

# Un'agenda per la crescita economica e civile del paese, la modernizzazione e la creazione di buona occupazione

*Gaetano Sateriale, Riccardo Sanna, Riccardo Zelinotti\**

*«Io credo che voi sarete d'accordo con me nel dichiarare  
che se in Italia un governo sapesse rendersi interprete  
di questi bisogni di vita, di sviluppo e progresso della nazione,  
e si impegnasse a realizzare questo piano,  
il popolo italiano darebbe a esso il suo appoggio  
e lavorerebbe con slancio perché il piano stesso  
venisse realizzato in tutte le sue fasi»*

*Giuseppe Di Vittorio  
(dal Rapporto per il secondo Congresso Cgil,  
4 ottobre 1949)*

## 1. Un Piano del Lavoro per uscire dalla crisi

La crisi globale insiste da cinque anni e il suo epicentro si è spostato in Europa. La ripresa non c'è e la natura strutturale della crisi richiede di agire sulle cause all'origine della stessa, non solo sui suoi effetti, come si è fatto sinora. Occorrono nuovi lineamenti di politica economica sovranazionale e una nuova governance economica per uscire dalla recessione e dalla depressione in cui versano i paesi europei e, con essi, l'Italia.

Allo stesso modo e tempo, il sistema-paese può invertire il processo, ritrovare la sua crescita e aumentare l'occupazione. Oggi, il lavoro non viene considerato una risorsa strategica e un bene in sé, ma un fattore marginale della produzione. Occorre invece ripartire dal lavoro per uscire dalla crisi.

\* Gaetano Sateriale è coordinatore della segreteria generale della Cgil nazionale; Riccardo Sanna è responsabile dell'Ufficio Economia, fisco e finanza pubblica della Cgil nazionale; Riccardo Zelinotti è responsabile Distretti industriali della Cgil nazionale.

Su questa convinzione – come nel 1949, con Giuseppe Di Vittorio – la Cgil propone di affrontare la congiuntura negativa partendo proprio dai nodi strutturali, dal lato della domanda come dell’offerta, che per molti versi hanno portato l’Italia ad anticipare la crisi. La Cgil elabora così una politica economica espansiva, per un Piano del Lavoro – e dello sviluppo, come lo stesso Di Vittorio tenne a sottolineare – in grado di fondare la nuova crescita proprio sulla creazione di buona e sicura occupazione, superando la logica della svalutazione competitiva sui costi della produzione e, in particolare, del lavoro; in linea con gli obiettivi europei di sviluppo, innovazione, sostenibilità e coesione sociale.

La Cgil pensa così a un cambio di rotta nella politica economica, industriale, fiscale, ambientale, sociale e contrattuale del paese, volendo definire obiettivi sostenibili per aumentare la produttività di sistema, del capitale, del lavoro, a cominciare dal Mezzogiorno e dalle aree più esposte alla crisi.

Il Piano del Lavoro propone un progetto di medio e lungo termine, i cui obiettivi sono la crescita, lo sviluppo e la piena occupazione in Italia e, potenzialmente, in Europa. Il Piano è un grande progetto politico, strutturato con il contributo di tutta l’organizzazione e «aperto» alle riflessioni del mondo accademico e, più in generale, intellettuale, proprio per svolgere anche una battaglia culturale e innescare un forte confronto democratico.

Il Piano, dunque, non propone una strategia difensiva. Ferma restando l’elaborazione generale della Cgil – dalla tutela dei diritti e del lavoro alla difesa delle attività produttive e dell’occupazione, nell’interesse generale – il Piano del Lavoro porta con sé l’ambizione di definire un grande progetto per una *nuova* crescita in Italia, utilizzando la definizione dell’Agenda europea 2020<sup>1</sup>, cioè una crescita «intelligente, inclusiva e sostenibile».

## 2. L’analisi di fondo

La grande crisi globale che stiamo attraversando non sta esaurendo la sua spinta recessiva e depressiva. Pur rivelando anche squilibri di natura sociale, demografica, ambientale e, persino, democratica, oltre che economica e finanziaria, la grande contrazione dell’economia mondiale può essere ricon-

<sup>1</sup> Vedi [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

dotta, in estrema sintesi, a una crisi della «domanda», a livello mondiale, come europeo e nazionale<sup>2</sup>. Secondo l'analisi dei maggiori istituti internazionali, i nodi strutturali dal lato della domanda aggregata che vanno affrontati per superare la crisi e riformare il modello di sviluppo capitalistico possono essere così riassunti: aumento delle diseguaglianze; compressione del reddito da lavoro e dei diritti; flessione del risparmio nazionale nelle economie avanzate e squilibri macroeconomici fra aree, Stati e regioni; investimenti sbagliati, senza innovazione, e obiettivi insostenibili di progresso; dilapidazione delle risorse ambientali. Tutti aspetti su cui hanno agito, e continuano ad agire, la deregolazione dei mercati e la degenerazione della finanza (Fmi-Ilo, 2010).

