



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

**Memoria concernente l'esame del Documento di Finanza
Pubblica 2025 (ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936,
articolo 10, lettera b)**

**Memoria per l'audizione del Presidente Prof. Renato Brunetta
presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della
Repubblica e della Camera dei deputati**

17 aprile 2025

Memoria concernente l'esame del Documento di Finanza Pubblica 2025
(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettera b)

Memoria per l'audizione del Presidente Prof. Renato Brunetta presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati

17 aprile 2025

*Con il presente parere il CNEL adempie al disposto dell'articolo 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936: Attribuzioni. 1. (...) a) esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie; b) **esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e ss. mm. e ii.; (...)** d) **esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali**".*

Indice

Premessa	4
Introduzione.....	5
Quadro economico internazionale.....	9
Incertezza sulle misure tariffarie e scenario macroeconomico internazionale del DFP....	15
Il quadro economico europeo	18
Nuove sfide per la politica di bilancio europea: le spese per la difesa e il <i>ReArm Europe</i>	22
La riforma della regola sul debito in Germania e il programma del Governo Merz. Ma la reflazione tedesca fa bene all'Europa	30
Il quadro economico del DFP 2025	31
Il quadro di finanza pubblica del DFP 2025	36
Le prospettive per la finanza locale	45
Le osservazioni delle Parti sociali	48
Conclusioni.....	52

Premessa

Il Documento di Finanza Pubblica (DFP) sostituisce il Documento previsto agli articoli 7 e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La norma, al momento immutata, stabilisce che ogni anno entro il 10 aprile il Governo presenti al Parlamento il documento di riferimento per la programmazione economica e finanziaria nazionale. Tale documento recava, alla I e III sezione, gli obiettivi programmatici per l'anno e il triennio successivo (schema del programma di stabilità) e le riforme da realizzare per gli obiettivi di crescita, occupazione e competitività (schema del programma nazionale di riforma). Le due sezioni costituivano il riferimento della politica economica e della finanza pubblica nel quadro della previgente disciplina della governance economica europea. La riforma delle regole di governance economica della UE, introdotta dai regolamenti (UE) 2024/1263 e (UE) 2024/1264 e dalla direttiva (UE) 2024/1265 del 29 aprile 2024, ha cambiato l'impostazione della programmazione economica degli Stati membri e la relativa strumentazione. È stato riformato il cd "braccio preventivo" del Patto di stabilità e crescita e introdotto il Piano Strutturale di bilancio di medio termine, che con riferimento a un orizzonte temporale di quattro o cinque anni, in base alla durata della legislatura nazionale, ampliabile a determinate condizioni fino a sette anni, definisce gli impegni dello Stato in materia di bilancio, riforme e investimenti.

Il contesto in cui il Documento all'esame viene presentato è transitorio, poiché la normativa nazionale di finanza pubblica non è ancora stata adeguata alle regole europee introdotte nel 2024. Si è tenuto conto della stessa scadenza prevista dalla normativa vigente (articolo 7 della legge n. 196/2009) per consentire il coinvolgimento del Parlamento sul nuovo Documento in tempo utile per la trasmissione alla Commissione Europea. La data del 30 aprile resterebbe in ogni caso ferma, poiché all'articolo 21 del regolamento 1263/2024 – e nella comunicazione C/2024/3975 del 21 giugno 2024 che contiene orientamenti specifici anche sull'orizzonte temporale di riferimento - si prevede che ciascuno Stato membro presenti alla Commissione, appunto entro tale scadenza, una relazione annuale sui progressi compiuti nell'attuazione del percorso di spesa netta, delle riforme e degli investimenti previsti.

Alla luce delle innovazioni introdotte a livello europeo, il nuovo DFP è articolato in due sezioni integrate, la prima con le informazioni richieste sui progressi compiuti, la seconda sui contenuti previsti dall'articolo 10, comma 3, della legge 196/2009, come l'analisi del conto economico e di cassa delle amministrazioni pubbliche per il 2024, le previsioni tendenziali del quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il triennio 2025–2027, i dati relativi al debito pubblico, ai saldi, alle risorse per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, le informazioni sulle principali voci di spesa pubblica e gli elementi che dimostrano la coerenza tra il conto economico e il percorso di spesa netta stabilito nel Piano Strutturale 2025–2029, nonché i criteri metodologici utilizzati.

Il quadro macroeconomico tendenziale del DFP è stato approvato dall'UPB in data 7 aprile 2025. Le previsioni sono state validate assumendo piena e tempestiva realizzazione dei progetti del PNRR e delle ipotesi avanzate dal MEF sull'evoluzione delle tensioni geopolitiche e economiche del contesto internazionale, sottolineando la presenza di profili di rilevanza oggettivamente non quantificabili allo stato. L'elevata incertezza spinge l'UPB a sottolineare come, i rischi stimati nel QMT, siano orientati al ribasso. In questa sede si esamina il Documento di Finanza Pubblica approvato dal Consiglio dei ministri in data 9 aprile 2025.

