

AUDIZIONE CISL

presso le Commissioni congiunte Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

SU:

DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA 2025(DOC. CCXL n.1)

(Roma, 16 aprile 2025)

PREMESSA

La CISL ringrazia le Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per questa opportunità di confronto e di approfondimento sul DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA – DFP.

La situazione macroeconomica nella quale si iscrive l'attuale ciclo di pianificazione della finanza pubblica non è rassicurante. La crescita economica è asfittica, prevista dello 0,7% nel 2024 e, dallo stesso DFP, dello 0,6% nel 2025, una riduzione rispetto alle stime precedenti che indicavano un aumento dell'1,2% prevista dal DEF 2024 e ridimensionata allo 0,8% a dicembre 2024. Questa ulteriore revisione riflette un contesto economico globale incerto e politiche monetarie restrittive. Le previsioni non sono rassicuranti: il PIL aumenterà di appena lo 0,8 % nel 2026 e nel 2027. Tale andamento viene confermato, in base ai dati attualmente disponibili, anche nel 2028.

Il mercato del lavoro resta un fattore di traino dell'economia, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione femminile, ma comincia a risentire del rallentamento in corso. I salari stanno recuperando la perdita di potere d'acquisto avvenuta nel 2022-23 e il reddito dei lavoratori aumenta, sebbene il risparmio cresca più dei consumi, indicatore di una crescente preoccupazione per il futuro, conseguenza dell'instabile contesto internazionale. Il livello degli investimenti è ancora elevato, trainato dai progetti del PNRR e da segnali di miglioramento nell'accesso al credito da parte delle imprese.

L'export e l'industria (che insieme rappresentano oltre il 60% del PIL nazionale) sono le due attuali aree di criticità. Già nel 2024 le esportazioni nazionali hanno registrato una battuta d'arresto a fronte delle crescenti tensioni internazionali. Le prospettive sono incerte, data la condotta ondivaga della nuova amministrazione americana e le reazioni dei Paesi e delle aree economiche esposti ai dazi di Trump.

Per quel che riguarda la manifattura, secondo l'ultimo Rapporto sulla Competitività dei Settori Produttivi 2025 dell'ISTAT, nel 2024 il fatturato dell'industria italiana ha registrato una diminuzione del 3,4% rispetto all'anno precedente, con una contrazione più marcata del 3,8% sul mercato interno. Inoltre, secondo i dati sulla produzione industriale di novembre 2024, al netto degli effetti di calendario, l'indice complessivo ha mostrato una diminuzione tendenziale dell'1,5%. In particolare, l'industria dei beni strumentali ha registrato una flessione del 4,9% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, contribuendo significativamente alla contrazione del PIL industriale, soprattutto nei primi tre trimestri dell'anno. Una diminuzione nella produzione di beni strumentali è un segnale preoccupante per la prospettiva, che può avere diverse implicazioni, tra cui la riduzione degli investimenti e un decremento ulteriore del tasso di crescita della produttività.

La debole dinamica del PIL preoccupa anche in relazione all'applicazione delle regole del nuovo Patto di Stabilità e Crescita europeo. L'Italia, con un rapporto deficit/PIL che era del 7,4% nel 2023, dovrà allinearsi alle raccomandazioni della Commissione UE, che prevedono la correzione di questa condizione entro il 2026, limitando la crescita nominale della spesa netta all'1,3% nel 2025 e all'1,6% nel 2026, attraverso un percorso che implica un controllo rigoroso della finanza pubblica e l'implementazione di riforme strutturali.

È, dunque, evidente come emerga quale priorità delle priorità, che si auspica condivisa da Istituzioni e Parti Sociali, la crescita del tasso di incremento della produttività, quale prodromo necessario a una dinamica del PIL che vada oltre l'attuale. Attualmente la crescita media annua della produttività del lavoro in Italia è, infatti, pari allo 0,4%, contro una media UE27 dell'1,6%. Accelerare lo sviluppo è necessario sia per sostenere una redistribuzione più energica, che supporti con maggior vigore la riduzione delle diseguaglianze; sia per accrescere il denominatore dei parametri del Patto di Stabilità, consentendo al nostro Paese di rispettare regole che, comunque, riteniamo inadeguate alla prospettiva da noi sostenuta di un deciso rafforzamento dell'Unione Europea.