Il Fondo monetario internazionale (Fmi) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), in preparazione di una conferenza congiunta, hanno stilato nel 2010 un documento dal titolo *Le sfide per la crescita, l'occupazione e la coesione sociale*, in cui si esaminano i costi umani della recessione e le possibili basi per una crescita bilanciata e sostenibile<sup>3</sup>. Il documento dei due istituti internazionali non si limita peraltro all'analisi delle cause e delle conseguenze della recessione, ma cerca anche di delineare alcuni concreti suggerimenti di *policy*, i cui tratti principali ruotano

<sup>2</sup> Data la crescente pubblicistica, per citare solo qualche recente riferimento internazionale, vedi Stiglitz (2012) e Krugman (2012). A livello nazionale, sia consentito il rinvio a Sanna (2012), Sanna (2013).

<sup>3</sup> In sintesi, i punti su cui si concentrava l'analisi Fmi-Oil sono:

- la gravità della disoccupazione e i costi umani della recessione, generati peraltro dagli effetti di lungo periodo della disoccupazione giovanile, con la pericolosa possibilità che il tasso di disoccupazione naturale si porti a livelli permanentemente più elevati;
- le relazioni tra le cause della stessa disoccupazione e il ruolo dei «vuoti» della domanda aggregata;
- l'accentuazione della disuguaglianza, all'interno di specifici paesi e fra paesi, come uno dei fattori che ha maggiormente inciso sugli squilibri di domanda aggregata;
- la compressione del consumo aggregato, derivante dalla compressione dei redditi da lavoro e degli investimenti, con conseguenze sulla flessione della crescita e sull'aumento dell'indebitamento privato;
- il ruolo della globalizzazione dei processi produttivi nell'influenzare le dinamiche legate all'aumento delle disuguaglianze, anche e soprattutto in relazione alle spinte a competere sui costi e, quindi, al ricorso alla flessibilità del lavoro (più sul versante delle tipologie di impiego che dell'organizzazione del lavoro);
- gli squilibri nelle bilance dei pagamenti fra paesi in rapporto ai problemi di lungo periodo, che scaturiscono da quelle economie aperte che compensano la domanda interna con le esportazioni.

attorno all'obiettivo di stimolare la domanda interna e, per questa via, di difendere e creare posti di lavoro.

Non a caso anche il Fondo monetario internazionale suggerisce cautela nel procedere con le cosiddette politiche di consolidamento fiscale, incentrate sull'adozione generalizzata di politiche restrittive di finanza pubblica, perché si rischia di compromettere la ripresa, la crescita potenziale e di nuovo gli stessi conti pubblici. L'importanza di un'equilibrata distribuzione del reddito, il cui raggiungimento viene esplicitamente ricondotto alla combinazione della contrattazione, del fisco e dei sistemi di protezione sociale, viene richiamata più volte dal documento, in quanto risulta essa stessa la prima fonte di alimentazione della domanda interna e di stimolo alla ripresa.

Sempre in questa prospettiva il documento Fmi-Oil parla di «valide politiche macroeconomiche integrate a valide politiche occupazionali e sociali» e di «rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro [...] per migliorare le condizioni di vita e il potere d'acquisto delle famiglie dei lavoratori». Nell'idea di risolvere strutturalmente le cause della crisi c'è, dunque, una revisione dell'intera impostazione dell'economia globale: un'idea di ripresa e, più in generale, di crescita «da salari e da nuova occupazione», contro un'economia «da debito», fondata sull'eccesso di consumi e sull'incessante ricerca dell'aumento del profitto, ancora più della certezza del profitto.

L'architettura e la governance economica dell'area euro non sembrano ancora in grado di arginare la crisi, né tanto meno di risolvere gli squilibri strutturali alla radice della debolezza dell'economia e della costituzione materiale europea. I paesi europei continuano a soffrire di una crisi della domanda aggregata, che si riversa in squilibri macroeconomici, interni ed esterni all'area euro, cumulati soprattutto nell'ultimo decennio. La crisi dei debiti sovrani europei resta legata a tali squilibri, nei fatti conseguenza di una moneta unica e di un mercato unico cui non corrispondono una gestione unica del debito (titoli pubblici unici), una politica industriale, fiscale e sociale unica, ma solo obiettivi comuni di convergenza finanziaria che, a oggi, sono rispettati solo da due paesi su 17.

Nel sistema dell'Unione Europea (monetaria) nessun paese è in grado di produrre un equilibrio stabile dei conti, stante l'impossibilità di utilizzare la leva monetaria, e tantomeno crescere da solo (nemmeno la Germania). In sintesi, la debolezza dell'Europa oggi non permette di regolare la finanza privata, europeizzare i debiti sovrani, scegliere linee macroeco-

miche espansive per favorire gli investimenti, la crescita e la creazione di nuova occupazione.

In tale contesto emerge tutta l'inefficacia delle politiche di euro-austerità, che non funzionano perché non possono funzionare, essendo per loro natura deflazionistiche, regressive e, nella crisi, inevitabilmente recessive e depressive. L'Europa, infatti, resta divisa tra paesi in stagnazione e paesi in recessione. L'Europa, considerata tutta insieme, avrebbe invece i conti pubblici sostenibili, le risorse per guidare la ripresa e lo sviluppo mondiale, rappresentando nel complesso l'area economica e sociale più avanzata del pianeta.

