

CGIL



Audizione

presso le Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in merito all'esame del Documento di Economia e Finanza 2024

22 aprile 2024

(aggiornata all'approvazione, in data 23 aprile 2023, del nuovo quadro di Governance UE da parte del Parlamento Europeo)

Premessa

La totale assenza del quadro programmatico rende difficile esprimere una valutazione compiuta sul Documento di Economia e Finanza. La ragione di questa mancanza è evidente: far conoscere le “cattive notizie” solo dopo le elezioni europee. Si tratta, a nostro avviso, di un grave vulnus democratico, perché i cittadini hanno il diritto di votare a ragion veduta, e non ignorando le decisioni che li riguarderanno nel prossimo futuro.

Pur trattandosi di un DEF gravemente incompleto, non mancano comunque elementi di grande preoccupazione: a partire dalla previsione di crescita del PIL che, per il 2024, viene ridimensionata dall'1,2% della NADEF all'1%, stima che rimane ancora troppo ottimistica rispetto alle analisi dei principali Istituti nazionali e internazionali, che oscillano tra lo 0,7 e lo 0,8%.

Grandissima parte della crescita, peraltro, dovrebbe derivare da un'attuazione tempestiva ed efficace del PNRR, ma proprio il PNRR è stato da mesi congelato e “sequestrato” dall'Esecutivo, in attesa di una rimodulazione tutt'altro che trasparente, e non ancora conclusa.

Nel frattempo, i dati sullo stato reale di avanzamento del Piano sono allarmanti, mentre si intensifica la diversità di vedute tra i ministri Fitto e Giorgetti, con quest'ultimo che, addirittura, auspica il rinvio del termine finale per la sua attuazione.

Ammesso e non concesso che, come riportato da alcuni analisti, il 90% della crescita deriverà dagli effetti del PNRR, ci domandiamo quanto e su cosa incida l'azione del Governo, visto che anche la scorsa Legge di Bilancio assegnava un contributo molto rilevante al Piano.

Piano che, oltretutto, viaggia in deroga alle condizionalità previste per la creazione di nuova occupazione giovanile e femminile, con l'Esecutivo orientato a non incentivare la partecipazione attiva delle donne nel lavoro, volendole relegare in un ruolo prettamente familiare. Lo dimostra, tra l'altro, la decisione - assunta nell'ultima versione del PNRR - di ridurre i posti negli asili nido da 265 mila a 150 mila.

E a proposito di libertà delle donne, non si può non respingere - senza se e senza ma - l'inaccettabile previsione della presenza delle associazioni antiabortiste nei consultori, inserita con un vero e proprio blitz nella conversione del decreto-legge n. 19/2024.

Tornando alle politiche di bilancio, la verità è che per la prossima manovra - tra misure temporanee da rifinanziare (circa 20 miliardi), l'imminente procedura di infrazione per deficit eccessivo, il nuovo patto di stabilità all'insegna del ritorno dell'austerità e, appunto, la crescita del PIL inferiore rispetto alle previsioni - mancano all'appello, ad essere ottimisti, almeno 25 miliardi di euro, e solo per confermare l'esistente, senza cambiare nulla.

E, in assenza di certezze, si moltiplicano le domande: ad esempio, su che fine faranno i 100 euro netti al mese nelle buste paga di 17 milioni di lavoratrici e lavoratori, derivanti dalla decontribuzione e dall'intervento sull'Irpef; su cosa si farà per l'Istruzione e per una Sanità pubblica che sta già implodendo (come confermano gli ultimi dati Istat, con 4,5 milioni di italiani che nel 2023 hanno rinunciato alle cure). Ma pensiamo anche al tema della Previdenza: risulta palese che non si intende fare nulla per onorare l'impegno solenne di superare la Legge Monti-Fornero.

Vi sono poi da rinnovare i contratti collettivi nazionali di 3 milioni di lavoratrici e lavoratori pubblici, per i quali le risorse stanziare nell'ultima Legge di Bilancio sono assolutamente insufficienti.

Per quanto riguarda le nuove generazioni - imprigionate nella trappola del lavoro povero e precario o nella condizione di NEET, in una quota che, nel nostro Paese, continua a essere la più alta dell'Eurozona - la politica occupazionale è ancora una volta delegata esclusivamente al meccanismo degli esoneri contributivi e manca del tutto una strategia di creazione diretta di lavoro.

Per le politiche abitative, il "Piano casa", annunciato in Legge di Bilancio 2024, ha scarse risorse (100 milioni di euro), disponibili solo nel 2027 e nel 2028; sono stati inoltre defianziati i fondi per il sostegno all'affitto e per la morosità incolpevole e risulta insufficiente quello per gli studenti universitari.

Soprattutto, non c'è traccia di un piano di politiche industriali e di investimenti pubblici extra PNRR, e questo vuoto sta condannando il Paese ad assistere - senza reagire - a un processo avanzato di de-industrializzazione, in corso ormai da tempo.