La CISL già in occasione della presentazione del PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE 2025-2029 – PSBMT evidenziò i limiti di un Patto di Stabilità Europeo che difetta di una visione solidale, in quanto non affronta il problema strutturale di un'Unione con una politica monetaria comune, ma con venti diverse politiche fiscali. È difficile immaginare che con i vincoli introdotti si possano finanziare le priorità europee quali la doppia transizione, la difesa, l'energia e nel contempo ridurre il crescente gap produttivo con gli USA e la Cina.

Il nuovo Patto è, infatti, incentrato sulla sostenibilità del debito. Gli Stati con deficit eccessivi o elevato debito pubblico devono seguire un percorso di aggiustamento che al termine del Piano li porti su un sentiero di riduzione sostenibile del debito pubblico. La prima variabile sotto controllo, quindi, è il saldo primario strutturale in rapporto al PIL, ottenuto tramite il controllo della spesa pubblica netta (esclusi i pagamenti per interessi e al netto di effetti ciclici, la spesa per programmi dell'Unione interamente finanziati da fondi europei, la spesa nazionale per il co-finanziamento di programmi europei, le misure di bilancio temporanee o una tantum e le variazioni discrezionali dal lato delle entrate).

L'iniquità del Patto di Stabilità e Crescita è ancora più stridente a fronte della revisione nel marzo 2025 del "freno al debito" (Schuldenbremse) da parte del Bundestag. Questa riforma consentirà l'attuazione di un ampio piano di investimenti pubblici, sostenuto dalla coalizione di governo CDU/CSU e SPD, che potrà arrivare fino a 625 miliardi di euro nei prossimi cinque anni, pari al 13% del PIL. Questi fondi saranno destinati a colmare il gap infrastrutturale e a finanziare spese per la difesa nazionale, rappresentando un significativo stimolo fiscale per contrastare la stagnazione economica e rafforzare la posizione geopolitica della Germania.

Policy di questo tipo, benché comprensibili e finanche necessarie, non fanno altro che ampliare il gap tra economie e società europee, mettendo in tensione la costruzione europea.

Viceversa, la direzione verso la quale sarebbe necessario andare è quella prospettata dai rapporti Letta e Draghi, consistente nella maggiore integrazione dei mercati nazionali, nell'ulteriore incentivazione della ricerca e dello sviluppo e di un ambizioso Piano Europeo per rilanciare l'integrazione, la competitività e la sovranità economica dell'Unione Europea, pari a circa 800 miliardi di euro all'anno fino al 2040, focalizzati su innovazione digitale, transizione ecologica e difesa comune.

In estrema sintesi, anche a fronte degli attuali vincoli alla finanza pubblica, secondo la CISL le priorità su cui investire consistono:

- in un deciso rafforzamento del sostegno europeo agli investimenti a supporto delle transizioni gemelle e di una deterrenza comune nei confronti delle minacce esterne;
- in una crescita significativa del tasso di incremento della produttività, quale obiettivo comune di Istituzioni e parti sociali: secondo un recente rapporto McKinsey, per mantenere i livelli storici di benessere, l'Italia dovrebbe triplicare la crescita della produttività nel prossimo decennio;
- in un ulteriore incremento della spesa pubblica per la sanità, attualmente pari al 6,2% del PIL, con l'obiettivo di portare il dato in linea con la media europea del 6,8% del PIL nel prossimo triennio;
- nella piena attuazione della delega fiscale, con il fine di diminuire ulteriormente la pressione fiscale sul lavoro (specialmente sui salari medio bassi), andando a colpire maggiormente l'evasione e l'elusione fiscale, la rendita e la speculazione non finalizzata al rafforzamento della base produttiva del Paese.