In Italia, le misure economiche in nome dell'austerità hanno provocato solo l'allontanamento della ripresa, forti iniquità e dissesto sociale, senza risolvere i problemi strutturali all'origine del declino dell'economia italiana (anche a detta di tutti i maggiori istituti nazionali e internazionali), generando una spirale recessiva talmente forte da far registrare in Italia la maggiore intensità della crisi in Europa in termini di flessione del Pil e dell'occupazione, senza peraltro risanare le finanze pubbliche<sup>4</sup>. In effetti, in Italia si è verificato ciò che l'evidenza empirica e la teoria economica (purtroppo non dominante) avevano già rilevato e rivelato<sup>5</sup>, ovvero che l'austerità nella crisi fosse distruttiva, non espansiva, nonostante gli annunci del governo. La «fiducia» inseguita dalle politiche di contenimento della spesa pubblica e di aumento generalizzato delle tasse non si è dimostrata l'elemento di ripresa auspicato, anzi, consumi e investimenti si sono ridotti ben oltre le stesse aspettative del governo e dei mercati (Corte dei Conti, 2012). Il risanamen-

<sup>4</sup> Sono noti gli effetti negativi, in termini di moltiplicatore fiscale, dell'austerità sulla crescita, sull'occupazione e sulla stessa sostenibilità delle finanze pubbliche (vedi il Report Fmi dell'ottobre 2012 o il Paper Federal Reserve del dicembre 2012). La stessa Banca d'Italia (2012) ha sostenuto che circa un terzo della decrescita del sistema-Italia sia da ascrivere alla congiuntura negativa di carattere internazionale (in cui collocare la debolezza dell'architettura, della governance e della politica economica europea); circa un terzo si può attribuire a «ciò che non si è fatto» in termini di politica industriale, fiscale e sociale (investimenti, redistribuzione del reddito, welfare ecc.); circa un terzo si può spiegare con «ciò che si è fatto», ovvero i provvedimenti recessivi e depressivi deliberatamente varati dal governo dei tecnici in nome dell'austerità.

<sup>5</sup> Vale per tutti l'affermazione di Stiglitz (2012): «sui programmi di austerità la situazione sta peggiorando. La Spagna si trova in depressione. La Grecia è a sua volta in depressione. L'area euro non è riuscita a ripristinare la fiducia. La strategia di austerità dell'Europa è un fantasma che non ha mai funzionato, né in Asia negli anni novanta né in Argentina» (dal sito di *Project Syndicate*).

to dei conti pubblici e l'abbattimento dello stock di debito pubblico sono necessari, specialmente in Italia, ma non possono essere perseguiti a scapito della crescita.

Tutto ciò dovrebbe, poi, porre rapidamente l'attenzione sui veri *spread* che caratterizzano la crisi europea e, ancor di più, italiana: la dinamica dell'occupazione e della disoccupazione, della disoccupazione giovanile, della disoccupazione di lunga durata, dell'inattività, dell'inoccupazione, della sottoccupazione ecc<sup>6</sup>.

D'altra parte, le debolezze strutturali del sistema-Italia portano il paese a vivere una crisi nella crisi. La nostra economia è ancora in recessione, tutte le stime del Pil per il prossimo anno convergono sulla previsione di un altro anno di decrescita (ultima stima Ocse per il 2013: -1,0 per cento). E c'è di più: il divario tra l'Italia e le altre grandi economie europee si è allargato nel corso della crisi, per l'intensità della caduta e le difficoltà della ripresa. Secondo i dati Istat, la contrazione ha attraversato praticamente tutti i settori, concentrandosi maggiormente nell'industria, ovvero nei comparti a più alta produttività. Anzi, è la crescita l'unica via per tenere i conti in ordine. Tuttavia l'Italia da anni cresce meno dei principali paesi europei, per questo la crisi risulta più profonda.

La crisi economica e occupazionale evidenzia anche in Italia l'esaurirsi di un ventennio di pensiero neo-liberista dominante, che nel nostro paese si è fondato su un'alleanza fra profitti e rendite a scapito del lavoro, quindi delle

<sup>6</sup> Già dall'Indagine periodica Istat sulle *forze di lavoro* emerge con chiarezza quanto appena citato. Dall'inizio della crisi ci sono un milione e mezzo di giovani (15-34 anni) disoccupati in più; il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 6,1 all'11,1 per cento; il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) ha raggiunto il 36,5 per cento, quello di disoccupazione femminile è salito all'11,8, il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è pari al 17,1. L'Istat riporta che, dal 2008 a oggi, il calo della produzione industriale è stato pari al 17,3 per cento, in concomitanza a una significativa flessione degli investimenti fissi pari al -24,2 per cento. Sono più di 300 i tavoli di crisi aperti con il governo che vedono coinvolti oltre 180 mila lavoratori; l'Inps rileva che, a fine 2012, erano circa 520 mila i lavoratori in cassa integrazione (ordinaria, straordinaria e in deroga), calcolati a zero ore, per oltre quattro miliardi di ore richieste complessivamente dall'inizio della crisi e una media di lavoratori coinvolti di circa un milione ogni anno. L'Ires Cgil, nel suo ultimo rapporto (2012a), mette in evidenza come siano ormai oltre quattro milioni i lavoratori compresi nell'area della cosiddetta sofferenza occupazionale (disoccupati, scoraggiati disponibili a lavorare, occupati in cassa integrazione guadagni), con un incremento del 64 per cento (1 milione 574 mila) rispetto al terzo trimestre 2007, quando l'area della sofferenza contava «soltanto» 2 milioni 459 mila persone.

retribuzioni e dell'occupazione. I guadagni di produttività non sono stati redistribuiti né alla stessa produzione, né all'economia pubblica, né tantomeno al lavoro e ai lavoratori<sup>7</sup>. In realtà, la profondità della crisi nell'economia del nostro paese va letta attraverso tutti i principali aggregati economici, in un arco temporale più lungo, per evidenziare le debolezze strutturali del sistema-Italia in cui la crisi globale si è incuneata, con l'effetto di azzerare – in termini reali – la crescita, l'occupazione, la produttività, i salari, accumulati negli ultimi dieci anni.

