COMMISSIONI RIUNITE

5ª COMMISSIONE SENATO DELLA REPUBBLICA
(Programmazione economica, bilancio)

V COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI
(Bilancio, tesoro e programmazione)

Documento di osservazioni

Attività conoscitiva preliminare su Documento di finanza pubblica 2025
(Doc. CCXL n. 1)

Roma, 16 aprile 2025

Egregi Presidenti, Onorevoli Commissari,

Vi ringraziamo per l'opportunità offerta a Confesercenti di fornire il proprio contributo in merito al Documento di finanza pubblica 2025.

***

Il deterioramento dello scenario mondiale

Il DFP si inserisce in un contesto di una netta discontinuità rispetto agli scenari delineati lo scorso settembre nel PSB. L'elemento di frattura è costituito, come noto, dall'adozione di politiche tariffarie erga omnes da parte dell'amministrazione statunitense, dai timori di recessione dell'economia americana che sembrano consolidarsi sui mercati. Ci troviamo di fronte a un potenziale cambiamento di paradigma a cui occorre rispondere con prontezza, rivedendo priorità della politica economica europea.

In particolare, tre sono le direttrici di intervento su cui occorre oggi focalizzarsi:

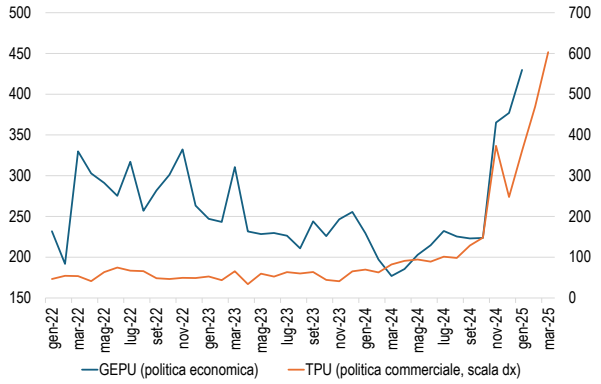
- sostenere la fiducia di famiglie e imprese, al fine di evitare che le nuove politiche statunitensi si traducano in un avvitamento delle aspettative che porterebbero a rinviare le decisioni di consumo e le scelte di investimento;
- adottare per questo provvedimenti capaci di riorientare verso la domanda interna le determinanti della crescita;
- operare al contempo a difesa e sostegno delle filiere di esportazione direttamente colpite dalle misure tariffarie.

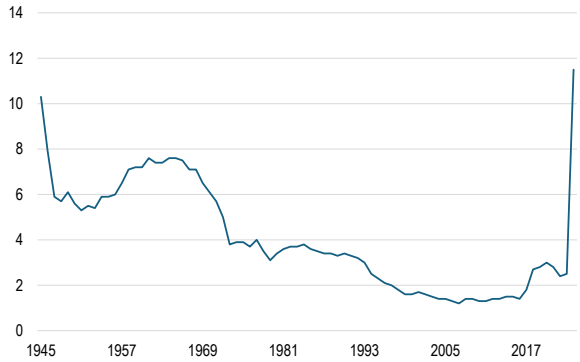
Il contesto internazionale

L'incertezza condiziona l'economia globale. Il prolungarsi delle tensioni internazionali – con due conflitti di rilievo, in Ucraina e Gaza, ancora lontani dall'essere risolti – e soprattutto la torsione protezionistica dell'Amministrazione Trump portano lo scenario economico mondiale in condizioni di massima volatilità. Se ne ha evidenza dagli indicatori di incertezza globali riferiti alle politiche economiche e alle politiche commerciali (GEPU e TPU) balzati di oltre 350 punti dall'inizio dell'anno. Una reazione alle pesantissime barriere d'accesso al proprio mercato interno promesse dagli USA: se i dazi annunciati dal Presidente Trump venissero effettivamente implementati, il grado di restrizione tariffaria degli Stati Uniti aumenterebbe di 9 punti, raggiungendo il livello più alto dalla Seconda Guerra Mondiale (cfr. Grafico 1).

