

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016 6 PROGRAMMA DI STABILITÀ**AUDIZIONE PARLAMENTARE**

del Segretario Generale della CISL Annamaria FURLAN
Roma 18 aprile 2016

Uno sguardo d'insieme

Il DEF 2016 si confronta con un CONTESTO EUROPEO E GLOBALE divenuto più problematico per il rallentamento delle economie emergenti e per l'incapacità dell'area euro di produrre uno sviluppo endogeno. Restano pesanti le spinte deflazionistiche contrastate dalla politica monetaria ultraespansiva della BCE; ne sono frenati gli investimenti e la bassa crescita dei prezzi accresce l'onere dei debiti pubblici e privati. Aumentano i rischi di implosione del progetto europeo che vive una fase drammaticamente regressiva; si arresta il processo di integrazione; si intaccano, con la sospensione di Schengen, le fondamenta, la libera circolazione delle persone delle merci, sulle quali è nato.

Le PREVISIONI DEL DEF riducono il PIL italiano 2016 dall'1,6% all'1,2%, un paio di decimi sopra le stime attuali dei principali centri di ricerca italiani (1% nel 2016 di Prometeia e Ref) e internazionali (Ocse). Il DEF porta le previsione del PIL al 2017 all'1,4% (dall'1,6 della Nota di aggiornamento di settembre 2015); in questo caso le stime coincidono con quelle più recenti dell'Ocse, ma sono più alte rispetto a quelle di Ref (1,3%) e soprattutto Prometeia (1,1%). Il Governo spiega questo quadro un po' più positivo con l'accelerazione della produzione industriale e degli investimenti all'inizio del 2016 e con una politica economica che resterebbe orientata al sostegno dell'attività economica e dell'occupazione. Se le attese del Governo si realizzassero, comunque, si tratterebbe di una MODESTA ACCELERAZIONE rispetto alla dinamica del 2015 (0,8%).

Le politiche per la crescita

Per rilanciare gli INVESTIMENTI ed il credito all'economia il Governo ritiene che debba continuare il rafforzamento del SISTEMA BANCARIO con ulteriori interventi in materia di giustizia civile, che favoriscano la dismissione dei crediti in sofferenza da parte delle banche e che snelliscano e semplifichino la macchina giudiziaria per una gestione manageriale dei procedimenti. Tra gli ulteriori interventi nella Pubblica amministrazione sono previsti: 1) la lotta alla corruzione, 2) la riforma della dirigenza pubblica, 3) la disciplina del lavoro pubblico.

Nelle POLITICHE PER LA CRESCITA sono previsti incentivi all'investimento di lungo periodo nelle PMI, destinati a piccoli risparmiatori e investitori istituzionali, che impiegano risorse nell'economia reale. Verranno estese le agevolazioni per le imprese impegnate in contratti di rete con focus sui progetti *green* e internazionali; il Fondo di Garanzia PMI; le misure a favore di startup e PMI innovative; il Piano per la

digitalizzazione dell'industria manifatturiera. E' corretto sottolineare la necessità di accelerare gli investimenti e migliorare la competitività. LE MISURE DESCRITTE, TUTTAVIA, SONO LONTANE DAL PRODURRE GLI EFFETTI SPERATI e, come si deduce dalla Tavola sugli impatti finanziari, gli interventi a sostegno alle IMPRESE assumono valori significativi solo dal 2017. Lo stesso si può dire delle risorse finanziarie destinate all'INNOVAZIONE e agli investimenti sul CAPITALE UMANO. Le misure di riforma per la CONCORRENZA e la COMPETITIVITÀ sono ancora in gran parte da completare e, considerando gli adempimenti normativi e regolamentari, gli effetti rischiano di essere rinviati nel tempo. In sintesi è POSITIVA LA DIREZIONE DI MARCIA e gli intenti espansivi della manovra finanziaria. Tuttavia l'INADEGUATEZZA delle risorse e l'eccessiva FRAMMENTAZIONE delle misure non porteranno ad una ripresa più robusta delle attività industriali. E' significativa l'assenza di qualsiasi indicazione concreta sulle politiche e sui processi necessari per realizzare in Italia l'obiettivo assunto in sede UE di far crescere fino al 20% la quota di PIL prodotto dall'industria.