Tutto ciò riflette i nodi strutturali alla radice del declino del sistema economico-produttivo del nostro paese, tanto sul versante della domanda (quantità e qualità degli investimenti, scarsa produttività «di sistema», dinamica salariale «piatta», iniquità nella distribuzione del reddito e della ricchezza) quanto su quello dell'offerta (scarsa innovazione dell'industria, dei servizi e della pubblica amministrazione; micro dimensione media d'impresa; specializzazione produttiva a bassa intensità tecnologica e scarso contenuto di conoscenza; inefficienza dei mercati e della finanza; scarso sostegno alla ricerca, soprattutto di base; inefficienza energetica; diseconomie di scala per assetti proprietari e management)<sup>8</sup>. L'evasione, la corruzione e l'illegalità diffuse, inoltre, amplificano e generano distorsioni che distruggono risorse e impediscono la crescita.

Nonostante i vantaggi dettati dalla moneta unica, le scelte dei governi di centrodestra, soprattutto negli anni duemila, hanno portato il posizionamento dell'economia italiana verso un basso valore aggiunto di una larga parte del sistema industriale, come prima risposta alla globalizzazione e per conservare gli interessi costituiti; provocando poca qualità e scarsa innovazione, poca conoscenza e tecnologia nei processi produttivi, degrado ambientale, poco reddito nazionale da redistribuire e reinvestire, delocalizzazioni, elusione fiscale e contributiva, compressione della legalità, dei diritti e della sicurezza.

Oggi, allora, occorre scegliere fra due opzioni, che determineranno due diverse visioni dell'Italia dei prossimi anni: competere sui costi, deflazionando

<sup>7</sup> Sulla «questione salariale» e le iniquità della distribuzione del reddito (primario e secondario) e della ricchezza, vedi l'ultimo Rapporto sui salari dell'Ires-Cgil (Birindelli, D'Aloia, Megale, 2011).

<sup>8</sup> Sulle debolezze strutturali del sistema economico e produttivo del paese restano un utile approfondimento tutti i Rapporti annuali Istat sulla *situazione del paese* e i numerosi studi della Banca d'Italia (tra cui segnaliamo Banca d'Italia, Brandolini, Bugamalli, 2009).

i redditi e i debiti, abbassando i salari, precarizzando il lavoro, diminuendo la spesa pubblica o aumentando le tasse, puntando al pareggio di bilancio; rilanciare la crescita, possibilmente a livello europeo, sostenendo da un lato la domanda interna (investimenti e consumi), l'occupazione e i redditi da lavoro, e dall'altro l'offerta per agire di riflesso sulla domanda, attraverso un nuovo intervento pubblico in economia. Solo una guarda al futuro, solo una può funzionare. Ed è la seconda.

Eppure, la politica industriale è stata pressoché assente nei governi negli ultimi 20 anni, con l'effetto anche di incentivare le rendite e disincentivare gli investimenti in ricerca e innovazione (di processo e di prodotto) o, peggio, indirizzarli in produzioni a bassa intensità tecnologica, scarso contenuto di conoscenza e alto impatto ambientale. La competizione da costi e la conseguente politica di precarizzazione dell'offerta di lavoro finisce così per tenere fuori dal sistema produttivo le conoscenze di un'intera generazione, moltiplicando l'instabilità del sistema senza riqualificarlo e rinnovarlo, eludendo la domanda di competenza dei nuovi lavoratori (e dei nuovi lavori). L'indebolimento della legislazione del lavoro e la minore sindacalizzazione e tutela contrattuale del lavoro atipico hanno accentuato le differenze e la segmentazione del mercato del lavoro, riducendo la spinta a investimenti e innovazione. Il mercato del lavoro duale si è ulteriormente frammentato in molti segmenti separati e non comunicanti fra loro: giovani e meno giovani, stabili e precari, maschi e femmine, regolari e irregolari, scolarizzati e non, pubblici e privati, lavoratori del Nord e del Sud, dipendenti, autonomi e pseudo autonomi, agricoltura e industria e servizi, grandi e piccole imprese, migranti e non. E si conta un grave aumento della povertà relativa e della disuguaglianza tra i lavoratori (tipici e atipici) di tutti i segmenti.

Il mercato del lavoro italiano, oltre a essere segmentato, è anche «liquido»: non solo chi ha carriere discontinue accede sempre più difficilmente al «lavoro stabile», ma anche lo stesso lavoro stabile con la crisi diventa insicuro, più povero e meno tutelato, proprio a causa delle debolezze strutturali del tessuto produttivo di fronte alla competizione globale e alla politica di svalutazione competitiva del lavoro. Anche chi esce dal bacino del lavoro stabile ha difficoltà a rientrarvi. Nel settore pubblico l'assenza di innovazione, il blocco delle assunzioni e il mantenimento annoso di forme di lavoro precario finiscono per accentuare l'inefficienza e la bassa produttività del sistema e del capitale investito.