Anche la transizione verde, che è parte importante delle politiche industriali, ci vede in forte ritardo. La politica energetica delineata dall'aggiornamento del PNIEC, avvenuto lo scorso luglio e su cui la CGIL ha espresso un giudizio critico, è tutt'altro che ambiziosa, essendo incentrata prevalentemente sull'incremento delle importazioni e delle infrastrutture delle fonti fossili. Come osservato anche dalla Commissione Europea nelle raccomandazioni all'Italia, il contributo del nostro Paese al raggiungimento della neutralità climatica è insufficiente. Mancheremo gli obiettivi di riduzione delle emissioni nei settori ESR al 2030 (fermandoci al 40%, a fronte di un target europeo del 55%), e nel Piano c'è poca chiarezza sugli investimenti. Le proposte del PNIEC, assieme alla revisione del PNRR e alle nuove misure del REPowerEU, prefigurano - in definitiva - un rallentamento della transizione ecologica, contribuendo, in

questo modo, a mettere a rischio anche le prospettive industriali, economiche e occupazionali del nostro Paese.

Ulteriore elemento critico: nel DEF è scritto – nero su bianco – che il contributo dei profitti alla crescita dell’inflazione (che è stato pari al 60% nel 2022) è ulteriormente aumentato al 70% nel 2023. L’inazione del Governo si traduce nella deliberata programmazione del brutale impoverimento di milioni di lavoratori e pensionati, ormai costretti a utilizzare quote crescenti di risparmio (laddove presente) per far fronte alle spese essenziali e non comprimibili. Con il sistema delle imprese che - da una parte - scarica sistematicamente a valle l’aumento dei costi di produzione e contiene quello del lavoro non rinnovando tempestivamente i CCNL, mentre - dall’altra - continua a incrementare i margini di profitto, per giunta riducendo gli investimenti.

E il Governo favorisce e alimenta questa dinamica anche attraverso le politiche fiscali: con la flat tax, con il concordato o “condono preventivo” e non facendo nulla per combattere l’evasione fiscale, ma anzi premiando settori economici con una propensione all’evasione del 70%.

Tutto questo – oltre che ingiusto – non fa che deprimere la domanda interna la quale, nell’attuale contesto internazionale, rappresenta ancor di più la leva decisiva per la crescita della nostra economia nazionale. Il tutto, ripetiamo, è complicato da un contesto di progressiva desertificazione produttiva dovuta all’assenza decennale di politiche industriali. Questa carenza fa sì che anche la ripresa economica, qualora ci fosse, si tradurrebbe in un aumento delle importazioni.

In conclusione, l’Esecutivo ha di fronte a sé due possibilità: può proseguire – come annunciato dalla presidente Meloni e dal Ministro Giorgetti – nel taglio alla spesa pubblica, in particolare quella su sanità, scuola, sociale, stipendi pubblici; oppure prendere i soldi dove sono, azionando la leva redistributiva del fisco su profitti, rendite, grandi patrimoni, evasione.

La CGIL non ha dubbi che sia quest’ultima la strada giusta da seguire, non solo nell’interesse delle persone che rappresentiamo, ma nell’interesse generale del Paese.

CONTESTO ECONOMICO

L'Unione europea non tiene il passo con gli altri player. La crescita globale, prevista in ripartenza nel 2024, non sarà agganciata da un'UE troppo attenta al rigore dei conti e al contrasto all'inflazione solo per via monetaria. In assenza di nuovi grandi piani di investimenti e di politiche industriali europee, tutti i Paesi dell'UE rischiano di perdere terreno, nonostante quest'anno si preveda la ripartenza del commercio mondiale. La visione a breve termine delle politiche del Governo pone l'Italia in una prospettiva anche peggiore.

L'Unione Europea (UE) continua a crescere meno delle altre grandi aree economiche ma, nonostante un'inflazione in rallentamento, anche nell'ultima riunione del comitato direttivo della Banca Centrale Europea (BCE) è stata presa la decisione di non ridurre i tassi di interesse, rimandandola probabilmente all'estate. A questo si aggiunge la fine della sospensione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e la riforma della governance economica europea approvata il 23 aprile, che prevede un ritorno al rigore dei conti, seppur con regole diverse e lasciando la definizione dei piani di rientro alle decisioni degli Stati membri (v. "[Focus](#): La riforma della governance UE").

Il confronto tra i principali attori dell'economia globale, per il 2023, è impietoso. **L'Eurozona cresce del +0,4%** (dal +3,4% del 2022), mentre la crescita dell'economia statunitense della *Bidenomics* registra un +2,5% (dal +1,9% nel 2022), quella cinese si attesta al +5,2% e, infine, quella giapponese si attesta al +1,9%. Di fatto, nella ricomposizione delle catene del valore che si sta ridefinendo in relazione alle diverse transizioni e alle varie crisi geopolitiche (invasione russa dell'Ucraina, crisi mediorientale, ecc.), l'Europa - che per decenni ha puntato su una crescita trainata dalle esportazioni - continua ad arrancare. Gli stessi effetti del *Next Generation EU* (NGEU) non si sono ancora dispiegati e si auspica che gli ultimi tre anni dei *Recovery Plan* forniscano una decisiva accelerazione.

Dopo la fiammata inflattiva, i dati indicano una fase di disinflazione, quindi con i prezzi che nel 2023 hanno continuato a crescere ma meno velocemente rispetto al 2022. Per tutto il 2023 si è protratta una politica monetaria restrittiva da parte delle principali banche centrali, i cui effetti hanno iniziato a dispiegarsi, provocando un rallentamento soprattutto nella manifattura e nel settore immobiliare, un minor accesso al credito per le imprese e le famiglie e, infine, un lieve aumento delle sofferenze bancarie.