Complessivamente, si stanno accentuando l'instabilità e la volatilità delle aspettative in ambito economico, politico e geopolitico, e allo stesso tempo si stanno rafforzando le pressioni sul ruolo che possono (e forse devono) avere gli Stati in questa difficile congiuntura.

Grafico 1 – Indici di incertezza globale (GEPU e TPU) e aliquota tariffaria media degli USA





L'impatto della "svolta Trump" sull'economia USA

La situazione attuale di incertezza non riflette solo le tensioni dovute ai conflitti e gli effetti potenziali dei dazi sui singoli paesi o sui singoli settori produttivi. Anzi, è in massima parte determinata dall'apparente volontà degli Stati Uniti rinunciare al dollaro come valuta di riserva internazionale. Scelta da cui deriverebbe una perdita di affidabilità del debito statunitense e una conseguente perdita dello status di asset sicuro per i titoli di debito pubblico americano.

Su questo sfondo di massima aleatorietà, i mercati hanno iniziato a scontare l'ipotesi di una prossima recessione dell'economia statunitense. A fronte di una perdita di affidabilità dei titoli di debito pubblico, comprimere il Deficit di bilancia commerciale e il disavanzo pubblici diventa infatti un obiettivo necessario che può essere conseguito solo attraverso una riduzione della domanda interna. Paradossalmente, quella adottata dall'amministrazione Trump potrebbe dunque rivelarsi come la politica di massima austerity dall'inizio degli anni Ottanta del passato secolo, quando la Federal Reserve avviò la sua manovra di rialzo dei tassi di interesse.

Gli effetti sull'economia dei paesi industrializzati

Dal momento che l'economia statunitense è il perno dell'economia dei paesi industrializzati, una sua recessione avrebbe ripercussioni negative di natura globale, che si espliciterebbero attraverso una minore crescita degli scambi, una riduzione degli investimenti e una perdita della componente di ricchezza finanziaria all'interno del reddito disponibile delle famiglie.

Tali conseguenze potrebbero essere attenuate da due fattori compensativi: una flessione dei prezzi internazionali dell'energia e quindi un calo dell'inflazione interna; una più accentata riduzione dei tassi di interesse promossa dalla BCE. Il primo fattore è già all'opera, mentre per i tassi di interesse occorrerà attendere le prossime decisioni dell'Eurotower, che non possono essere date per scontate proprio per l'elevato grado di incertezza del contesto di riferimento.

Dato questo scenario, le ipotesi adottate dal DFP sulla crescita dell'economia mondiale ed europea potrebbero risultare troppo favorevoli. In particolare, per quel che riguarda il Pil europeo, per il

quale si prevede nel 2025 un'espansione dell'1,1%, superiore di due decimi di punto a quella dal 2024, e poi un'ulteriore accelerazione all'1,6% nel 2026: incrementi che, a nostro avviso, non saranno raggiunti.

La crescita in Italia: nel DFP previsioni dimezzate, ma forse ancora ottimistiche

Le stesse ragioni ci portano a ritenere che anche le previsioni di crescita dell'economia italiana contenute nel DFP, per quanto fortemente ribassate rispetto alla NADEF, potrebbero rivelarsi troppo ottimistiche.

In particolare, Confesercenti ritiene che nel 2025 l'espansione del Pil e dei consumi delle famiglie possa fermarsi nel 2025, allo 0,4% e allo 0,7%, rispettivamente due decimi e tre decimi di punto al di sotto delle stime del DFP. Al contempo, per gli investimenti delle imprese si ritiene più probabile per l'anno in corso un risultato di segno negativo (-0,2%) piuttosto che un incremento quale quello indicato nel DFP (+0,6%) (cfr. tab.1).