Occorre fare di più anche sul fronte degli INVESTIMENTI, variabile fondamentale per la crescita che non dà segni sensibili di ripresa sia nella componente pubblica che privata.

Le prospettive sono quantomai deboli: il Piano Anas 2015/2019 stanzierà 15 ml di p e dal Piano Juncker per il 2016 sono previsti 1,7 ml di p complessivi per finanziare 29 iniziative, con l'immancabile (fantasmagorica) leva che dovrebbe moltiplicarli sino a 12 mld p.

Vedremo nel corso di quest'anno gli effetti delle misure prese in materia con l'ultima legge di stabilità (superammortamento e credito d'impresa per il sud). E' necessario aumentare gli investimenti pubblici in infrastrutture ed è necessario incoraggiare l'ingresso di nuovi capitali favorendo e incoraggiando nuovi strumenti finanziari destinati al finanziamento delle piccole e medie imprese e dei settori infrastrutturali strategici del Paese, in condizioni di sicurezza per gli investitori.

Due anni fa il governo ha compiuto in merito un clamoroso autogol sopprimendo sul nascere un progetto di intervento dei FONDI PENSIONE sul mercato degli investimenti nell'economia reale, progetto studiato tra i fondi e lo stesso ministro del Tesoro. Il progetto fu affossato con l'aumento della tassazione su fondi pensione e casse, aumento non solo ingiustificato data la natura di questa tipologia di risparmio, ma che ebbe anche il torto di determinare la fine di quel progetto. Eppure vi era e vi è un interesse reciproco per riprendere quel progetto. Fondi e Casse hanno oggi ingenti risorse da investire e con la caduta dei rendimenti dei mercati finanziari e la loro estrema volatilità è nel loro interesse e in quello dei loro iscritti dirottare, con tutte le garanzie e la prudenza necessarie a tutela dei lavoratori, una parte di queste risorse sull'economia reale. Il Governo, d'altro canto, ha tutto l'interesse che nuovi capitali entrino nel mercato degli investimenti.

Non si tratta di risorse marginali. Secondo gli ultimi dati della Covip le risorse dei Fondi pensione negoziali ammontano oggi a 42 miliardi di euro, quelle dei Fondi preesistenti a 54 miliardi di euro. Vi è poi il patrimonio della Casse. Sono risorse

considerevoli che potrebbero in parte essere dirottare verso l'economia italiana. Perché questo avvenga, tuttavia, non basta la norma su una fiscalità di vantaggio in caso di investimenti nell'economia reale contenuta nell'ultima legge di stabilità, occorre un progetto complessivo il cui presupposto non può che essere il ritorno alla tassazione di due anni fa. Gli attuali strumenti finanziari disponibili sul mercato non risultano sempre appetibili ai fondi pensione e non consentono loro di destinare una parte delle risorse investite verso il tessuto produttivo italiano, fatto di una miriade di piccole e piccolissime imprese non quotate. E' necessario sviluppare il mercato dei MINIBOND oggi agli inizi, per favorire il credito alle piccole e medie imprese ed offrire un'opportunità, con opportune misure di vantaggio fiscale, per le risorse dei Fondi pensioni. La Cisl era parte attiva nel progetto elaborato allora, con la stessa forza e convinzione lo sarebbe oggi.

In tema di AMBIENTE E SOSTENIBILITÀ vengono confermati programmi esistenti e annunciati ulteriori provvedimenti in favore della qualificazione ambientale dello sviluppo. Si dovrebbe, però, fare un salto di qualità dando alla qualificazione ambientale dello sviluppo più risorse e individuando progetti trainanti di maggiore spessore. Mancano cioè progetti di qualificazione industriale degli investimenti come quelli sul risparmio energetico o lo sviluppo delle smart grid. La stessa cosa vale per le infrastrutture di servizi ambientali, come la rete idrica e la gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