I primi dati relativi al 2024 registrano un generalizzato rallentamento di tutte le principali economie, accompagnato da un aumento del prezzo del petrolio, spiegabile soprattutto con le tensioni alle porte del Mar Rosso che costringono le compagnie ad intraprendere rotte più lunghe e, quindi, più costose. Le previsioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI), tuttavia, descrivono un commercio internazionale che nel corso del 2024 dovrebbe riprendere la sua corsa, ma i cui effetti sulla crescita saranno estremamente diseguali sulle due sponde dell'Atlantico. I consumi e gli investimenti in Europa, infatti, riprenderanno più lentamente, sia a causa di una maggiore sensibilità alle politiche monetarie restrittive che per l'assenza, nell'UE, di piani ambiziosi come l'*Inflation Reduction Act* (IRA) e l'*Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA) i quali, come descritto nel Documento del Governo, hanno determinato una

crescita del reddito disponibile delle famiglie statunitensi, mentre nell'Eurozona continua a registrarsi un divario tra crescita delle retribuzioni e prezzi al consumo.

In questo contesto, **l'economia italiana nel 2023**, dopo un primo trimestre salutato da ambienti governativi come il “nuovo miracolo italiano”, ha significativamente frenato la sua corsa, con un trimestre in flessione e poi, a seguire, una stagnazione e assestandosi, a fine anno, a **un +0,9% (dal +4,0% del 2022)**. La crescita del 2023 è stata determinata soprattutto dal contributo positivo della domanda interna e solo in piccola parte dalla domanda estera. Nel DEF si specifica che la spesa per consumi è stata favorita *dalle condizioni patrimoniali delle famiglie*, tra le quali però si registra, nello stesso anno, una diminuita propensione al risparmio. La lettura di questi dati suggerisce come l'inflazione abbia incrementato le uscite per spese non comprimibili, che sono state affrontate dalle famiglie attingendo ai risparmi. Per quanto riguarda gli investimenti, al netto di quanto accaduto nel primo trimestre, hanno seguito una dinamica di contrazione sia per le aspettative negative che per le mutate condizioni finanziarie. Si registra una ripresa solo nel quarto trimestre dell'anno, in particolare nel comparto delle costruzioni, attribuibile alle scadenze poste dai decreti Superbonus che hanno imposto la tagliola del 31/12/2023. Questo quadro, assieme ai provvedimenti delle ultime due leggi di Bilancio (visto che nel DEF nulla è accennato sui progetti del Governo per il futuro), ci lascia al cospetto di un Paese che continua ad affidarsi esclusivamente al mercato e a consumi sostenuti fiscalmente, di fronte alle grandi sfide globali, dalla transizione verde alla trasformazione digitale, passando per i cambiamenti climatici, sociali e demografici, fino al tema di una UE che appare perdere sempre più terreno rispetto agli altri attori globali, anche al netto delle sue difficoltà nel trovare una voce unica nelle crisi internazionali.

Manca del tutto una visione di prospettiva. Anzi, con le privatizzazioni inserite nell'ultima Legge di Bilancio si prevede un'ulteriore ritirata dell'operatore pubblico dal governo dei processi economici e produttivi. A questo va aggiunto che nel corso dell'ultimo anno e mezzo una serie di provvedimenti fiscali, quali l'estensione del regime *flat tax* e le azioni in merito ai debiti fiscali, hanno chiarito che il Governo intende puntare sulla microimpresa, sul *Made in Italy* tradizionale, sui settori a basso valore aggiunto, sul ripiegamento anche istituzionale nei territori attraverso l'autonomia differenziata.

In conclusione, si tratta della riproposizione della ricetta del “piccolo è bello” di un passato in cui erano assenti molti dei giganti economici dell'attuale competizione globale e che appare quindi assolutamente fuori tempo, oltre ad essere l'esatto opposto di ciò che serve all'Italia in questa fase.

QUADRO MAROECONOMICO

Il Governo ha presentato un DEF incompleto, senza le misure di politica economica, che renderà note solo dopo le elezioni europee. Il PIL del 2024 è stato rivisto al ribasso (dall'1,2% all'1,0%) ma è ancora sovrastimato rispetto alle previsioni delle principali istituzioni internazionali e nazionali. L'Esecutivo, pur riconoscendo come anche nel 2023 i profitti abbiano rappresentato il maggior contributo all'inflazione, non interviene sulla questione salariale, lasciando alle imprese la decisione di assorbire, o meno, il recupero del potere d'acquisto dei salari.

Come ampiamente annunciato, nel DEF è presente soltanto un aggiornamento delle previsioni tendenziali a legislazione vigente, mentre non è fornito alcun quadro programmatico. Le misure di politica economica e i loro effetti sul quadro macroeconomico verranno resi noti soltanto nei prossimi mesi. Ci troviamo, quindi, di fronte a un DEF incompleto che non consente di fare una valutazione né generale, né dettagliata della politica economica di un Governo che si comporta come se fosse dimissionario, pur essendo in carica a tutti gli effetti. Il Governo giustifica tale scelta con la coincidenza di un periodo di transizione verso una nuova governance economica europea, ma è del tutto evidente la volontà dell'Esecutivo di rendere note le decisioni di politica economica solo dopo le elezioni europee.