Ecco allora la necessità di un grande progetto per il paese, per una nuova



politica economica, per un cambio di rotta del modello di sviluppo, per modernizzare l'Italia, ritrovare la crescita, ricercare la piena occupazione e, di conseguenza, risanare i conti pubblici.

### 3. Le riforme necessarie in Europa

Il primo passo per volgere le politiche di contrasto alla crisi nel verso giusto, interrompendo la forte esposizione dell'Euro(pa) e, con essa, dell'Italia, ai venti speculativi e alla degenerazione finanziaria, richiede un cambiamento deciso della politica economica europea (Patto di stabilità e crescita, Patto Euro plus, *fiscal compact*).

In tal senso è necessario:

- *europeizzare il debito sovrano* in eccesso, ad esempio oltre il limite del 60 per cento, o comunque realizzare un intervento «finale» anti-spread da parte della Banca centrale europea (Bce) – possibile fin da ora perché in linea con i Trattati – a difesa dei titoli pubblici e dell'euro, ma senza condizioni impossibili di rigore finanziario e di depressione economica;

- *regolare l'attività bancaria*, ben oltre la vigilanza (e le sole regole di Basilea III) e *l'attività finanziaria*, a cominciare dall'introduzione della tassa sulle transazioni finanziarie;

- mutare il segno delle politiche di rigore nazionali verso *misure sovranazionali di carattere espansivo*, che permettano di ricreare la buona occupazione e risanare i conti pubblici (deficit e debito, al numeratore) attraverso la ricerca di una maggiore crescita potenziale (Pil, al denominatore), perciò una nuova politica di investimenti e l'armonizzazione delle politiche di redistribuzione fiscale a livello europeo;

- costruire una politica distributiva a livello europeo, anche attraverso uno *standard retributivo europeo* in grado di promuovere un tasso di crescita delle retribuzioni reali almeno pari al tasso di crescita della produttività del lavoro, favorendo così anche il riequilibrio fra paesi in surplus e paesi in deficit con l'estero;

- nel medio e lungo periodo, cercare di cambiare lo statuto della Bce e i Trattati europei, che impediscono *una difesa di ultima istanza dell'euro* (come l'emissione di moneta e l'acquisto illimitato dei titoli sovrani), per arginare strutturalmente la crisi finanziaria e ridurre gli squilibri economici interni all'area euro e, più in generale, all'Europa.

#### 4. Le riforme necessarie in Italia

La proposta della Cgil di un Piano del Lavoro per l'Italia segue nuovi lineamenti di politica economica e punta su un cambiamento di:

- politica industriale, per riqualificare l'«offerta» del sistema economico-produttivo italiano partendo dalla «domanda»;
- politica fiscale e, più in generale, politica di allocazione e redistribuzione delle risorse, del reddito e della ricchezza, per sostenere i redditi da lavoro e gli investimenti, agendo direttamente sulla domanda interna, all'insegna dell'equità, dello sviluppo e della sostenibilità;
- politica sociale, rinnovando la contrattazione e il welfare.

La proposta della Cgil per il Piano del Lavoro è di impianto esplicitamente *keynesiano* perché interviene a favore della domanda effettiva, sostenendo investimenti e redditi da lavoro, quindi consumi e beni collettivi. In tal senso il Piano è anche implicitamente *schumpeteriano*, poiché si propone di agire di riflesso sulla domanda attraverso politiche di (ri)qualificazione dell'offerta del sistema economico-produttivo, selezionando progetti di qualità e piani sostenibili attraverso cui diffondere l'*innovazione* e promuovere i *beni comuni*. Fin dall'origine, nel Piano si vogliono combinare risorse (economiche, conoscitive e amministrative) pubbliche e private per realizzare i diversi progetti che lo dovranno caratterizzare. A tale scopo, oltre a definire nuove regole per una finanziarizzazione sana dell'economia e la regolazione dei mercati, è necessario istituire anche una «Banca nazionale per l'innovazione» (a maggioranza pubblica).

Per giungere a questi obiettivi il Piano del Lavoro si sorregge su tre pilastri:

1. Un *Progetto Italia* per lo sviluppo e l'innovazione. Si potrebbe anche definire un modello di politica industriale «orizzontale»: territoriale, trainata dal lato della domanda, piuttosto che centralizzata, «verticale», pro-ciclica e non selettiva, spinta da quello dell'offerta; di filiera, sito e distretto, oltre che di settore o di comparto, proprio per mantenere la vocazione manifatturiera, ma anche attivando investimenti e lavoro nelle costruzioni, nei servizi (dal terziario avanzato al sistema del credito), nella pubblica amministrazione. Si tratta, ovviamente, di strumentazione in funzione anti-ciclica per l'economia, ma non interviene a contenimento dei singoli casi di emergenza, se non

all'interno di progetti più ampi di innovazione, pur partendo dal Mezzogiorno e dalle aree terremotate, dai limiti e dal patrimonio del paese, ovvero dai bisogni, al fine di svilupparne le potenzialità, accrescerne la competitività e la capacità di generare, liberare e attrarre nuovi investimenti.