Il DEF 2016 descrive e valuta in più punti l'intervento per il MEZZOGIORNO e le AREE SOTTOUTILIZZATE. Esso rileva le peggiori condizioni di crescita delle regioni del mezzogiorno, ma sottolinea alcuni interventi positivi: il recupero pressoché totale dei finanziamenti comunitari (2007-2013), il miglioramento nella gestione dei fondi e l'istituzione della Cabina di regia per il Fondo sviluppo e coesione, la crescita dell'occupazione attribuibile prevalentemente all'esonero contributivo, la definizione del Masterplan per il Mezzogiorno e l'effetto positivo previsto derivante dall'applicazione delle clausole di flessibilità per gli investimenti che dovrebbero rendere possibile il prolungamento per il Sud della decontribuzione. La CISL, pur riscontrando qualche passo positivo ritiene che manchi una VISIONE COMPLESSIVA dello sviluppo del Sud e perdurino i ritardi del Masterplan. Occorre, quindi, sollecitare con urgenza la definizione dei 15 piani di investimento per le regioni e le città del Sud che sostanziano il Masterplan; completare e qualificare i progetti finanziati dalla precedente programmazione e avviare rapidamente la spesa dei fondi 2014-2020. Va, inoltre, definito un ruolo attivo e partecipato del PARTERNARIATO SOCIALE nei territori, con la Cabina di regia e con il Governo.

Contrattazione, pubblico impiego, lavoro e welfare

Il Def prevede l'alternanza obbligatoria SCUOLA/LAVORO negli ultimi tre anni della scuola superiore per gli istituti tecnici e professionali (400 ore) e per i licei (200 ore). Un rafforzamento della RICERCA dovrebbe venire dal Programma nazionale, previsto in 2,5 mld nel triennio.

Il Def annuncia che il Governo vorrebbe intervenire per rendere esigibili ed efficaci i CONTRATTI AZIENDALI, anche con sanzioni alle sigle che non rispettano gli accordi contrattuali pattuiti tra le parti. In linea di principio i contratti aziendali potrebbero prevalere, per le materie collegate alla produttività, ovvero all'organizzazione del lavoro e della produzione. Un intervento legislativo solo sulla contrattazione di secondo livello rischia di indebolire la struttura delle relazioni industriali nel nostro paese che è costruita in una logica di sistema coordinato ed interdipendente ed in cui i ruoli dei livelli contrattuali sono ben distinti e dedicati. La disarticolazione del sistema contrattuale potrebbe ingenerare fenomeni negativi tanto per i lavoratori quanto per le imprese: dumping per i primi, concorrenza sleale per le seconde. Il necessario rafforzamento, in quantità e qualità, del secondo livello di contrattazione è opportuno che avvenga in un quadro di governance assicurato dai contratti nazionali di settore che, come previsto nelle proposte unitarie di CGIL, CISL e UIL, devono realizzare un alleggerimento sulla normativa di dettaglio e un trasferimento di competenze al secondo livello di contrattazione su tutte le materie che richiedono un approccio mirato e tarato sulle effettive caratteristiche dei diversi contesti (sistemi di orario e flessibilità, organizzazione del lavoro, valorizzazione della professionalità, polivalenza, polifunzionalità, salario legato ad obiettivi ecc.). Il rafforzamento della contrattazione di secondo livello attraverso il trasferimento mirato di competenze supera la logica parziale ed emergenziale delle òderogheò ed assume una caratteristica di strutturalità che richiede una diffusione vera della contrattazione non solo nella dimensione aziendale ma anche territoriale. In questa direzione si muovono i tavoli aperti con alcune organizzazioni imprenditoriali dell'artigianato (Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI), delle PMI (CONFAPI), degli studi professionali (CONFPROFESSIONI) e nei prossimi giorni con Confcommercio. In questo senso è stato positivamente accolto il Decreto sulla detassazione del salario di produttività e del welfare contrattuale firmato dai ministri del lavoro e dell'economia.