Tab.1 Previsioni di crescita per il 2025: le valutazioni della Confesercenti

	DFP	Confesercenti	Differenza
Pil	0.6	0.4	-0.2
Importazioni	1.2	1.9	0.7
Consumi finali nazionali	1.1	0.6	-0.5
- consumi delle famiglie	1.0	0.7	-0.3
- consumi pubblici	1.5	0.3	-1.2
Investimenti	0.6	-0.2	-0.8
Esportazioni	0.1	0.9	0.8
Contributi alla crescita			
- domanda interna netto scorte	0.9	0.4	-0.5
- scorte	0.0	0.3	0.3
- esportazioni nette	-0.3	-0.2	0.1

Le nostre valutazioni incorporano gli effetti compensativi prima richiamati sull'inflazione e sui tassi di interesse. Uno scenario peggiorativo potrebbe concretizzarsi qualora l'intonazione dei mercati tornasse a essere quella osservata nei giorni immediatamente successivi all'annuncio della nuova politica tariffaria dell'amministrazione statunitense. In tal caso si concretizzerebbe il rischio di uno scivolamento in recessione dell'economia italiana, con una variazione del Pil ferma allo 0,2% nel 2025 e di segno negativo nel 2026 (-0,3%).

Lavoro

L'introduzione dei dazi avrà effetti anche sul mercato del lavoro. Sul fronte dell'occupazione, il 2024 si è chiuso con un dato positivo: +1,6% di occupati, e un aumento dello 0,5% delle ore

lavorate. La crescita occupazionale, però, rallenta dal secondo trimestre. L'occupazione appare inoltre in aumento soprattutto tra gli over 55 – che ora rappresentano il 39% degli occupati - e in calo nelle altre fasce d'età.

Un quadro che riteniamo sia destinato a peggiorare. Pesa l'arretramento della produzione industriale, che in Italia ha segno negativo da 25 mesi, con un indice che si è ridotto del 7% tra 2023 e 2024. Uno scenario di forte criticità, che espone la fragilità del nostro sistema produttivo: tra i settori più esposti al rischio dazi ci sono la meccanica di precisione, l'industria automobilistica, il comparto agroalimentare e la moda. In molti casi, le aziende italiane esportano verso gli Stati Uniti una parte significativa della loro produzione. L'introduzione di nuovi dazi renderebbe i prodotti italiani meno competitivi e genererebbero una probabile contrazione della domanda. Una riduzione degli ordinativi e del fatturato potrebbe inevitabilmente a tagli del personale, blocco delle assunzioni e riduzione degli investimenti.

Nel 2023 le esportazioni italiane negli Stati Uniti hanno raggiunto i 67,3 miliardi di euro. Gli Stati Uniti sono stati il secondo paese per l'export italiano, dietro solo alla Germania (74,6 miliardi di euro di esportazioni italiane). Il mercato americano rappresenta circa il 10% delle esportazioni totali del Belpaese.

Per questo, le nostre previsioni sull'occupazione sono riviste al ribasso per effetto dazi:

- dal +0,6% al +0,5% nel 2025,
- dal +0,7% al +0,5% nel 2026.

Credito

L'introduzione dei dazi non impatta solo sul mercato azionario ma anche sul mercato del credito e delle obbligazioni. Gli investitori chiederanno tassi di interesse più alti per compensare il maggior rischio, aumentando i costi di finanziamento per le imprese. Inoltre, la volatilità dei mercati e una crescente avversione al rischio da parte degli investitori rappresentano i rischi più immediati per il credito in questo contesto. E le imprese avranno invece bisogno di accedere al credito per diversificare i mercati e sostenere l'innovazione.

Consumi delle famiglie

In questo scenario, segnato da un contestuale arretramento delle esportazioni e degli investimenti, la spesa delle famiglie svolgerebbe un fondamentale ruolo di stabilizzazione, conservando incrementi positivi, ma limitati allo 0,5% nel 2025 e allo 0,4% nel 2026. Rispetto allo scenario baseline, si registrerebbero dunque minori consumi per complessivi 11,9 miliardi di euro.