Declinando così gli *Obiettivi-paese* a breve e medio termine, attraverso un continuo *dialogo sociale*, si devono concordare fra istituzioni e parti sociali le linee di una «nuova regolazione» tramite un coordinamento nazionale per arrivare a una definizione congiunta delle priorità e degli stessi Progetti prioritari, prevedendo altresì momenti comuni di consultazione e verifica (anche per riorientare in modo «sequenziale» i Progetti). Vanno così attivati tavoli a livello regionale e locale per il confronto e la co-decisione sugli obiettivi e sui Piani territoriali, in ragione delle specificità e delle esigenze di prossimità che rientrano nei Progetti prioritari. A concorrere alla progettazione e alla realizzazione, oltre che al finanziamento, degli specifici Piani territoriali devono essere le amministrazioni regionali e locali, le imprese, le banche, ma anche le aziende pubbliche nazionali (imprese partecipate, *golden share* ecc.) che intendono investire nel territorio, così come università e istituti di ricerca che prevedono *spin-off* e compartecipazioni. In tal senso, va rovesciata la prospettiva tradizionale e ripensata l'idea di politica industriale, allargando gli orizzonti allo sviluppo e al benessere del paese, ma declinando a livello locale elaborazione e confronto.

Alcuni esempi di Progetti prioritari possono essere: Progetto *green economy* e innovazione manifatturiera, Progetto *smart grid* ed efficienza energetica, Progetto Agenda digitale, Progetto di infrastrutture materiali, Progetto di prevenzione antisismica, Progetto di messa in sicurezza dell'edilizia scolastica, Progetto per il turismo, Progetto per lo smaltimento e la riorganizzazione del ciclo dei rifiuti, Progetto per la diffusione della banda larga, Progetto per i percorsi turistici integrati, Progetto per il trasporto pubblico locale sostenibile, Progetto per lo sviluppo rurale ecc.

2. Un *Piano straordinario per la creazione diretta di lavoro* giovanile e femminile, mediante Programmi di impiego e intervento pubblico gestiti da un'agenzia pubblica (modello *New Deal*), istruita per riorientare le risorse pubbliche e per guidare una grande iniezione di investimenti pubblici. Lo scopo è aumentare la crescita potenziale e l'occupazione qualificata, a partire dal Mezzogiorno, producendo nuovi beni e servizi pubblici, «beni comuni», ovvero consumi collettivi.

L'intervento pubblico in questo caso è orientato alla definizione di settori e filiere non esposti a concorrenza internazionale e non «coperti» dal mercato: beni ambientali, beni energetici, beni culturali, infrastrutture materiali, immateriali e urbanistica, sistema della conoscenza. Il fondamento dell'intervento diretto risiede nella (ri)programmazione della spesa pubblica per investimenti e nuova occupazione verso beni e servizi ad alto contenuto di conoscenza e di qualità, che generano moltiplicatori della crescita e dello sviluppo, quindi sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>9</sup>.

I Programmi pubblici che, ad esempio, potrebbero essere realizzati sono: Programma di risparmio energetico, Programma di riordino e manutenzione straordinaria delle infrastrutture e delle reti esistenti gravemente degradate, Programma di bonifica dei siti industriali inquinati, Programma di conservazione del patrimonio culturale, Programma di valorizzazione dei parchi e delle riserve naturali, Programma di riconversione e riqualificazione urbana ecc.

3. Un piano di economia sociale per un *nuovo welfare*. Il welfare non è un costo: le scelte di disinvestimento nel welfare e nelle politiche sociali hanno accentuato le disfunzioni, i tagli alla spesa hanno aperto la strada a una riduzione del welfare universalistico e della qualità dei servizi. Il welfare locale è molto disomogeneo. Ferma restando la battaglia per un sistema sociale inclusivo, solidaristico e universalistico, efficace ed efficiente (previdenza, sanità, *workfare* ecc.), bisogna definire i Livelli essenziali di assistenza ed estendere il welfare alle aree del paese che ne sono prive, combinando il governo pubblico del sistema anche con risorse private, se necessario.

Un piano per un *nuovo welfare* è uno degli obiettivi della contrattazione nazionale e territoriale con le istituzioni, per contrastare lo smantellamento del welfare e la crescita della diseguaglianza nelle condizioni di vita delle comunità. La contrattazione territoriale è strumento per la diffusione di un welfare locale più omogeneo nel paese. La contrattazione territoriale dovrà ripensare il sistema del welfare universale in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche, evitando percorsi unilaterali di privatizzazione. Le priorità

<sup>9</sup> Su questo specifico pilastro verrà pubblicato un *Libro Bianco*, che approfondisce l'analisi e l'elaborazione per un Piano straordinario per la creazione diretta di occupazione, a cura di Laura Pennacchi e del Dipartimento Politiche economiche (Area Politiche per lo sviluppo) della Cgil, in collaborazione con il Forum delle Politiche economiche della Cgil (Roma, Ediesse, in corso di pubblicazione).

di un Piano per un *nuovo welfare* possono essere: infanzia, non-autosufficienza, povertà, integrazione.