La stima del PIL per il 2024 si attesta al +1,0% ed è stata rivista al ribasso di 0,2 punti percentuali rispetto a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al DEF di settembre 2023 (+1,2%). Del resto, già in sede di NADEF 2023 la CGIL e gran parte delle istituzioni e centri studi avevano valutato come non credibile tale stima. La presa d'atto di questa sovrastima finisce per appesantire tutti i parametri e rischia di ipotecare ancor di più l'autonomia delle scelte nel percorso di rientro del debito pubblico che l'Italia dovrà certamente affrontare. Nello stesso Documento del Governo leggiamo, inoltre, che **la previsione di crescita del 2024 appare comunque sovrastimata** rispetto alle stime più recenti della Commissione Europea e dei principali organismi internazionali e nazionali (comprese tra +0,7% e +0,8%).

In questo contesto, la tenuta degli investimenti è affidata principalmente al PNRR, alla riduzione dei costi degli input, in particolare quelli energetici, e a una capacità di autofinanziamento delle imprese accumulata tramite un ampliamento dei margini di profitto negli ultimi anni. **La propensione delle imprese a utilizzare i profitti per sostenere i propri investimenti è però tutta da verificare, specie in assenza di politiche industriali** e dei relativi disincentivi/incentivi che penalizzino la mancata redistribuzione dei profitti verso salari e investimenti.

Il Governo riconosce come l'aumento dei prezzi dei beni alimentari abbia favorito la forte crescita del "carrello della spesa", confermando, di fatto, la totale inefficacia del "carrello tricolore", ed evidenzia come nel 2023 **i profitti abbiano "contribuito in misura maggiore alla variazione del deflatore del valore aggiunto, rappresentando più del 70,0 per cento dell'aumento complessivo"** (pag. 36, DEF 2024). Nella NADEF si riconosceva come i profitti avessero contribuito nel 2022 a più del 60% dell'aumento (pag. 40, NADEF 2023). Eppure, nonostante nel Documento si riconosca il ruolo dei profitti nell'aumento dei prezzi (cresciuti del +17,3% in termini cumulati nel triennio 2021-2023) e valutando come moderata la dinamica

salariale del 2023, il Governo lascia alle imprese la decisione di assorbire, o meno, il recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni.

FINANZA PUBBLICA

Dal quadro di finanza pubblica tendenziale, l'unico presente, appare evidente che i valori del deficit e del debito previsti per i prossimi anni, specie in vigore del nuovo patto UE, limiteranno fino quasi ad annullare gli spazi di manovra. Già in sede di Legge di Bilancio 2025 sarà molto difficile reperire i circa 20 miliardi necessari alla sola proroga delle misure previste per il 2024 (decontribuzione, riforma degli scaglioni, ZES unica, decontribuzione madri di due figli ecc).

L'assenza di un quadro programmatico rende la valutazione della situazione di finanza pubblica poco più di una fotografia dell'esistente, solo più aggiornata rispetto a quanto indicato nella NADEF 2023. Il deficit 2023 sconta un incremento di circa 40 miliardi a causa della contabilizzazione di ulteriori spese relative ai crediti d'imposta edilizi, con conseguente innalzamento dal 5,3% programmatico, riportato nella NADEF 2023, al 7,2% sul PIL (+1,9). Con la stessa forbice cresce anche il disavanzo primario dall'1,5% al 3,4%.

Per il 2024 il disavanzo tendenziale si conferma al 4,3% (come da NADEF 2023), ma si riduce il costo del debito dal 4,2% al 3,9% (circa 4,2 miliardi di euro). Il saldo primario si deteriora passando dal -0,2% al -0,4%. Per il successivo triennio il deficit tendenziale è previsto in calo: **al 3,7% nel 2025, che diventa 3,0% nel 2026 e 2,2% nel 2027**. In assenza del quadro programmatico è utile il raffronto con il quadro a "Politiche invariate" (pag. 56 del DEF), che include, probabilmente, il costo della proroga delle misure valide nel solo 2024 (su tutte cuneo e accorpamento scaglioni, ma anche riduzione del canone Rai, sospensione di *sugar* e *plastic tax*, ecc). Ebbene, in tale quadro e **con la conferma dei provvedimenti, il livello di indebitamento cresce di 0,9 punti, ovvero fino al 4,6% nel 2025, cioè di 20 miliardi**, e di un punto nei due anni successivi. **Appare altamente improbabile che in vigore del nuovo Patto di Stabilità sia permesso al nostro Paese di incrementare ulteriormente il deficit 2025 rispetto al 2024**. Si direbbe, quindi, che il deficit 2024 dovrà attestarsi sul valore attualmente indicato come tendenziale, e per ogni maggiore uscita o minore entrata sarà necessario individuare equivalente copertura. Dichiarazioni di esponenti del Governo prefigurano una ulteriore *spending review* per 1,5 miliardi in tre anni e una revisione delle spese fiscali, ma gli importi recuperabili per questa via non appaiono sufficienti. Le stesse clausole del nuovo Patto, che sterilizzano i maggiori interessi sul debito, potrebbero non essere rilevanti, visto il probabile minor costo del debito nel triennio rispetto alle previsioni. Quindi, nella Legge di Bilancio per il 2025, fatti salvi gli investimenti del PNRR e, pare, eventuali investimenti nel settore della difesa, anche solo per prorogare decontribuzione e nuova Irpef, ovvero affinché non ci sia una riduzione nelle buste paga dei lavoratori rispetto al 2024, serviranno tagli pari ad almeno 15 miliardi. Teniamo a specificare che la sola proroga dei provvedimenti fiscali, (che noi vorremmo diventassero strutturali), ancorché necessaria, non darebbe alcuna risposta ai bisogni ulteriori e impellenti del Paese: gli investimenti pubblici per accompagnare le politiche

industriali, il finanziamento di cui necessitano sanità e istruzione, il rinnovo dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda il debito pubblico, il quadro tendenziale ne prevede una crescita moderata ma costante fino al 2026, che il Governo spiega con la riduzione delle entrate derivante dalle ingenti compensazioni legate al Superbonus. Solo nel 2027 esso appare imboccare una traiettoria di diminuzione. Tale dinamica sembra, di nuovo, difficilmente compatibile con i parametri del nuovo Patto di Stabilità.

