investimenti pubblici imposti in nome dell'austerità, benché essi rappresentino le prime leve della domanda aggregata e della crescita, specialmente in periodi di recessione.

Inoltre, in Italia si parlava di "declino" già prima della grande crisi, proprio a causa di una traiettoria negativa di lungo periodo degli investimenti e dell'innovazione, che ha comportato una piccola dimensione d'impresa e una sempre più bassa specializzazione produttiva. A tal proposito risultano indicativi i dati Istat sulla produttività, che mostrano la vera distanza dalle altre economie avanzate: dal 1995 al 2017, la produttività del Lavoro risulta bassa ma mediamente positiva (+0,4%), la produttività del Capitale conta un tasso medio annuo negativo (-0,7%) negli ultimi 20 anni e la produttività totale dei fattori (che equivale al tasso di innovazione e progresso del sistema-paese) è stato mediamente pari a zero.

Quadro macroeconomico programmatico

La variazione del PIL programmata è appena 0,2% nel 2019 e 0,8% l'anno dal 2020 al 2022. Poco ambiziosa, ancorché irrealistica.

La crescita viene affidata a "Decreto crescita" e "Sblocca cantieri" (i cui tavoli "tecnici" aperti dal Governo alle parti sociali non hanno raccolto le osservazioni e le proposte di Cgil, Cisl e Uil), ovvero a incentivi e deregolazione, il cui impatto stimato dallo stesso Governo è appena di un decimale di

PIL per l'anno in corso e due decimali nel 2020. Oltre tutto, estendendo la possibilità del subappalto, tornando al massimo ribasso e alle varie norme che non intervengono direttamente sui cosiddetti tempi di attraversamento, si rischia di produrre effetti negativi sul lavoro e la legalità, senza accelerare nemmeno le procedure. La filosofia complessiva dei provvedimenti sembra essere orientata a privilegiare gli aiuti alla piccola e media impresa, senza cambiare la struttura produttiva italiana, né creare più dinamismo d'impresa.

Osservando il quadro macroeconomico programmatico, la strategia economica del Governo conferma purtroppo i lineamenti di quelle precedenti: svalutazione competitiva per aumentare le esportazioni con un saldo corrente della bilancia dei pagamenti stabilmente al 2,4% fino al 2022) e gli investimenti privati. La crescita dei redditi da lavoro è programmaticamente stabilita al di sotto dell'inflazione (-2,5 punti dal 2019 al 2022) e della produttività nominale (-4 punti in 4 anni), comprimendo la quota di reddito nazionale da destinare al lavoro (rimasta ferma dal 2008 al 2018, esattamente come le retribuzioni reali).

Il tasso di disoccupazione programmato crescerà nel 2020 all'11,2% e al 2022 sarà ancora al 10,7%. Anche scomputando l'effetto della maggiore partecipazione al mercato del lavoro – che il Governo auspica di ottenere per effetto dell'iscrizione ai centri per l'impiego attraverso la richiesta di Reddito di cittadinanza – il tasso si attesterebbe all'8,8% al 2022 e resterebbe al di sopra di quello pre-crisi, che non superava il 6%.

Anche solo per un mero ragionamento contabile, benché sia plausibile un incremento della crescita potenziale derivante da una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, il tasso di disoccupazione naturale – sulla base del quale si calcola l'*output gap* e l'indebitamento netto strutturale – dovrebbe essere rivisto tenendo conto dell'effettiva transizione dalla forza lavoro potenziale all'occupazione potenziale, ovvero anche in ragione dell'accumulazione di nuovo capitale e della produttività totale dei fattori, che il MEF non considera nei suoi calcoli.

In riferimento alle politiche di contrasto alla povertà, peraltro, dalla trattazione del tema nel DEF sembrerebbe un "capitolo chiuso" con l'introduzione del RDC che, come già ribadito, per caratteristiche, impostazione e modalità di attuazione, non è considerabile una vera politica di contrasto alla povertà. Continua, inoltre, a mancare il necessario rafforzamento della infrastruttura dei servizi pubblici locali che dovrebbe prendere in carico i soggetti in condizione di disagio economico in ragione dei bisogni rilevati. Il RdC, dunque, non risponde come asserito nel DEF alla Raccomandazione UE n. 4/2018.

Per quanto concerne le riforme istituzionali, il PNR conferma l'iter avviato per due riforme costituzionali (riduzione parlamentari e referendum propositivo) e per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni che ne hanno formulato richiesta. Per questi procedimenti si rimanda alle critiche di merito già espresse in [Audizione](#) (7 novembre 2018).