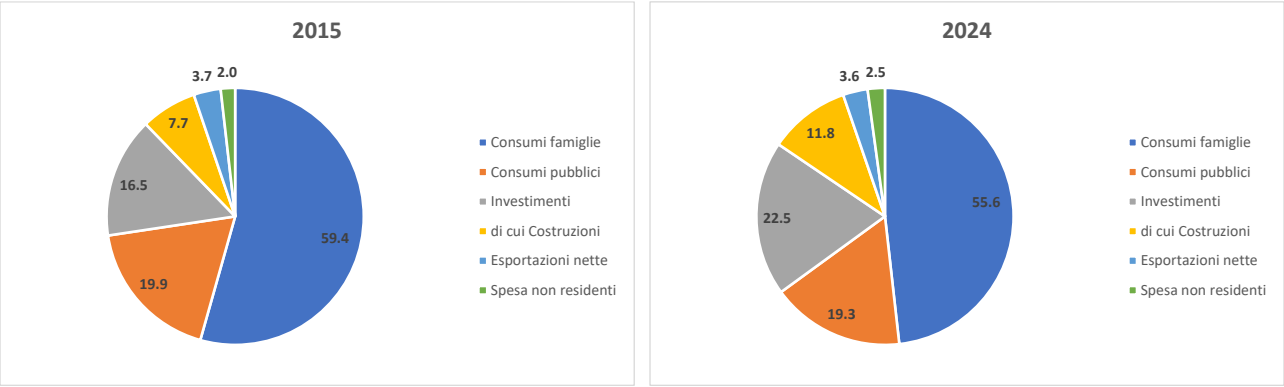
La dinamica prospettata dal DFP per la spesa delle famiglie appare peraltro non interamente attendibile già se riportata agli andamenti congiunturali osservati nei primi mesi dell'anno, prima dell'annuncio dei dazi statunitensi, che evidenziano:

- Un rilevante arretramento della fiducia dei consumatori (oltre 3 punti in meno a marzo rispetto a inizio d'anno e 1,5 punti in meno rispetto al marzo 2024);
- La risalita dell'inflazione al 2%;
- L' aumento dei prezzi dell'energia, con un aumento acquisiti a marzo del +4% e del 26,2% per la componente regolamentata);
- Il calo delle vendite al dettaglio, che a febbraio del 2025, su base tendenziale, diminuiscono dell'1,5% in valore (-2,5% per le piccole superfici, secondo le nostre stime);
- Il ritorno della pressione fiscale sui livelli pre-Covid, nonostante le misure di riduzione del cuneo fiscale e contributivo;
- ciò a fronte di una minore aumento del reddito disponibile, valutabile a fine 2026 in -12,7 miliardi, con una perdita di 2,2 miliardi per i soli redditi da capitale: **redditi delle famiglie bruciati nel caos che ha investito le borse dopo l'istituzione dei dazi.**

Un mercato interno 'sotto assedio', da rilanciare

Queste dinamiche si inseriscono all'interno di un lungo periodo di ridimensionamento dei consumi in quota di Pil. Quest'ultima era aumentata dal 50% al 59,4% nel decennio 2005-15, per scendere al 55,6% nel 2024, valore intorno al quale ci si attesterebbe, secondo le nostre valutazioni, anche nel 2025. In particolare, dopo il Covid, la quota dei consumi sul Pil si è ridotta di quasi tre punti (dal 58,4% al 55,6%, vedi grafico 3).

Grafico 3 Quota dei consumi delle famiglie sul Pil



A pesare, anche la contrazione in termini reali della quantità di consumi italiani seguito alla doppia crisi – dei subprime e dei debiti sovrani – del periodo 2008-2011. Rispetto al 2007, nel 2024 mancano all'appello ancora 19,38 miliardi di euro di consumi, oltre 300 euro a persona. Un dato che rende evidente come, in questo ventennio difficile, siano state le famiglie a pagare più di tutti il conto delle diverse crisi che hanno investito il nostro Paese.