In merito ai costi del Superbonus, che da ormai due anni è diventato lo schermo di tutte le difficoltà e i fallimenti del Governo, crediamo che l'ennesimo incremento dei costi rispetto alle previsioni dimostri come le azioni del Governo, che avrebbero dovuto limitarne l'utilizzo, non siano state efficaci. Aggiungiamo ulteriori riflessioni, ovvero che il Bonus 110%, condiviso negli obiettivi ma non nelle modalità di applicazione dalla nostra Organizzazione (ribadiamo quanto più volte detto: quella mole di risorse si sarebbe potuta spendere molto meglio e con effetti molto più redistributivi), è stato in parte determinante per far raggiungere all'Italia performance di crescita superiori agli altri Paesi europei, di cui anche il Governo si è vantato; inoltre, l'iscrizione ogni anno di tali oneri nell'esercizio precedente, con relativa crescita del deficit rilevata solo nel corso dell'esercizio successivo, ha permesso all'Esecutivo in carica di approntare due leggi di Bilancio a partire da condizioni politicamente più favorevoli. Infine, nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, a pagina 13 del documento "Analisi e tendenze della finanza pubblica", si può notare quanto la fine dei bonus edilizi inciderà sulla spesa in conto capitale (ovvero sulla spesa pubblica per investimenti), che passerà dai 186 miliardi del 2023 ai 93 miliardi nel 2027. Auspicheremmo che tale riduzione fosse colmata, con una quota rilevante di investimenti pubblici diretti, oltre che con un riordino strutturale degli incentivi indirizzati al rinnovo, efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio, a partire da quello pubblico, come da proposta CGIL in collaborazione con il Centro Studi NENS.

In conclusione, ci preoccupa il fatto che il Documento in parola ha sì ottenuto la validazione dell'UPB, ma con la specificazione: *"Le previsioni sono validate assumendo la piena e tempestiva realizzazione dei progetti del PNRR e il graduale venire meno delle tensioni geopolitiche"*. Crediamo che tali condizioni non siano, purtroppo, così scontate.

Focus: La riforma della governance UE

Il quadro della governance economica europea, approvato dal Parlamento il 23 aprile 2024, nei fatti assume i caratteri di una controriforma, neutralizzando gli elementi innovativi introdotti dalla Commissione nel corso degli ultimi quattro anni. Primo fra tutti quell'approccio "Next Generation EU" all'interno del quale, attraverso un dialogo bilaterale con ogni Stato Membro dell'UE, venivano individuati percorsi concordati (nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza) per la soluzione dei problemi, attraverso un processo di riforme e di mobilitazione degli investimenti. Un approccio incentrato sulla solidarietà in grado di affrontare i problemi della pandemia e assicurare la ripresa economica, e riproposto – almeno nelle intenzioni della Commissione - nell'aprile del 2023 con la riforma della governance economica europea.

Il Consiglio europeo –attraverso il compromesso raggiunto nel dicembre del 2023 – ha invece deciso per una controriforma in cui l'approccio intergovernativo si riafferma ai danni di quello cooperativo e

solidaristico, ricollocando la governance economica europea sul vecchio binario dell'austerità. Un compromesso che – nei fatti – pur individuando per ciascun Stato Membro traiettorie specifiche di rientro dal debito, associa tali traiettorie a riferimenti numerici che, oltre a frammentare la solidarietà dell'UE, manca di equità, trasparenza e legittimità democratica.

Ogni Stato Membro è tenuto a presentare Piani fiscali strutturali di medio termine per i prossimi quattro o cinque anni (a seconda della durata della rispettiva legislatura), o sette anni (se richiede una proroga), individuando le strategie per la crescita inclusiva, le riforme strutturali e gli investimenti per la definizione di una traiettoria di riduzione sostenibile del proprio debito pubblico stabilita con la Commissione e approvata dal Consiglio. All'interno di tale traiettoria, il valore obiettivo operativo di riferimento sarà rappresentato dal tasso di crescita nominale della spesa primaria netta. Valore che sarà ricavato attraverso aggiustamenti derivanti dall'applicazione delle salvaguardie (Analisi della sostenibilità del debito; salvaguardia della sostenibilità del debito e del deficit) in grado di assicurare posizioni fiscali sostenibili alla fine del periodo di aggiustamento.

Forti dubbi emergono nell'utilizzo dell'analisi della sostenibilità del debito: questa, mentre può considerarsi utile per l'esame dei rischi fiscali contenuti nei diversi scenari considerati per ciò che riguarda la crescita economica, i tassi di interesse o i costi di invecchiamento, presenta delle difficoltà nel determinare una traiettoria della spesa netta primaria pluriennale perché tale analisi, nel caso dell'adozione di ipotesi discrezionali pessimistiche, tenderà ad influenzarne i risultati (attraverso aspettative autorealizzanti), rivelandosi quindi inadatta per l'operatività di rigide regole fiscali.