Per creare nuova e buona (e sicura) occupazione è allora necessario fissare, da un lato, obiettivi *quantitativi* – sostenendo la creazione diretta e indiretta di lavoro senza contare sulla sola spontaneità dei comportamenti dei mercati, bensì attraverso un programma di investimenti, incentivi selettivi e regolarizzazione di una quota di lavoratori stranieri – e, dall'altro, obiettivi *qualitativi* – proponendo una nuova regolazione e una riforma dell'attuale legislazione del lavoro per limitare tutti i contratti «a termine» e disincentivare attraverso maggiori costi (e minori tipologie) i lavori precari, prevedendo anche che i compensi siano almeno pari ai minimi sanciti dai contratti nazionali – per privilegiare il contratto a tempo pieno e indeterminato, l'apprendistato e, per questa via, la stabilità e il contenuto formativo, favorendo l'ingresso delle competenze e della capacità innovativa nelle aziende industriali e dei servizi.

In tale prospettiva, tre riforme rappresentano condizione necessaria (non sufficiente) per portare avanti tali istanze:

- una riforma degli ammortizzatori sociali, per la tutela universale di chi non trova, perde o sospende l'attività lavorativa, orientata più alla ricerca di un lavoro qualificato che a garantire un indennizzo per un mancato lavoro;
- una riforma delle professioni e del lavoro autonomo, per favorire la concorrenza, l'efficienza del mercato e l'efficacia dei servizi prestati, con attenzione alle professioni non regolamentate;
- una riforma delle politiche attive del lavoro, affiancata dalla costruzione del sistema dell'apprendimento permanente per chi non trova, perde o sospende l'attività lavorativa, o per chi deve aggiornare le proprie competenze, da sviluppare a livello regionale e territoriale.

Tutto ciò richiede un forte investimento nella conoscenza, con un chiaro progetto di qualificazione dell'istruzione e della formazione.

Nel Piano del Lavoro si prevede, infine, di selezionare gli strumenti più idonei di programmazione e regolazione pubblica, anche con processi di democrazia partecipativa ed elaborativa, di dialogo istituzionale e sociale, rivedendo le *priorità dell'economia pubblica e della finanza pubblica* per recuperare le risorse necessarie e costruire le condizioni di realizzazione dello stesso Piano attraverso:

- la ricerca dell'efficienza, dell'innovazione e della semplificazione della pubblica amministrazione;
- una vera razionalizzazione della spesa pubblica (non una riduzione lineare), a partire da quella corrente, per riqualificare e tagliare la spesa «improduttiva», eliminare gli sprechi, intervenire sui costi della politica, sostenendo al contempo settori strategici come l'istruzione, la ricerca, la sicurezza e il welfare;
- una riforma dell'architettura istituzionale e degli assetti dello Stato;
- indirizzare le imprese di servizio pubblico locale verso una logica di maggiore concorrenza, aumentando l'efficienza, la dimensione media (anche con aggregazioni, reti, acquisizioni e fusioni) e il ventaglio di servizi offerti;
- una nuova «politica delle entrate», fondata su una riforma organica del fisco, che dovrebbe essere realizzata innanzitutto a vantaggio del lavoro (partendo da una revisione dell'Irpef e delle detrazioni) e della qualità delle produzioni. Ciò si può compiere orientando le politiche tributarie a una maggiore progressività dell'imposizione fiscale nel suo complesso, spostando il peso del prelievo dai «redditi fissi» alle ricchezze improduttive e parassitarie (evasione, grandi patrimoni, rendite, speculazione finanziaria) ancora non sufficientemente tassate.

L'ammontare delle risorse pubbliche utili ad attivare il Piano del Lavoro e moltiplicare redditi e investimenti privati è pari a circa 50 miliardi<sup>10</sup>. Il Pia-

<sup>10</sup> In uno schema di sintesi:

*Risorse*

- riforma del sistema fiscale;
- razionalizzazione e ricomposizione della spesa pubblica;
- riordino agevolazioni e trasferimenti alle imprese;
- parte delle risorse delle Fondazioni bancarie;
- utilizzo dei Fondi pensione;
- riordino Fondi europei;
- investimenti fissi pubblici esclusi dal Patto di stabilità interno e dal *fiscal compact*;
- parte delle risorse della Cassa depositi e prestiti e *golden share*.

*Impieghi*

- progetti prioritari (10 miliardi di euro l'anno);
- programmi del Piano straordinario di creazione diretta di lavoro (20 miliardi l'anno);
- sostegno all'occupazione, riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali (10 miliardi ogni anno);
- piano per un *nuovo welfare* (15 miliardi ogni anno);
- restituzione fiscale (20 miliardi ogni anno).

no ha richiesto una puntuale valutazione economica e, oggi più di prima, una specifica elaborazione econometrica per la simulazione degli effetti diretti, indiretti e di sostituzione del nuovo regime di politica economica proposto – basato appunto su una nuova regolazione, nuovi investimenti pubblici e privati, un intervento pubblico diretto alla creazione di nuova occupazione – nel breve periodo sulla domanda aggregata e nel lungo periodo sul livello di crescita potenziale<sup>11</sup>: dalle simulazioni dei diversi effetti della composizione della spesa in termini di redditi, consumi intermedi o investimenti, pur non distinguendo tra spesa pubblica produttiva e improduttiva, si può dedurre che la misura approssimativa del contributo di 1 euro di spesa pubblica «diretta», selettiva, in innovazione e beni comuni, alla variazione (e moltiplicazione) dei principali aggregati macroeconomici, è molto maggiore rispetto a quello di 1 euro di spesa pubblica tradizionale in incentivi «a pioggia» o di riduzione della pressione fiscale (naturalmente al netto degli effetti della congiuntura internazionale, di un cambiamento dei fondamentali a livello globale e degli scenari di politica economica sovranazionale).