È opportuno che questa fase di 'assedio' al mercato interno, che dura dal 2011, termini del tutto. Anche il DFP - opportunamente, dato l'attuale contesto internazionale - evidenzia come, in un mondo percorso da crescenti tentazioni protezionistiche, le prospettive di crescita del prossimo triennio siano affidate soprattutto al contributo della domanda interna e più in particolare dei

consumi delle famiglie, mentre di contro la domanda estera netta fornirebbe per tutto il periodo un contributo negativo.

Ciò appare coerente con l'esigenza, sempre più indifferibile, di riportare la spesa delle famiglie quantomeno ai livelli precedenti l'ormai lontana crisi finanziaria del 2007. L'orientamento assunto dal DFP è da questo punto di vista del tutto condivisibile, ma lo scenario del governo sconta un eccesso di ottimismo e si deve segnalare come il sentiero di crescita indicato nel documento non appaia raggiungibile in assenza di adeguate politiche di sostegno.

La finanza pubblica: 11 miliardi di euro di entrate fiscali sopra il previsto

I dati di contabilità nazionale sul 2024 hanno delineato un quadro di finanza pubblica più favorevole di quanto ci si aspettasse. Infatti, il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB) presentato a fine settembre fissava un obiettivo di indebitamento per il 2024 al 3.8 per cento del Pil; i dati di contabilità hanno invece rivelato come l'anno sia andato meglio, con un disavanzo che viene quantificato ora, nel DFP, al 3,3%.

A produrre tale risultato è stato il miglior andamento delle entrate, più alte di oltre 11 miliardi rispetto alle stime contenute nel PSB, pari a circa 0.5 punti percentuali di Pil in più, che hanno consentito di compensare le maggiori spese rispetto alle stime, pari a oltre 4 miliardi di euro in più. La crescita superiore alle attese per quanto riguarda le entrate ha interessato in particolar modo le imposte dirette. Pertanto, si può concludere che la maggior correzione, rispetto alle stime, della finanza pubblica nel 2024 è stata determinata da una maggiore pressione fiscale, più elevata di 3 decimi rispetto alle stime di settembre, effetto anche del fiscal drag.

Priorità di intervento

In un mondo in cui si affermano nuove istanze protezionistiche a svantaggio delle esportazioni, i consumi sono un motore fondamentale per la crescita della nostra economia. Se da un lato è opportuno 'trattare' condizioni migliori per le esportazioni - sempre in sintonia con i nostri partner UE - allo stesso tempo dobbiamo lavorare per una strategia efficace di rilancio della domanda interna. Fondamentale a questo riguardo e ripristinare il clima di fiducia di famiglie e imprese per evitare che l'economia venga frenata da un rinvio delle decisioni di consumo e di investimento. È probabilmente l'aspetto più difficile da affrontare in questo momento e la strategia da mettere in campo questa fase dovrebbe dunque articolarsi su più fronti di intervento:

- **Sostegno a consumi e mercato interno (in particolare PMI di commercio, turismo e servizi).** Bisogna stimolare con forza la domanda interna e sostenere le piccole e medie imprese (PMI) nei settori del commercio, turismo e servizi, a partire da un rafforzamento della riforma fiscale che punti ad alleggerire il prelievo su famiglie – anche la classe media - e le imprese: un prelievo che, come dimostrano le entrate fiscali sopra le attese, è eccessivo. Utili anche agevolazioni fiscali, finanziamenti a tasso agevolato e campagne di promozione per incentivare i consumi;