IL DFP

Il DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA arriva dopo sei mesi dall'invio alle Camere del PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE, ed è quindi principalmente incentrato sulla verifica dei progressi compiuti in questo periodo di riferimento, adempiendo alle regole europee che prevede l'invio alla Commissione europea dell'Annual Progress Report.

Il DPF non è un documento programmatico, ovvero una cornice entro la quale collocare le misure espansive, ma mostra la situazione tendenziale dei conti pubblici, il notevole miglioramento nel 2024 e conferma gli obiettivi di spesa netta e di riduzione di deficit e debito già indicati nel Piano Strutturale di Bilancio. Lo fa in una situazione molto diversa rispetto a quando il PSBMT fu varato.

Nonostante la minore crescita, il quadro di finanza pubblica presentato nel nuovo Documento conferma sostanzialmente quanto previsto nel Piano Strutturale di Bilancio, grazie ai risultati migliori del previsto con cui si è chiuso il 2024.

Per quanto riguarda il percorso di riduzione della SPESA NETTA l'impegno per il 2024, molto ambizioso, presupponeva una diminuzione dell'1,9%. I dati consuntivi Istat mostrano una diminuzione ancor più significativa, pari al 2,1%. Per il 2025, le stime del DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA segnalano un andamento dell'indicatore esattamente in linea con l'obiettivo inserito nel PSB, ovvero pari all' 1,3%.

Come detto in premessa, le previsioni relative al PIL reale indicano per il 2025 una crescita dello 0,6% (al disotto della stima dello 0,8% di dicembre) in aumento allo 0,8% nel 2026 e nel 2027 (ma comunque sempre al di sotto delle stime di dicembre, pari rispettivamente al 1,1% per il 2026 e allo 0,9% per il 2027).

I dati di consuntivo per il 2024 hanno mostrato un DEFICIT in miglioramento, ancor più marcato rispetto a quanto previsto nel PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO e nel DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024, che si è attestato al 3,4% del PIL (anziché al 3,8% previsto nel PSB e al 4,3% nel DEF). Per l'orizzonte di previsione del DFP, si conferma il profilo di deficit previsto dal PSB, in particolare, il deficit del 2025 è ancora previsto al 3,3% del PIL. Per il 2026, le previsioni confermano la stima del 2,8%, in linea quindi con l'obiettivo di uscire dalla procedura per disavanzo eccessivo che richiede di rientrare sotto al 3%. Nel 2027 si prevede poi un'ulteriore riduzione al 2,6%, per chiudere al 2,3% nel 2028.

Con riferimento al RAPPORTO DEBITO/PIL, nel periodo oggetto del DFP, si prevede un andamento leggermente più basso di quello indicato nel PSB, ovvero pari al 136,6% nel 2025, e al 137,6% nel 2026, per poi scendere nel 2027.

VALUTAZIONI CISL

Nel complessivo, Il Documento di Finanza Pubblica risente pesantemente di alcune incognite:

- i dazi, attualmente parzialmente sospesi, seppure in vigore per la Cina e su alcuni prodotti, che rimangono all'orizzonte come fattori di una possibile guerra commerciale generale, prodromo di una recessione
- gli effetti che il piano di riarmo e la modifica costituzionale tedesca, con la decisione annunciata di spendere in deficit per armamenti e infrastrutture, avranno sul Pil europei e sui bilanci dei singoli Stati
- l'attuazione della riforma del Patto di Stabilità e Crescita, in base alla quale i Paesi membri con finanza pubblica problematica dovrebbero adeguarsi alla correzione dei loro conti pubblici e tenere sotto controllo la spesa, secondo i piani di medio-lungo periodo adottati, per l'Italia con durata di sette anni.

Da un lato le nuove regole europee chiedono di estendere l'orizzonte previsionale e degli impegni di finanza pubblica, non modificabili, sino a sette anni, mentre nello stesso tempo la crescente incertezza mondiale ha drasticamente accorciato il periodo di relativa visibilità macroeconomica. È possibile rispettare piani predefiniti di lungo periodo in uno scenario macroeconomico mondiale divenuto così incerto già nel brevissimo periodo?