Finanza pubblica

In termini nominali la crescita del PIL di quest'anno scende dal 3,1% previsto all'1,2% tendenziale. Questo fa saltare i conti pubblici, visto che la sostenibilità del debito pubblico e del deficit si misura in percentuale del PIL nominale. Infatti il deficit va dal 2,0% al 2,4% del PIL nel 2019 e la correzione lo porterà all'1,5% nel 2022. L'indebitamento netto strutturale (al netto della componente ciclica e delle *una tantum*) salirebbe nel 2019 all'1,5% per scendere allo 0,8% nel 2022, deviando ampiamente dal raggiungimento del famigerato pareggio di bilancio previsto dal

Fiscal compact. Per quanto condivisibile, nel DEF non si ravvisa un utilizzo efficace dei margini espansivi per rilanciare la crescita, lo sviluppo e l'occupazione.

Senza una crescita sostenuta, nuove entrate e un'inflazione sospinta dalla domanda non si potrà ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, che è previsto aumentare al 132,6% in corso d'anno. Non si può e non si deve immaginare di abbattere il debito pubblico solo con dismissioni immobiliari e privatizzazioni, il cui è sito è alquanto discutibile.

Non si capisce dove si prenderanno le risorse per le misure annunciate e le riforme elencate dal Piano Nazionale di Riforma (PNR). Si prefigurano altri tagli alla spesa pubblica, a cominciare dalle spese in conto capitale, già tagliate nell'ultima Legge di Bilancio, dalle risorse dei Ministeri e da quelle spettanti ai lavoratori della P.A. per i rinnovi contrattuali e per il turn-over occupazionale (già insufficienti nella programmazione del DEF 2019-2022).

Solo il disinnesco delle Clausole IVA costa 1,3 punti di PIL, ovvero 23 miliardi nel 2020 e 28,7 miliardi a decorrere dal 2021.

Il Governo conta su maggiori entrate da contrasto all'evasione. I dati in merito al recupero dell'evasione fiscale del MEF ci suggeriscono due considerazioni. Innanzitutto il successo delle lettere per la *compliance* – la sorta di condono previsto dalla Legge di Bilancio e dal cosiddetto "Decreto fiscale" – dimostrano che l'evasione si gioca molto sulla sicurezza dell'impunità, che deriva dal fatto che in mancanza di un'indagine approfondita non arrivi mai nessuna comunicazione al contribuente. Sarebbe, invece, sufficiente che l'Agenzia ventili il sospetto di una verifica per stimolare l'accondiscendenza del contribuente "sbadato". In secondo luogo, crediamo che la diffusione generalizzata di fatturazione elettronica e, dal 2020, dell'invio dei corrispettivi sia un fatto positivo. Unificare queste due considerazioni significa constatare che non è la mole dei dati raccolti a facilitare il corretto versamento, quanto invece la consapevolezza, per il contribuente, che questi dati vengano incrociati ed analizzati in automatico dall'Agenzia. La sola sensazione di una amministrazione finanziaria non inerte è stimolo al versamento. Il contrasto all'evasione deve avere elementi di coerenza, che non riscontriamo quando – ad esempio – si estende per gli Enti territoriali la definizione agevolata delle entrate non riscosse (*rottamazione-ter*, Focus "Decreto Crescita", p. 67 PNR).

Per questo la CGIL, anche nella [piattaforma unitaria](#), chiede che un apposito ufficio dell'Agenzia delle Entrate possa incrociare massivamente tutti i dati archiviabili dall'agenzia e, procedendo su codici non riconducibili a persone per non violare la privacy, segnali all'Agenzia e alla Guardia di Finanza l'elenco di tutti i casi anomali.

La CGIL resta convinta che vada aumentata la tracciabilità anche attraverso l'abbassamento della soglia del contante.

Gli investimenti pubblici

Il Governo ribadisce altresì l'intenzione di generare nuova crescita anche attraverso nuovi investimenti pubblici, ma prevede solo 1,3 miliardi per il 2020 e 1,6 miliardi nel 2021 (rinviando l'aumento di 3 miliardi l'anno alle prossime leggi di bilancio) e la leva pubblica si fonda solamente sulla capacità di spendere negli anni successivi le risorse già accantonate. L'incremento delle risorse dovrebbe portare programmaticamente il peso degli investimenti pubblici (prevalentemente locali) al 2,6% del PIL nel 2022, mentre erano il 3,0% nel 2007.

Nel DEF si rivendica di aver aumentato gli investimenti pubblici già nella scorsa Legge di Bilancio, ma in realtà sono diminuiti se si contano anche quelli locali e la spesa in conto capitale per oltre 1 miliardo di euro (come certifica anche l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, Flash n. 3 del 22 dicembre 2018).