- **Recupero del potere d'acquisto delle famiglie.** Va proseguito il processo di aumento del reddito disponibile delle famiglie italiane, attraverso tagli fiscali mirati e misure di sostegno diretto. L'obiettivo è migliorare la capacità di spesa delle famiglie e stimolare la domanda interna;
- **Interventi contro il caro-energia**. Vanno mantenute e ampliate le misure di sostegno per contrastare l'aumento dei prezzi dell'energia, includendo anche le piccole imprese che finora sono state escluse. Vanno inoltre pensati interventi strutturali volti a stabilizzare i prezzi dell'energia attraverso misure di regolamentazione e interventi sul mercato. L'obiettivo deve essere ridurre l'incertezza e i costi per le imprese e i consumatori;
- **Sostegno alla filiera dell'export.** Si deve rafforzare la capacità delle imprese italiane di esportare i loro prodotti e servizi. Il sostegno potrebbe includere incentivi fiscali, finanziamenti agevolati e programmi di formazione per migliorare la competitività internazionale delle aziende;
- **Turismo.** Anche questo settore potrà subire danni dal nuovo clima economico internazionale. Andranno monitorati gli andamenti dei flussi e della spesa per intervenire con tempestività su eventuali crisi che dovessero manifestarsi.
- **Legge annuale sulle MPMI.** Presentata con grande enfasi nel 2024, la prima legge annuale sulle PMI ha dato risposte molto parziali. Occorre dare reale sostegno alle imprese ed ai territori. I processi di delocalizzazione delle vendite, lo svuotamento dei centri città, così come delle periferie e lo spopolamento dei piccoli comuni stanno determinando una desertificazione che va contrastata con incentivi per le piccole imprese di commercio e terziario, per non farle chiudere e per aiutarle nel processo di digitalizzazione. Con particolare riferimento poi a quanto messo in luce nel DFP in merito ai 100 milioni per finanziare Mini contratti di Sviluppo nella filiera della moda, con investimenti tra 3 e 20 milioni, ci preme rilevare che questo finanziamento non aiuterà le piccole e microimprese del settore, ma piuttosto i distretti produttivi e la grande distribuzione. Sono necessari interventi mirati e robusti, sia economici che giuridici, per sostenere il settore che versa in una grave crisi economico-finanziaria, caratterizzata da molte chiusure di imprese e poche nuove aperture, a causa della concorrenza sleale della Grande Distribuzione Organizzata e delle piattaforme online.
- **Giustizia: riforme e investimenti**. Continuare a riformare il sistema giudiziario per ridurre i tempi dei processi e migliorare l'efficienza. Investire in tecnologie digitali per la gestione dei casi e la formazione del personale giudiziario. In nostro Report di alcuni anni fa quantificavamo che lentezze ed inefficienze della giustizia ci costavano 2,5 punti Pil, pari a circa 40 miliardi di euro. Nonostante i progressi segnati negli ultimi anni, l'efficienza della nostra giustizia civile appare ancora lontana dagli standard degli altri Paesi europei. Il grado di efficienza della giustizia civile presenta inoltre profonde differenze sul territorio nazionale. A livello regionale, la differenza fra Amministrazione più efficiente e meno efficiente si avvicinava a 1.300 giorni, mentre a livello provinciale, tale differenza sfiorava i 6.000 giorni. La lentezza della giustizia sembra dunque accompagnare il divario di sviluppo che continua a caratterizzare l'economia italiana.
- **Polizza catastrofali**. Il Governo ha sostenuto in questi anni una spesa di circa 4 miliardi l'anno per far fronte ai danni causati da eventi climatici avversi o da altri tipi di problematiche che investono sui territori. Ora si chiede agli imprenditori di far fronte autonomamente ai rischi e si stima che l'onere a loro carico sarà di circa 8 miliardi. Sarebbe forse il caso di intervenire con più forza sulle azioni di prevenzione, di incentivare la messa in sicurezza delle imprese.

- **Miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.** Proseguire nel semplificare le procedure burocratiche per la creazione e la gestione delle imprese. Offrire supporto e consulenza alle piccole imprese per migliorare la loro competitività e innovazione
- **Politiche attive del lavoro.** Ricordiamo che nel settore Terziario si stima che il 50% dei contratti di lavoro applicati agiscano in dumping rispetto a quelli sottoscritti dalle associazioni più rappresentative e presi a riferimento per il codice degli appalti. Con una differenza di retribuzione per una stessa figura professionale che può arrivare fino al 32%. Questo costituisce un danno ed una concorrenza sleale tra imprese che impongono un intervento più deciso da part del legislatore. Così come ci appare non più rinviabile un intervento di decisa defiscalizzazione degli aumenti contrattuali (solo di quelli riconosciuti come riferimento per il codice degli appalti).
- **Transizione verde, sicurezza energetica, protezione ambientale (PNRR).** Investire in progetti di energia rinnovabile e migliorare l'efficienza energetica delle imprese. Promuovere pratiche sostenibili e la protezione dell'ambiente attraverso incentivi e regolamentazioni.
- **Strategia per la transizione digitale.** Supportare la digitalizzazione delle imprese attraverso finanziamenti e formazione. Promuovere l'adozione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale e l'Internet delle cose per migliorare la produttività e l'innovazione.