La bassa crescita del PIL

La CISL apprezza lo sforzo del Governo che ha mantenuto con la LEGGE DI BILANCIO 2025 gli impegni assunti con il PSB in autunno, prevedendo misure per il sostegno ai redditi dei lavoratori e delle famiglie, in particolare:

- la conferma del taglio al cuneo fiscale e contributivo sui redditi da lavoro dipendente che è diventato strutturale
- l'accorpamento delle aliquote IRPEF su tre scaglioni
- la previsione dei fondi per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il triennio 2025-2027
- l'allocazione delle risorse per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2028-2030
- le misure in favore della famiglia, della natalità e della genitorialità
- la salvaguardia del livello della spesa sanitaria e l'assicurazione di una sua crescita superiore a quella dell'aggregato di spesa netta
- le politiche per il lavoro mirate al mezzogiorno e alla riduzione dei divari territoriali
- le misure per lo sviluppo infrastrutturale del Paese
- il rifinanziamento del Fondo Sviluppo e Coesione relativamente alla programmazione 2021-2027

Come del resto la CISL apprezza gli interventi normativi adottati nell'anno in corso, a partire dal DL 19/2025 finalizzato ad attenuare gli effetti connessi agli aumenti dei prezzi delle forniture di energia elettrica e di gas e dal DL 25/2025 in materia di reclutamento e funzionalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Da queste misure il Governo si attendeva un impulso favorevole sui consumi e, indirettamente, attraverso la maggiore domanda, un impatto benefico sugli investimenti delle imprese e quindi sulla crescita del PIL, che però, come appunto si diceva in premessa, resta al di sotto delle previsioni (0,6% per il 2025 anziché 1,2% previsto dal DEF 2024).

Per la CISL i margini di crescita del PIL possono essere ampliati, recuperando nuove risorse per incrementare lo sviluppo, ad esempio:

- promuovendo maggiori investimenti orientati all'accrescimento del tasso di incremento della produttività dell'economia nazionale;
- attraverso una spending review condivisa, che colpisca le sacche di spreco, le zone grigie di inefficienza, le rendite e le intermediazioni parassitarie, la finanza speculativa
- ridisegnando gli incentivi alle imprese secondo una mappatura che tenga conto della responsabilità sociale, dell'applicazione dei contratti, della qualità delle relazioni industriali, dell'investimento sul capitale umano e intellettuale, delle politiche attive del lavoro con riferimento particolare all'esercizio di modelli partecipativi (articolo 46 Costituzione)
- intervenendo sulle grandi rendite immobiliari e finanziarie e imponendo contributi di solidarietà a multinazionali che hanno realizzato in questi anni alti fatturati
- eliminando i regimi di tassazione privilegiata che scaricano su lavoratori dipendenti e pensionati la quasi totalità del peso dell'Irpef nazionale e dei tributi locali
- elevando la tassazione nei confronti degli affitti brevi, fattore che attualmente contribuisce a rendere la rendita più appetibile del lavoro

L'attuazione del PNRR

Ampia parte del DFP è dedicata alla verifica dell'avanzamento degli obiettivi e dei traguardi del PNRR, sui quali si concentra l'azione riformatrice del Governo, opzione più che condivisibile quale premessa per il necessario incremento del potenziale di crescita del Paese.

La CISL condivide il programma di riforme e investimenti previsto dal PSB e rilanciato dal DFP, in quanto calibrato sull'esigenza di dare risposte ai principali problemi strutturali del Paese e alle priorità fissate dall'Unione Europea.

Riteniamo quindi strategica l'articolazione delle riforme a fronte dell'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a 7 anni.

Va comunque detto che, ad oggi, l'impatto del PNRR sull'economia reale è più evidente sull'occupazione con + 500.000 posti di lavoro (anche se si tratta nella maggior parte dei casi di contratti a tempo determinato) che sulla crescita con + 0,5% sul PIL nel 2024.