Nel DEF 2016 non si intravedono novità di rilievo rispetto alle politiche sul PUBBLICO IMPIEGO. Restano confermati per l'intero triennio 2016-2018 solo gli stanziamenti già previsti dall'ultima legge di stabilità, mentre per il 2019 è previsto solo uno stanziamento per la vacanza contrattuale. Mentre quest'ultima previsione, almeno sotto il profilo giuridico può considerarsi corretta (potendo lo stanziamento per i rinnovi 2019-2021 essere previsti anche in seguito), lascia delusi la visione ancora meramente finanziaria del lavoro pubblico, visto che non sono previsti investimenti almeno per affrontare i crescenti problemi di riqualificazione in occasione di mobilità e riorganizzazione che anche il confermato blocco del turn-over sta ponendo. Al contrario, ogni elemento quali mobilità, blocco del turn-over, finanziamento dei rinnovi contrattuali, sono presentati nell'ottica di un presunto positivo decremento di spesa che la CISL non condivide.

La spesa per redditi da lavoro dipendente nel periodo 2008/2015 si è ridotta del 3% e la sua incidenza sulla spesa pubblica totale è scesa al 9,9% rispetto alla media U.E. A 28 pari all'11,7%.

È preoccupante la previsione del DEF di una RIDUZIONE DELLA SPESA SANITARIA dal 6,8% del PIL nel 2016 al 6,5% nel 2019, al di sotto della soglia

minima che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ritiene necessaria per la tutela della salute.

In merito ad una soluzione generale e strutturale che consenta di ripristinare la FLESSIBILITÀ NELL'ACCESSO AL PENSIONAMENTO il Programma nazionale e di riforma si limita ad affermare la necessità di valutare la fattibilità di un intervento. Per la Cisl è del tutto insufficiente se non si trasforma in un impegno più concreto, con l'apertura di un confronto con il sindacato sull'insieme delle questioni previdenziali ancora aperte. È necessario restituire ai lavoratori più anziani la possibilità di accedere anticipatamente al pensionamento e ai giovani maggiori opportunità di ingresso nel mercato del lavoro, perché l'attuale rigidità dei requisiti pensionistici ostacola la crescita del tasso di attività dei giovani e riduce le prospettive stesse della sostenibilità del sistema pensionistico dal lato delle entrate contributive.

Il Governo sta dando attuazione al programma di PRIVATIZZAZIONI di società partecipate con l'obiettivo di ridurre, tramite le entrate straordinarie, il debito pubblico e quindi il rapporto debito pubblico / Pil. Nel 2015 il gettito a favore dell'Erario è stato equivalente a più dello 0,4 % del PIL, pari a oltre 6,5 miliardi. Il programma per i prossimi anni prevede entrate pari allo 0,5 % del PIL l'anno nel 2016, 2017 e 2018, e allo 0,3 % nel 2019. Ancora una volta si insiste soprattutto sulla necessità di far cassa per ridurre il debito pubblico piuttosto che su progetti strutturati di vera e propria riorganizzazione societaria, tali da esporre il management alla concorrenza e alla valutazione dei mercati per migliorare i risultati e la qualità dei servizi. A tale riguardo precisiamo la nostra contrarietà alla cessione di ulteriori quote di capitale di aziende partecipate dallo Stato, come ad esempio Poste italiane S.p.A., di cui in precedenza sono state già cedute quote importanti.

Inoltre, e soltanto per Poste Italiane e Ferrovie dello Stato, si fa un generico riferimento ai DIPENDENTI DEL GRUPPO, ma soltanto in quanto possibili acquirenti di azioni, al pari di qualsiasi privato risparmiatore, senza ipotizzare alcun coinvolgimento degli stessi nell'operazione.

Le politiche della domanda, l'Europa e la pressione fiscale

Nel giudicare i primi due Def, 2014 e 2015, presentati dal Governo Renzi, e le due successive leggi di stabilità 2015 e 2016, la Cisl ha apprezzato l'ISPIRAZIONE ESPANSIVA ma ha, altresì, sottolineato con puntiglio, la DEBOLEZZA di una politica macroeconomica tutta giocata dal lato dell'offerta, degli incentivi, delle riforme strutturali che risultano utili moltiplicatori se riparte la domanda aggregata (consumi ed investimenti) ma che da soli non generano la svolta e la crescita strutturale che il nostro Paese attende da otto anni.