Una riforma che aveva come obiettivo di rendere più trasparenti e con maggiore legittimità democratica le regole di bilancio europee, nella realtà racchiude l'intero processo di riequilibrio di bilancio verso una sostenibilità del debito all'interno di una "black box", i cui meccanismi operativi permangono nell'ambito di una gestione prettamente tecnocratica che amplierà il divario tra i decisori (tecnico-politici) e i cittadini che subiranno le conseguenze economiche e sociali di tali decisioni. In questo nuovo contesto, la Commissione Europea perde il ruolo di "partner strategico" che aveva nell'originaria proposta della Commissione e che aveva avuto nell'ambito di NGEU, per assumere il ruolo di "cane da guardia" del Consiglio, dando luogo a narrazioni fuorvianti dell'UE tali da rispolverare il solito "*refrain*": "ce lo chiede l'Europa".

La riforma, con l'obiettivo di creare posizioni strutturali di bilancio in pareggio o in surplus, limiterà lo spazio fiscale per investimenti pubblici nell'UE e i necessari finanziamenti per realizzare la giusta transizione (che richiederebbero investimenti pari ad almeno il 10% del PIL dell'UE), pregiudicando il processo di convergenza verso l'alto delle condizioni di lavoro e di vita nell'UE. Si noti che solo per il raggiungimento degli obiettivi del "Green Deal" e di "Re-Power EU", occorrerà la mobilitazione di una quota di investimenti addizionali dell'ordine di 620 miliardi di euro annui, mentre l'obiettivo di colmare il gap di investimenti in grado di assicurare la transizione digitale richiederà almeno 125 miliardi di euro annui. E a ciò si aggiungano gli investimenti necessari per garantire l'effettiva realizzazione del Pilastro europeo dei diritti sociali che, per quanto ci riguarda, sono assolutamente necessari.

In questo particolare contesto è lecito chiedersi: come si può pensare di assicurare un adeguato percorso verso la doppia transizione con una governance economica europea che, nei fatti, penalizza gli investimenti necessari per realizzarla? Già oggi, sulla base della Relazione della Commissione sul meccanismo di allerta, nel 2024 ben 11 Stati Membri dell'UE presentano squilibri eccessivi (Cipro, Francia, Germania, Grecia, Spagna, Ungheria, Italia, Olanda, Portogallo, Romania, Svezia), fra questi Germania, Francia, Italia e Spagna rappresentano il grande blocco economico dell'Unione.

Sulla base di rielaborazioni svolte dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES) su stime del think tank Bruegel sull'aggiustamento fiscale annuale, gli Stati Membri potrebbero dover tagliare i loro bilanci

di oltre 100 miliardi di euro nei prossimi quattro anni. Tenendo conto dei vincoli fiscali previsti nella riforma, il numero di Stati Membri che saranno costretti a effettuare tagli aumenterebbe da 11 a 24, aprendo a scenari inquietanti per le prospettive economiche dell'intera UE.

Sebbene la riforma inserisca l'opportunità che, nell'ambito del processo del semestre europeo, sia introdotto un quadro di convergenza sociale verso l'alto, in coerenza con l'affermazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, non c'è alcuna garanzia che tale processo (*soft law*) assuma la stessa importanza del quadro fiscale determinato da regole tecniche applicate all'analisi della sostenibilità del debito (*hard law*). La riforma sottovaluta l'importanza del dialogo sociale e minaccia la contrattazione collettiva. Le parti sociali sono elencate come parti interessate, ma il compromesso non dà valore al dialogo sociale e alla contrattazione collettiva nel definire investimenti e riforme, o nell'accompagnare le trasformazioni economiche e industriali. Ciò è sorprendente se si considera l'idea, ampiamente accettata, secondo cui la mancanza di dialogo sociale è uno dei colli di bottiglia che rallentano l'attuazione dello Strumento di ripresa e resilienza di NGEU. Anche il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali è sottovalutato, con un accesso limitato a decisioni chiave come quelle relative all'analisi sulla sostenibilità del debito.

Tutto questo accade in una fase cruciale per l'UE in termini di risposte a sfide che dovranno decidere il futuro, se non l'esistenza della stessa Unione.

SANITA'

Il quadro tendenziale ci consegna tagli brutali alla sanità, specie in considerazione del fatto che gran parte delle risorse previste in Legge Bilancio 2024 erano destinate al (dovuto, ma insufficiente) rinnovo dei contratti per il personale. L'obiettivo di una spesa per la sanità pubblica in linea coi Paesi UE più avanzati è lontano e si favorisce la progressiva privatizzazione della salute.