Fondamentale per la **CISL** è quindi la sfida degli ultimi due anni, il 2025 e il 2026, in considerazione dell'alto numero di obiettivi da raggiungere e quindi di finanziamenti da ottenere per l'ottava rata (scadenza 30/6/2025 - 40 obiettivi - 12,8 mld); per la nona rata (scadenza 31/12/2025 - 67 obiettivi - 12,8 mld) e per la decima rata (scadenza 30/6/2026 - 177 obiettivi - 28,4 mld).

La BCE ha previsto che l'attuazione completa del PNRR garantirebbe una crescita del PIL tra 1,6 e 1,9 %.

Va però detto che difficoltà tecniche, progettuali e attuative, insieme agli imprevisti inevitabili nel complesso scenario globale, determinano l'ampliarsi della forbice tra le due "facce" del Piano, quella ufficiale degli obiettivi raggiunti e dei finanziamenti ricevuti e quella sostanziale dell'avanzamento finanziario, che a fine 2024 indica una spesa effettiva pari a 63,9 mld, ovvero circa il 50% dei finanziamenti già ricevuti, 122 mld su un totale di 194,4 mld di valore complessivo del Piano

Per la CISL, per il raggiungimento di tutti gli obiettivi previsti sarà necessaria una significativa accelerazione, al momento difficile da immaginare. In questo scenario già complesso, si inseriscono due ulteriori problemi:

- a) la necessità di reperire risorse per i progetti di difesa comune europea, con la previsione di passare dall'attuale 1,5% del PIL (33,5 mld) al 3% del PIL (66 mld) ricorrendo, secondo intenzioni del Governo ventilate in questi giorni, alle risorse della Coesione non utilizzate
- b) la necessità di fronteggiare le difficoltà derivanti dall'imposizione dei dazi USA, con risorse pari a 25 mld che il Governo intenderebbe devolvere alle imprese recuperando 14 mld dalla riprogrammazione del PNRR (necessaria a fronte di obiettivi certamente non raggiungibili entro il 2026) e 11 mld dalle risorse della Coesione non utilizzate.

A fronte di questi orientamenti, da monitorare in base all'evoluzione degli scenari globali, per la CISL va comunque posto il problema di come realizzare gli interventi PNRR e come attuare le politiche di Coesione a seguito di tali rimodulazioni dei finanziamenti. La CISL ritiene che per supportare sia le riforme del PNRR che quelle del PFB, che coinvolgono tutti i settori più rilevanti dell'azione governativa, è fondamentale:

- semplificare le procedure
- accelerare gli iter realizzativi
- rafforzare significativamente la capacità amministrativa
- incrementare in modo consistente i livelli occupazionali delle PPAA centrali e locali tramite assunzioni tempo indeterminato e investendo su adeguati percorsi formativi
- soprattutto, adottare il metodo del confronto e della governance partecipata con le Forze Sociali, da costruire attraverso un percorso condiviso su obiettivi comuni, mobilitando le responsabilità per rafforzare crescita e sostenibilità sociale, innovazione e produttività, nuove tutele e rilancio delle competenze, partecipazione e qualificazione del lavoro

Un PATTO PER LA CRESCITA E IL LAVORO

E' necessario creare le condizioni perché si realizzi un'alta crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) nominale, che non si limiti semplicemente ad un aumento della produzione, ma che vada nella direzione di un output orientato verso beni e servizi di qualità e valore crescente. La strada è obbligata per incrementare ulteriormente l'occupazione di qualità (soprattutto dei giovani e delle donne), per accrescere il benessere complessivo, e per rendere più sostenibile il nostro debito pubblico, che continua a essere tra i più elevati nel mondo occidentale.

Negli ultimi tre trimestri la crescita reale è stata nulla e la produzione industriale è costantemente diminuita. Il perdurare delle instabilità geopolitiche, la ripresa inflazionistica e l'incertezza generata dalla "guerra dei dazi" che stiamo osservando comportano previsioni ancora peggiori per il futuro.