Abbiamo riconosciuto gli sforzi del governo per non sottostare alle rigide politiche di bilancio imposte dal fiscal compact e dalla sua interpretazione estremamente restrittiva da parte della Commissione Europea. Abbiamo tuttavia dovuto prendere atto della fondatezza delle nostre previsioni rilevando quanto gli sforzi del governo fossero

insufficienti per garantire all'economia un percorso di crescita soddisfacente per uscire dalla recessione e per una rapida crescita dell'occupazione. Sono certamente importanti gli spazi di flessibilità "strappati" nel biennio 2015/16 e quelli che il Def indica per il 2017 con il disavanzo deficit/PIL portato all'1,1%, mentre nella Nota di aggiornamento del settembre 2015 era ancora previsto all'1,8%. Ma proprio questa misura, che libererebbe poco più di 11 Mld b, indica con chiarezza i limiti della manovra governativa.

Il Governo sembra non aver chiara la gerarchia dei valori che ha determinato la modesta crescita del 2015, progressivamente diminuita nel corso dei trimestri, dal +0,4% del primo al +0,1% del quarto. Il primo fattore di crescita è stata la politica monetaria espansiva della BCE. Senza questo intervento, afferma la Banca d'Italia, sia la crescita che l'inflazione sarebbero state inferiori dello 0,5% annuo nel triennio 2015/17 e la recessione sarebbe finita nel 2017 anziché nel 2015. Il secondo fattore sono state le riforme strutturali (Riforme Istituzionali, Pubblica Amministrazione, Mercato del lavoro, Giustizia, Competitività, Istruzione, Cuneo fiscale ecc.). E' lo stesso Def 2016 a riportare una stima dettagliata relativa agli effetti di queste riforme sulla crescita del Pil rispetto ad uno scenario senza riforme. Il loro impatto cumulato al 2020 è stimato al 2,2% (0,44 punti percentuali all'anno) e al 3,4% al 2025 (0,34 punti percentuali all'anno). Terzo fattore le politiche fiscali il cui contributo è compreso nei margini ristretti, e faticosamente contrattati e conquistati, del Fiscal Compact.

La crescita del Pil nel 2015 è frutto di questi tre fattori ed è stata trascinata dalle esportazioni, favorite dalla asimmetria delle politiche monetarie della BCE e della FED che ha portato a un deprezzamento del cambio euro/dollaro. Quando l'economia mondiale ha smesso di crescere e l'export è diminuito, la domanda interna non è stata in grado di sostenere la produzione e l'economia italiana ha fortemente rallentato il ritmo di crescita. I tre fattori di crescita prima indicati non bastano più, vanno integrati altrimenti l'economia italiana crescerà in modo molto limitato e rischierà una nuova recessione.

La BCE sembra aver chiari i limiti delle attuali politiche europee. A marzo ha lanciato il TLTRO2 (Targeted Long Term Refinancing Operations 2) che prevede una penale dello 0,4% sui depositi bancari presso la BCE ma, contemporaneamente, offre alle banche europee finanziamenti illimitati a tasso zero con il vincolo di trasformarli in crediti alle imprese e alle famiglie e paga, a sua volta, un premio alle banche debitrici sino allo 0,4% se aumenteranno i crediti. Il baricentro si è dunque radicalmente spostato sulla domanda (famiglie) e sugli investimenti (imprese) ovvero sulla domanda aggregata.

Il Governo deve allineare il baricentro della sua politica macroeconomica al baricentro della politica monetaria della BCE, deve sostenere la domanda interna come da tempo sostiene la Cisl. Per queste ragioni le politiche sul lato dell'offerta del governo, da sole, continueranno a dare risultati modesti se non saranno accompagnate da un forte sostegno alla domanda di beni di consumo e di investimenti.

Il portare il deficit dall'1,1 all'1,8% (circa 11 miliardi di euro) non basta nemmeno ad evitare del tutto la clausola di salvaguardia che prevede nel 2017 un aumento di accise e Iva per circa 17 miliardi. Se il deficit rimanesse all'1,8% sarebbero comunque necessari tagli di spesa. Ma se l'Italia vuol crescere il governo non può limitarsi ad eliminare la clausola di salvaguardia, deve fare di più.