Nel DEF 2019 si parla di politiche di settore con riferimento a clima, energia, turismo e beni culturali, ma non si investono nuove risorse. Manca una nuova politica industriale, per l'innovazione e la sostenibilità, per un nuovo modello di sviluppo, a partire dal Mezzogiorno.

Complessivamente, sembra mancare un insieme organico di politiche per il Sud mentre si ricorre ancora a una logica di mera incentivazione finanziaria. In particolare, come descritto nella piattaforma unitaria, per il sindacato occorrerebbero investimenti nelle reti sociali; investimenti per la prevenzione, manutenzione e la messa in sicurezza del territorio e degli edifici, unitamente ad un piano per la infrastrutturazione materiale e immateriale; un fondo statale destinato alla progettazione e alla realizzazione di opere pubbliche specifico per il Mezzogiorno, con una dotazione iniziale di almeno 500 milioni di euro. Nel DEF non si intravede nemmeno l'intenzione di mettere in campo politiche su sicurezza, lotta al lavoro irregolare e forte azione di contrasto alla criminalità.

Peraltro, la governance economica istituzionale non viene riformata come promesso e viene tutto rimandato alle nuove tre cabine di regia a Palazzo Chigi (*Strategia Italia, Investitalia, Centrale per la progettazione delle opere pubbliche*) che non prevedono forme di integrazione istituzionale e partecipazione delle parti sociali. Per la Cgil una nuova governance pubblica, fondata sul riordino e il coordinamento degli attori istituzionali – finanche istituendo una *Agenzia per lo Sviluppo Industriale* – rappresenta una condizione necessaria per una nuova politica di sviluppo, anche di lungo periodo, più autonoma dalla politica e più condivisa con le parti sociali. Solo in questo modo si può governare e diffondere l'innovazione in tutto il sistema-paese.

Gli investimenti rappresentano il presupposto per impiegare la forza lavoro, consistendo in acquisizioni di capitale fisso effettuate dallo Stato e dai produttori che, sotto forma di beni materiali e immateriali (costruzioni, macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, apparecchiature ICT, brevetti, Ricerca & Sviluppo, ecc.), sono destinati a essere utilizzati nei processi produttivi, soprattutto quando vengono orientati su nuovi settori e mercati, su beni e servizi finali importati, su nuove competenze e su maggiore intensità tecnologica. La letteratura economica (compreso l'Istat) converge sulla stima che un punto percentuale di PIL di investimenti pubblici produce fino a 2 punti di PIL il primo anno e fino a 3 punti di PIL dal secondo anno in poi, con effetti permanenti.

La CGIL, coerentemente con la piattaforma unitaria, richiede di programmare un graduale incremento degli investimenti pubblici fino al 6% del PIL (essendo il livello del PIL nominale più basso di oltre 9 punti percentuali rispetto a quello del 2007) e di apportare modifiche alla legge di bilancio degli Enti locali. Vanno sviluppate le infrastrutture che devono rappresentare la priorità degli investimenti pubblici, anche per aumentare la produttività del sistema paese e diffondere la crescita in tutto il territorio. Investimenti e progetti di infrastrutturazione sociale sono importanti per la società tanto quanto per una crescita sostenibile dell'economia. Tali attività reali permettono di svolgere i servizi sociali, come le scuole, università, ospedali, strutture sanitarie, case popolari, ecc. Questi settori risultano asset fondamentali anche per moltiplicare gli investimenti privati e per creare lavoro. I progetti sociali, infatti, forniscono beni e servizi pubblici in cambio di un flusso di entrate stabile, fornendo un alto livello di affidabilità per gli investitori azionari e di debito che li finanziano. Sviluppare le Infrastrutture energetiche e digitali, che dalle reti alle produzioni costituiscono un pilastro della politica industriale.

Riforma fiscale e flat tax

Il Governo evoca – senza risorse e stime di impatto – una riforma fiscale basata sulla revisione delle agevolazioni fiscali e sull'introduzione di nuova flat tax per i redditi familiari. L'obiettivo di una redistribuzione fiscale a vantaggio dei ceti medi e bassi è condivisibile ma non appare comprensibile che la riforma venga legata a doppio filo a una misura ingiusta e regressiva, tanto più su base familiare. Passare da un sistema multi-aliquota – che dovrebbe essere corretto e più progressivo – a una o due aliquote, finanziando la modifica con la riduzione delle spese fiscali non può generare vantaggi ai lavoratori e ai pensionati più di quelli che porterà ai redditi più alti.

I calcoli sono semplici un'aliquota del 15% uguale per tutti, basata sui redditi dei nuclei familiari e non più personali, da zero a 50 mila euro, comporterebbe effetti irrazionalmente distribuiti e benefici concentrati soprattutto sui redditi più alti della fascia e non su quelli medio-bassi. Tutto ciò comporta uno svantaggio notevole anche per i secondi percettori di reddito, in gran parte donne.