Per quanto concerne la **spesa sanitaria**, si prevede che ammonterà per il 2024 a 138.776 milioni di euro, con un tasso di incremento sul 2023 del 5,8%, (comprensiva delle risorse per i rinnovi dei CCNL); incremento che poi si riduce al 2,2% nel 2025 e poi al 2,1% nel 2026, fino all'1,8% per il 2027, ben al di sotto del PIL nominale che crescerebbe in media del 3,1%. **In rapporto al PIL, quindi, si riduce al 6,4% nel 2024, con un'ulteriore diminuzione al 6,3% nel biennio successivo, per scendere ulteriormente fino al 6,2% nel 2027.**

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2024 - 2027

	2024	2025	2026	2027
Spesa sanitaria	138.776	141.814	144.760	147.420
In % di PIL	6,4%	6,3%	6,3%	6,2%
Tasso di variazione in %	5,8%	2,2%	2,1%	1,8%

Valori assoluti in milioni di euro

Per gli anni 2025-2027, lo scostamento in negativo di 1,1 punto percentuale del tasso di finanziamento della spesa sanitaria rispetto alla previsione di crescita del PIL nominale previsto è inconcepibile a fronte della necessità di risorse che ha il nostro Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per garantire il diritto universale alla salute. L'attestazione al 6,2% del PIL, a

fronte di una **media dei Paesi UE più avanzati pari all'8%**, conferma, se non vi sarà una (allo stato attuale, improbabile) robusta virata in sede di Legge di Bilancio 2025, la volontà di non investire e, quindi nei fatti, di proseguire lo smantellamento del SSN, indebolito dalla pandemia, dall'inflazione di questi anni e dall'ultima Legge di Bilancio, e di favorire la progressiva privatizzazione della salute. Le priorità, non più rinviabili, sono invece: aumentare la spesa corrente, anche per garantire i LEA su tutto il territorio nazionale; dare attuazione al PNRR, con la riforma dell'assistenza territoriale (DM 77/2022); aumentare le dotazioni organiche del SSN e garantire l'erogazione delle prestazioni, abbattendo le liste di attesa attraverso il potenziamento del sistema pubblico e non con il trasferimento di risorse pubbliche al privato.

ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI

La spesa tendenziale per le prestazioni in denaro diverse dalle pensioni è prevista in diminuzione dal 2025. Il Governo non sembra avere intenzione di dare risposte ai numerosi bisogni emergenti dalle dinamiche sociali e demografiche: infanzia, disabilità, non autosufficienza, contrasto alla povertà.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, le previsioni del DEF per il 2024 tengono conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2024-2026. Per il periodo 2024-2027 si prevede un incremento della spesa in termini assoluti, che corrisponde però a un'equivalenza della spesa in rapporto al PIL per il 2024 rispetto al 2023, a cui seguirà una progressiva diminuzione della spesa in rapporto al PIL a partire dal 2025.

	Risultati contabilità nazionale	Previsioni			
	2023	2024	2025	2026	2027
Altre prestazioni sociali in denaro	105.416	109.600	110.170	111.410	112.820
<i>Tasso di variazione in %</i>	-3,9%	4,0%	0,5%	1,1%	1,3%
<i>In % di PIL</i>	5,1%	5,1%	4,9%	4,8%	4,8%

Valori in milioni di euro

La spesa prevista per le altre prestazioni sociali in denaro, nel complesso, non risponde alla necessità, derivante da quanto evidenziato nella “I Sezione di analisi del quadro macroeconomico”, di rispondere alle crescenti difficoltà che una ampia fascia di popolazione si trova ad affrontare, anche per sostenere bisogni di prima necessità, in seguito alla crisi energetica e all'impatto dell'inflazione. Il documento infatti, con eccessiva cautela, evita di dar conto della spesa pubblica prevista per la disabilità, la non autosufficienza, l'infanzia e il contrasto alla povertà. **Si osserva, in particolare, una sostanziale erosione previsionale degli investimenti pubblici in questo ambito (dal 5,1% al 4,8% rispetto al PIL).** Sono del tutto assenti le risorse idonee a rispondere al progressivo invecchiamento della popolazione e al crescente bisogno che ne deriva di interventi e servizi socio-sanitari integrati rivolti alla popolazione anziana e non autosufficiente, il cui reperimento non si è verificato neppure a

opera del primo decreto attuativo di recente approvazione (d.lgs. 29/2024) della legge delega (L. 33/2023).

POLITICHE PREVIDENZIALI

Il Governo non solo non sembra intenzionato a rivedere la legge Monti-Fornero, come promesso in campagna elettorale, ma lascia trasparire di voler eliminare ogni forma di flessibilità in uscita. Anziché pensare ad una riforma che dia risposta alle donne, ai giovani, ai precari, a chi svolge lavori gravosi, dal documento emana l'idea di continuare a far cassa sulle pensioni. Per assicurare pensioni dignitose, le prime necessità sarebbero la crescita, il lavoro stabile, salari adeguati: nulla di tutto questo è perseguito.

Nonostante anche per la previdenza vengano indicate le stime tendenziali a legislazione vigente, è chiara la posizione che il Governo intende assumere sul tema delle pensioni.

Infatti, vengono ripresi spesso passaggi che fanno **intuire una volontà esplicita di eliminare qualsiasi forma di flessibilità in uscita, comprese le pensioni anticipate**, altro che 41 anni di contributi per tutti a prescindere dall'età, come sempre promesso da questo Governo.

Nel documento viene indicata una spesa per pensioni in crescita del 5,8% nel 2024, pari a 337,4 miliardi, e del 2,9% in media nel successivo triennio (368,1 miliardi nel 2027), e si puntualizza che la transizione demografica in corso potrà essere solo parzialmente compensata dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Il messaggio è chiaro: va arginata la spesa pensionistica.