E' del tutto condivisibile quanto affermato nella premessa al Def di P.C. Padoan che un'altra stretta di bilancio sarebbe "controproducente" così come il netto rifiuto formulato da Renzi di qualsiasi manovra correttiva, ma è probabilmente l'ora di rifiutare del tutto una discussione con la Commissione sui decimali di flessibilità e di riprendersi una libertà di movimento all'interno di una interpretazione più elastica del Patto di stabilità, in linea del resto con le indicazioni del governo americano e del Fondo monetario, per spingere sulla crescita.

Tra l'1,8% indicato e il 3% vi è spazio (sono circa 20 miliardi di euro al netto di risparmi di spesa) per iniziare da subito un processo di riduzione del carico Irpef sui redditi medi e bassi e rilanciare così la domanda interna di consumo. Per l'Irpef il Def precisa che si valuterà la possibilità di intervenire nelle prossime Leggi di Stabilità in base agli spazi disponibili. Si lascia quindi indeterminato l'eventuale perimetro di azione. Non è sufficiente anche se necessario, superare le clausole di salvaguardia, evitando l'aumento di iva ed accise nel 2017, ma è indispensabile invertire le priorità d'azione, continuando con la RIDUZIONE DELL'IRPEF a beneficio dei lavoratori, dei pensionati e delle classi di reddito medio o basse, uniche misure in grado di favorire il rilancio dei consumi e della domanda interna. Il problema non è quello di interrompere il processo di risanamento della finanza pubblica o di sottrarsi dagli impegni assunti ma di contrattare con l'Europa margini di flessibilità più ampi di quelli necessari ad evitare l'aumento di iva ed accise, per determinare una crescita più forte e duratura, rendendo più credibile il percorso di riduzione del debito, in linea con la politica monetaria espansiva della BCE.

La Cisl ha fatto in merito una SUA PROPOSTA REDISTRIBUTIVA depositando in Parlamento un DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA FISCALE DI INIZIATIVA POPOLARE, ma è pronta a confrontarsi anche su altre che si muovono nella stessa direzione. Non bastano certamente gli 80 euro alle pensioni minime, occorre molto di più. Non c'è crescita senza domanda e questa può crescere solo in presenza di un aumento del reddito disponibile dei cittadini. Non vi sono solo risorse provenienti da una manovra in deficit per finanziare una riforma dell'Irpef. Vi sono quelle derivanti da una revisione delle spese fiscali (tax expenditures) sempre rimandata, vi sono quelle ricavabili da un riequilibrio degli attuali carichi fiscali tra diversi ammontari di reddito, tra imposte dirette e indirette, tra imposte sul reddito e imposte sul patrimonio.

La pressione fiscale nel nostro paese non è alta allo stesso modo per tutti. I dati sulla progressiva concentrazione dei redditi e della ricchezza, ovvero sull'AUMENTO DELLE DISEGUAGLIANZE, lo stanno a dimostrare. Un sostegno alla domanda passa anche tramite una diversa redistribuzione del carico fiscale. Per quanto riguarda il monitoraggio e il riordino delle tax expenditures condividiamo l'obiettivo di eliminare o rivedere quelle che non sono più coerenti con l'attuale contesto economico sociale o

che duplicano altri programmi di spesa pubblica. Osserviamo tuttavia che la revisione deve essere coerente con l'idea complessiva di welfare che si intenda realizzare.

Irrobustire la domanda interna è necessario per uscire in modo più sostenuto dalla recessione degli anni passati e per rendere il processo di crescita meno dipendente dall'andamento dell'economia mondiale rafforzandone la resilienza. Sarebbe certamente auspicabile che tutta l'Europa si muovesse nella stessa direzione, con un rafforzamento del Piano Juncker (ancora latitante!) e con una attenzione maggiore alla crescita, elemento essenziale per il risanamento delle finanze pubbliche.

Da oggi alla legge di stabilità, è nostra convinzione che il governo debba comunque intraprendere una strada diversa rispetto a quella sin qui seguita sulle linee, in estrema sintesi, definite.