Un contributo alla crescita del PIL reale, anche nell'attuale periodo di incertezze, può venire dalla crescita dell'occupazione e della produttività del lavoro. Sul primo fronte, il miglioramento registrato negli ultimi anni è evidentissimo: nel periodo post - pandemico sono stati creati circa un milione di posti di lavoro netti, di cui oltre centomila solo nella seconda metà del 2024. L'occupazione ha raggiunto i livelli più alti registrati (oltre 24.330.000 occupati) e il tasso di disoccupazione è sceso al 6%, un dato sconosciuto da quasi venti anni. Tuttavia, questa dinamica non è bastata ad evitare la crescita stagnante sopra descritta. Se iniziasse a diminuire anche la domanda di lavoro, potrebbe iniziare un periodo di vera e propria decrescita economica, assai rischiosa per la tenuta del nostro bilancio.

Il motivo dell'anomala discrepanza tra PIL (stagnante) e occupazione (in crescita) è individuato negli esperti in due fattori:

- la contratta dinamica di crescita della produttività del lavoro;
- i bassi salari medi e mediani (il livello medio dei salari in Germania è circa il 30% più alto rispetto all'Italia, e negli ultimi quindici anni sono aumentati del 60%, circa due volte e mezzo in più rispetto all'Italia.).

La produttività del lavoro è determinata dal rapporto tra quanto è prodotto (beni e servizi) e dalle ore di lavoro che sono occorse per produrlo.

Come è evidente, non si tratta di lavorare di più o più velocemente, bensì di lavorare meglio grazie a:

- una più efficiente organizzazione del lavoro (meno diffusa tra le micro e piccole imprese)
- tecnologie avanzate (per le quali vi è una barriera di ingresso determinata dai costi)
- competenze dei lavoratori (l'Italia è uno dei Paesi europei con il minor numero di ore di formazione continua frequentate dai dipendenti delle imprese).

Per invertire la rotta degli ultimi anni (la produttività del lavoro è diminuita di circa l'1% nel 2024 e di oltre il 2% nei due anni precedenti), è necessario intervenire su tutti questi fattori.

La proposta della CISL per procedere in questa direzione è semplice, quanto ambiziosa: è necessario un grande PATTO SOCIALE finalizzato alla crescita economica che veda coinvolto il Governo e tutte le parti sociali. Le sfide epocali che sta affrontando l'economia italiana non possono essere vinte senza una responsabilità condivisa, come accaduto nel passato. Si pensi all'accordo di San Valentino sulla scala mobile per frenare la spirale inflazionistica, al Protocollo Ciampi per conseguire i risultati di bilancio utili all'ingresso nell'Area Euro, ai patti per la ripresa del lavoro in sicurezza durante il COVID-19: accordi che hanno permesso al nostro Paese di crescere durante le grandi rivoluzioni industriali, socioeconomiche e tecnologiche.

Grazie alla responsabilità delle parti sociali e al rinnovo dei contratti collettivi nazionali, i salari hanno ripreso a crescere nell'ultimo anno, seppure con dinamiche ancora troppo contenute ed eccessivi divari tra ambiti economici e zone geografiche.

La direzione è quella giusta, ma bisogna avere più coraggio. E' necessario che tutti gli attori sociali e della rappresentanza siano partecipi della crescita e incoraggino la produttività del lavoro, individuino le strade per la ripresa industriale e dei servizi, incrementino la qualità dei rapporti di lavoro soprattutto sotto il profilo del livello retributivo, incentivino una maggiore occupazione delle donne e dei giovani, usino come volano le tecnologie più avanzate (in particolare l'Intelligenza Artificiale generativa), rilancino il mercato interno e i consumi.

Una nuova fase costituente delle relazioni industriali e di lavoro, incentrata sul potenziamento della contrattazione territoriale e aziendale e sulla partecipazione dei lavoratori alla proprietà, alla gestione e agli utili delle imprese, accompagnata da incentivi fiscali e contributivi mirati, può indicare la strada per spendere meglio le risorse disponibili (anche quelle del PNRR o dei fondi sociali europei), così da investire sulla naturale propensione alla crescita delle imprese e dei lavoratori.