## 5. Il ruolo della contrattazione

Per la realizzazione del Piano del Lavoro verrà richiesto agli interlocutori sociali e istituzionali a livello nazionale, regionale e locale, un confronto sui suoi obiettivi e contenuti. Qualora vi sia condivisione degli obiettivi si aprirà un percorso di definizione concordata delle priorità, dei progetti e dei piani attuativi del Piano del Lavoro. L'attuazione del Piano del Lavoro verrà seguita da momenti congiunti di consultazione e verifica tra istituzioni e parti sociali che ne condividono obiettivi e strumenti.

Per tutto questo è indispensabile che ognuno degli attori istituzionali e sociali si assuma precisi impegni. È necessario che, una volta attivati i Progetti prioritari e gli strumenti fiscali di sostegno a investimenti e occupazione, il sistema delle imprese aumenti la propria propensione all'innovazione di processo e di prodotto, impieghi più risorse nella ricerca, favorisca le aggregazio-

<sup>11</sup> Per questa elaborazione è stato scelto il Centro Europa Ricerche (Cer), che ha svolto una verifica econometrica ad hoc per calcolare le potenzialità macroeconomiche del Piano del Lavoro (stimando le elasticità del Pil, della domanda interna e dell'occupazione, in ordine ai suddetti pilastri del Piano), riportata nel citato *Libro Bianco*.

ni fra imprese e la crescita dimensionale per rafforzare la capacità di rispondere alla competizione internazionale, generando allo stesso tempo più crescita per il paese.

La nuova contrattazione, nazionale e decentrata, che deve promuovere il sindacato, dovrebbe fondarsi sull'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, per rinnovare le rappresentanze sindacali elettive nel settore privato e in quello pubblico, avviare la certificazione della rappresentatività dei soggetti sindacali, sviluppare la democrazia sindacale. In questo contesto andrebbe riavviata la discussione per un nuovo modello contrattuale, basato sulla crescita della produttività e sulla ricerca della piena occupazione, dunque sull'equilibrio della crescita economica e sullo sviluppo, per rendere più equa la distribuzione del reddito nazionale e aumentare quantità e qualità degli investimenti. In questa idea un'innovazione potrebbe essere rappresentata dalla sperimentazione di forme di partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, alla definizione degli obiettivi, alla loro realizzazione.

Per quanto riguarda la contrattazione territoriale, il confronto sindacale con Regioni e Comuni può diventare il momento di attivazione, adattamento e verifica dei Progetti prioritari, di implementazione del Piano di creazione diretta di occupazione e di confronto sul *nuovo welfare*, a vantaggio della crescita e dello sviluppo territoriale, a sostegno delle imprese, per un impiego più equo delle risorse e un uso più equo delle leve fiscali, anche in situazioni di crisi della finanza locale.

### Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2012), *Bollettino economico*, 69, luglio, Roma, Banca d'Italia.
- Banca d'Italia, Brandolini A., Bugamalli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, in *Questioni di Economia e Finanza*, 45, Roma, Banca d'Italia.
- Birindelli L., D'Aloia G., Megale A. (a cura di) (2011), *La crisi dei salari. Il decennio perduto*, Roma, Ediesse.
- Corte dei Conti (2012), *Audizione su Nota di aggiornamento DEF 2012*, Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, 2 ottobre.
- Fondo monetario internazionale (2012), *World Economic Outlook - update, Global Recovery Stalls, Downside Risks Intensify*, Washington, comunicato stampa, 24 gennaio.



- Fondo monetario internazionale, Organizzazione internazionale del lavoro (2010), *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, settembre.
- Ires Cgil (2012), *Il lavoro in crisi: diminuisce la quantità, peggiorano le condizioni, cresce il lavoro «involontario»*, a cura di G. Ferrucci, novembre, in *www.ires.it*.
- Ires Cgil (2012), *Gli effetti della crisi sul lavoro in Italia*, a cura di G. Ferrucci, settembre, in *www.ires.it*.
- Istat (2012), *Indagine conoscitiva sul pareggio di bilancio*, audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica alla Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati, 5 dicembre.
- Istat (2012), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2011*, Roma, Istat.
- Istat (2004), *Crescita dell'occupazione e rallentamento della produttività del lavoro*, in *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2003*, cap. 4, par. 4.3.1., Roma, Istat.
- Istat, Giovannini E. (2012), *Le diverse misure di produttività e le implicazioni interpretative*, presentazione, seminario sulla produttività promosso da Astrid, Roma, 20 settembre.
- Keynes J.M. (1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (trad. it. Torino, Utet, 1971).
- Krugman P. (2012), *End This Depression Now!*, New York, Norton.
- Minsky H.P. (2009), *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- Oecd (2012), *The Policy Challenges: Now and in the Long Term*, Parigi, Oecd.
- Sanna (2013), *Crisi europea: cambiare strada per sconfiggere la recessione. A che punto è la crisi globale? 2*, Roma, Ediesse (in corso di pubblicazione).
- Sanna R. (a cura di) (2012), *Riforme contro stagnazione. A che punto è la crisi globale? 1*, Roma, Ediesse.
- Stiglitz J. (2012), *The Price Of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, Norton.