Sul fronte della **fiscalità**, inoltre, riteniamo necessario:

- **Implementare l'interoperabilità delle banche dati fiscali**, essenziale per semplificare e rendere più efficiente il sistema fiscale. La realizzazione di un sistema informativo unitario, come previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale, migliorerebbe la trasparenza e la gestione dei dati fiscali, riducendo le dichiarazioni richieste alle imprese, quindi i costi, e valorizzando l'uso degli strumenti digitali nei rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni.
- **Rivedere il sistema delle agevolazioni e detrazioni**. Le detrazioni fiscali attuali sono statiche e non si adeguano all'inflazione o alle dinamiche economiche. Si propone l'introduzione di detrazioni dinamiche, aggiornate automaticamente in base a specifici indicatori economici, e una maggiore personalizzazione delle detrazioni per rendere il sistema più progressivo. Inoltre, si suggerisce un sistema di revisione periodica delle detrazioni per valutarne l'efficacia e l'efficienza. Si sottolinea l'importanza di un riordino delle agevolazioni fiscali, con criteri chiari e omogenei, per garantire equità e coesione sociale.
- **Riordinare il magazzino della riscossione**, una priorità per liberare risorse per le imprese e garantire trasparenza e credibilità al sistema tributario. È essenziale definire criteri oggettivi per il discarico automatico di ruoli ultradecennali o di importo minimo e prevedere forme semplificate di definizione agevolata per le imprese con passività marginali. Questo approccio permetterebbe di distinguere tra contribuenti strutturalmente inadempienti e quelli in temporanea difficoltà, offrendo strumenti di rientro realistici e accessibili**.**
- **Dare stabilità.** Confesercenti accoglie positivamente l'impegno del Governo nel rafforzare il rapporto tra cittadino-contribuente e Amministrazione finanziaria, promuovendo maggiore cooperazione, semplificazione e certezza del diritto. Il Concordato Preventivo Biennale (CPB) e il potenziamento del regime di adempimento collaborativo sono passi importanti verso un

fisco più moderno. Tuttavia, è necessaria una stabilità normativa e meccanismi correttivi flessibili per massimizzare l'adesione e l'efficacia di queste misure.

- **Introdurre una IRES premiale**. La riduzione dell'aliquota IRES dal 24% al 20% per il 2025 è un incentivo fiscale per le imprese che investono in beni strumentali avanzati e incrementano l'occupazione stabile. Tuttavia, i criteri di accesso risultano stringenti e poco adatti alla realtà delle PMI, che potrebbero non avere la capacità di autofinanziare investimenti rilevanti esclusivamente con capitale proprio. Il rischio è che il beneficio premiale rimanga appannaggio delle imprese più strutturate, penalizzando le realtà minori.
- **Introdurre una nuova web tax.** Un intervento necessario per riequilibrare la concorrenza tra colossi online e imprese del territorio e su cui - visto il mutato quadro dei rapporti commerciali Usa-Ue - non ha più senso esitare. Una tassa sulle transazioni online sarebbe un efficace strumento di tutela per l'economia reale, soprattutto per il commercio di prossimità, che subisce sempre più una concorrenza fiscale sleale da parte dei giganti online: allo stato attuale, secondo le nostre stime, circa 8 miliardi di euro l'anno di profitti dalle vendite online vengono delocalizzati dalle piattaforme internazionali, sfuggendo così di fatto all'erario italiano.