Per quanto concerne la spesa per il complesso delle prestazioni sociali in denaro, la stessa in rapporto al PIL raggiunge il 16,2 % nel 2024 (1 punto percentuale in più nell'intervallo 2018-2024), con un picco stimato del 17,4% previsto nel 2036, per poi diminuire nuovamente.

Il vero tema, che non si evidenzia con forza su questi dati sul sistema previdenziale, è l'effetto della stagnazione dei salari nel nostro Paese, che ha evidenti ripercussioni sul monte contributivo, con riflessi inevitabili sul bilancio del sistema previdenziale.

Il Governo dovrebbe, anche sul piano previdenziale, fare delle scelte contrarie a quelle portate avanti sino ad oggi, come una vera lotta all'evasione contributiva.

In alcune analisi presenti nel documento viene ripreso il rapporto tra numero di occupati e pensionati, senza però evidenziare le criticità del nostro mercato del lavoro, non solo in termini di salari ma anche di precarietà e contratti atipici.

È quindi evidente che, contrariamente agli impegni assunti direttamente dal Governo con le cittadine e i cittadini, l'Esecutivo - dopo essere riuscito nell'impresa di peggiorare addirittura la legge Monti-Fornero - potrebbe tornare ancora una volta a fare cassa con le pensioni.

Per la CGIL è necessaria una vera riforma del sistema previdenziale che metta al centro le donne, i giovani, chi svolge lavori gravosi, che garantisca a tutte e tutti una prospettiva pensionistica sostenibile e dignitosa. Serve introdurre una flessibilità in uscita - azzerata da

questo Governo - riconoscendo sul piano previdenziale il lavoro di cura, il lavoro delle donne e le condizioni delle categorie più fragili. E per i giovani, spesso costretti a lavori poveri, precari e discontinui, occorre introdurre una pensione contributiva di garanzia. Per i redditi da pensione, bisogna garantire la piena tutela del potere d'acquisto, anche attraverso il rafforzamento della quattordicesima mensilità.

DECRETI COLLEGATI

L'assenza di ogni tipo di prospettiva programmatica si evince anche dalla sostanziale assenza della consueta lista dei DDL collegati alla legge di Bilancio 2025-2027, che quest'anno, nel Documento, è composta dal solo *Disegno di legge recante norme di principio in materia di Intelligenza artificiale*.

QUADRO MACROECONOMICO

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Media 2024-2027
PIL reale	0,5	-9,0	6,7	4,0	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9	1,1
Deflatore del PIL	0,9	9,0	0,5	3,6	5,3	2,6	2,3	1,9	1,8	2,2
Investimenti fissi lordi	1,2	-9,1	16,5	8,6	4,7	1,7	1,7	2,6	1,0	1,8
Spesa della P.A.	-0,5	0,5	1,5	1,0	1,2	1,3	0,5	0,0	0,0	0,5
Consumi privati	0,2	-10,5	5,2	4,9	1,2	0,7	1,2	1,1	1,1	1,0
Esportazioni	1,6	-13,4	13,4	10,2	0,2	2,0	4,2	3,6	2,6	3,1
Importazioni	-0,7	-12,1	14,7	12,9	-0,5	2,1	4,2	3,8	2,6	3,2
Occupati (Ula)	0,5	-10,3	7,6	3,7	2,2	0,8	1	0,8	0,8	0,9
Produttività reale (PIL - Ula)	0,0	1,3	-0,9	0,3	-1,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2
Inflazione (IPCA generale)	0,6	-0,1	1,6	8,7	5,9	1,2	1,8	2,1	2,0	1,8
<i>Per memoria:</i>										Media 2023-2026
IPCA-NEI stimata (realizzata)	0,9(0,7)	0,4(0,5)	0,5(0,8)	4,7(6,6)	6,6	2,9	2,0	2,0		3,4

QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

	2001 - 2008	2009 - 2014	2015 - 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
DEF 2024 - QUADRO PROGRAMMATICO											
MANCANTE											
DEF 2024 - QUADRO TENDENZIALE											
PIL reale	0,9	-1,3	1,0	-9,0	6,7	3,7	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9
PIL nominale	3,5	-0,1	2,0	-7,8	7,2	6,8	6,2	3,7	3,5	3,0	2,7
Indebitamento netto P.A.	3,0	-3,3	-2,2	-9,6	-9,0	-8,6	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2
Saldo primario	1,9	1,4	1,5	-6,1	-5,5	-4,3	-3,4	-0,4	0,3	1,1	2,2
Interessi passivi	5,0	4,7	3,8	3,5	3,6	4,2	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
Debito pubblico	101,7	123,2	133,2	154,9	149,9	140,5	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6
NADEF 2023 - QUADRO PROGRAMMATICO											
PIL reale	0,9	-1,3	1,0	-8,9	6,7	3,7	0,8	1,2	1,4	1,0	
PIL nominale	3,5	-0,1	2,0	-7,8	7,3	6,8	5,3	4,1	3,6	3,1	
Indebitamento netto P.A.	3,0	-3,3	-2,2	-9,6	-8,8	-8,0	-5,3	-4,3	-3,6	-2,9	
Saldo primario	1,9	1,4	1,5	-6,1	-5,3	-3,8	-1,5	-0,2	0,7	1,6	
Interessi passivi	5,0	4,7	3,8	3,5	3,5	4,3	3,8	4,1	4,3	4,6	
Debito pubblico	101,7	123,2	133,2	154,9	147,1	141,7	140,2	140,1	139,9	139,6	