Nell'ultimo Rapporto OCSE *Taxing Wages* (2019) si evidenzia come le tasse in Italia siano di fatto sempre più alte per i lavoratori dipendenti italiani e per le famiglie monoreddito, portando il nostro Paese al 19esimo posto nella classifica del cuneo fiscale, ma ben al 22esimo per livello dei salari netti a parità di potere d'acquisto. Il problema va affrontato sul versante dei redditi da lavoro.

In merito alle politiche per la famiglia, riteniamo fondamentale intervenire con politiche sociali e investimenti pubblici, utili anche a creare lavoro e nuovi redditi. L'aumento dei redditi netti, derivanti da un'imposizione regressiva, produrrebbe alle famiglie più effetti collaterali che benefici: contrazione del welfare e dei servizi pubblici, aumento delle disuguaglianze, distorsione del sistema fiscale e peggioramento delle finanze pubbliche.

Non possiamo, quindi, che ribadire la necessità che il Governo affronti il tema senza miopie e velleità elettorali. L'importanza della questione fiscale merita un tavolo partecipato da tutte le parti sociali. La riforma fiscale è un tema che coinvolge ogni cittadino di questo Paese, non può essere affrontato tra i soli contraenti di un contratto privato di governo.

Non c'è un orizzonte quadriennale di riforme, non c'è nulla per i lavoratori e i pensionati, non si agisce sulla leva del fisco per creare sviluppo. L'azione sulle imprese tramite l'IRES è generalizzata e di scarso impatto. Se questi sono i primi passi nella direzione dell'idea di fisco che ha in mente questo Governo, non possiamo che essere molto contrariati e preoccupati.

Con la piattaforma CGIL, CISL e UIL chiediamo una riforma fiscale e una svolta nella lotta all'evasione, da cui si possono recuperare 100 miliardi ogni anno, utili a ridurre le disuguaglianze e rendere più sostenibili le finanze pubbliche.

La CGIL, inoltre, afferma da tempo la necessità di rendere il sistema fiscale più equo e più orientato alla crescita e allo sviluppo. Secondo i dati del *Global Wealth Report 2018* di Credit Suisse e dell'Oxfam, la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza – il doppio di quella del reddito e causa principale della crisi – è aumentata negli ultimi 10 anni e nel 2018 vede il 20% più ricco degli italiani detenere il 72% della ricchezza nazionale (il cui ammontare complessivo si è attestato, in valori nominali, a circa 9 mila miliardi di euro, oltre 5 volte il PIL). Il top-10% della popolazione italiana possiede oggi oltre 7 volte la ricchezza netta della metà più povera della popolazione. Solo guardando alla ricchezza finanziaria, secondo le indagini della Banca d'Italia, il 10% più ricco delle famiglia italiane ne possiede il 52,5% del totale.

Sanità

Il PIL del triennio 2019-2021 previsto nel DEF 2019 (sezione I) è in diminuzione rispetto alle previsioni programmatiche (NADEF 2018 e Legge di Bilancio 2019). Tuttavia nello stesso triennio, la variazione del FSN rispetto all'anno precedente (lo stanziamento è stato deciso con l'ultima Legge di Bilancio) è ancora largamente inferiore all'andamento del PIL nominale previsto (-0,3% nel 2019, -1,1% nel 2020, -1,3% nel 2021). Si conferma il de-finanziamento del FSN, aggravato dalla mancanza di risorse per il rinnovo dei CCNL e l'attuazione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza.

Il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL decresce e si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, a un livello pari al 6,4 per cento. La previsione riflette: la dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni; gli interventi di contenimento della spesa sanitaria già programmati a legislazione vigente; la normativa relativa all'indennità di vacanza contrattuale e al rinnovo dei contratti per il personale dipendente e convenzionato con il SSN; la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente, prevista dalla legislazione vigente.

Il Governo intende varare un regolamento per individuare gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale. Attuazione del nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria (Intesa Stato Regioni del 2019). Positiva la previsione di Standard per l'assistenza territoriale (ci sono solo per gli Ospedali) ma occorre adeguare il finanziamento del SSN. Positiva anche l'attuazione del nuovo sistema di monitoraggio dei Lea che può aiutare a superare la frammentazione e i divari tra le Regioni. In ogni caso, entrambi sono provvedimenti molto importanti per i quali serve un confronto con le Organizzazioni Sindacali confederali e le forze sociali.

Attuazione del nuovo Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa: verrà istituito l'Osservatorio Nazionale sulle Liste di Attesa. Entrambi sono provvedimenti molto importanti per i quali serve un confronto con le Organizzazioni Sindacali confederali e le forze sociali.

(15 aprile 2019)