Introduzione

La **terza crisi globale del terzo millennio è decisiva**. Scuote dalle fondamenta l'edificio delle regole degli scambi commerciali e della globalizzazione. Sposta gli equilibri geo-politici verso l'Oceano Pacifico. Rimette in discussione antiche alleanze. **Esige una risposta dell'Unione europea rapida, efficace, lungimirante.**

Dopo la Grande crisi finanziaria del 2008-9, aggravata in Europa dall'appendice dell'emergenza dei debiti sovrani, e quelle della Pandemia del 2020-21, **la guerra dei dazi scatenata dall'Amministrazione Trump è la pagina di un capitolo più vasto e denso nella storia dei rapporti di forza tra le grandi potenze economiche, finanziarie e militari del Mondo.**

L'innalzamento delle tariffe annunciato il 2 aprile, e sospeso il 9, porta il **livello delle barriere doganali USA ai massimi dagli anni 30**, quando lo *Smoot-Hawley Act* avviò l'era del protezionismo che aggravò la depressione. Soprattutto, **fa saltare il sistema delle regole incardinato sul World Trade Organization (WTO)** e nato poco prima della fine della Seconda guerra mondiale proprio per evitare gli errori compiuti nel decennio precedente. Non fu una coincidenza.

Quando la libertà degli scambi si riduce in tale misura **in gioco non c'è solo il benessere economico e sociale, ma la stessa pace mondiale**. Gli accordi di Bretton Woods miravano a creare una cornice di regole entro cui i rapporti economico-finanziari internazionali potessero essere condotti in modo ragionevole e senza grandi tensioni, sotto la stretta sorveglianza a 360° degli Stati Uniti.

La guerra dei dazi viene dopo **il riorientamento degli USA verso lo scacchiere orientale, che nelle analisi americane, contiene la minaccia primaria alla sicurezza di Washington**. Il loro nemico numero uno non è più sul fronte occidentale: **la Russia non è l'URSS**, un modello sociopolitico rivale e una potenza di primo livello. **Il nemico più temibile è a Oriente**: la **Cina** è già tecnologicamente, economicamente e forse militarmente alla pari degli Stati Uniti. La forza militare americana si rivolge, in via primaria, al fronte Pacifico.

Gli Stati Uniti stanno perseguendo lo **sganciamento dalle filiere produttive cinesi ormai da oltre quindici anni**, da quando hanno compreso l'**importanza del settore manifatturiero** non solo per la crescita economica ma anche **in chiave strategica tecnologica e militare**. La perdita di competenze e di fabbriche ha notevolmente indebolito la struttura produttiva statunitense in campo metalmeccanico, digitale, farmaceutico. Per riconquistare capacità produttiva hanno adottato varie strategie: barriere doganali, divieti di acquisizioni, massicce politiche industriali. I dazi di Trump sono l'ultima misura della serie.

Le **conseguenze economiche** dell'innalzamento delle tariffe sono **potenzialmente molto gravi**. La loro entità dipende molto dalla **reazione degli operatori e degli attori politici**. Il primo effetto è stato l'**innalzamento dell'incertezza** a livelli che superano di gran lunga quelli toccati nel 2020, quando nessuno sapeva quanto sarebbe durata e come sarebbe finita la pandemia. Nemmeno oggi nessuno sa come e quando finirà la partita dei nuovi dazi. Simmetricamente all'aumento dell'incertezza c'è stata la **caduta della fiducia delle imprese e delle famiglie**.

Più incertezza e meno fiducia sono uguali a **riduzione della domanda di beni di investimento e di consumo**. Con ricadute negative su produzione, occupazione e redditi. In altre parole: **recessione**. Il solo nominarla provoca timori giustificati per occupazione e benessere dei cittadini.

Di fronte a queste sfide epocali, **i numeri scritti del DFP** vanno considerati come un utile **punto di riferimento** per capire lo stato di salute dell'economia italiana fotografata un attimo prima che avvenisse il terremoto dei dazi statunitensi. Punto di riferimento dal quale partire per ragionare sul che fare.

Il quadro che emerge è di **crescita flebile in un quadro di solidità strutturale**. La crescita flebile è nelle cifre che ormai tutti conoscono di aumento annuo del PIL da <zero virgola>. Tre osservazioni in merito.

Anzitutto, molto **correttamente il Governo ha deciso di non includere nello scenario la guerra dei dazi**, per la semplice ragione che è ancora troppo avvolta dalla nebbia dell'indeterminatezza sul punto di caduta finale.

La seconda osservazione è che questa **fragilità non è specifica dell'Italia**. Non siamo, cioè, il fanalino di coda d'Europa. Perfino più debole è la crescita francese.

La terza considerazione è che, se fare previsioni economiche è sempre un'arte difficile e poco gratificante, **oggi tale esercizio risulta ancor più complesso**.

Perciò non ha molto senso ragionare attorno a questi numeri decimali, mentre val la pena prendere nota del costo, in termini di minor PIL, e quindi minor benessere per i cittadini, dell'aumento delle tariffe USA.

Questo esercizio è incluso nel DFP e indica l'1,7% cumulato nel 2027, cioè **quasi 880 euro in meno a famiglia in quell'anno, 1.700 euro come somma nel triennio**. Si tratterebbe, con ogni probabilità di una stima per difetto.

Il quadro di solidità è fornito **da tre indicatori molto importanti**: occupazione, saldi di finanza pubblica e posizione nei conti con l'estero.

Il **numero di occupati** continua a salire, sfidando la legge di gravità costituita dalla quasi stagnazione del PIL. A febbraio il numero di persone impiegate ha toccato un nuovo massimo storico. Sebbene l'**aumento del tasso di disoccupazione dei giovani**, in Italia come nel resto d'Europa, sia un campanello d'allarme da prendere in seria considerazione, specie in presenza della **rarefazione del numero di giovani** per l'invecchiamento della popolazione. Ricordiamoci che l'occupazione è un indicatore ritardato dell'andamento dell'economia: luce di stelle ormai morte.

I **saldi di finanza pubblica vanno meglio** di quanto previsto solo cinque mesi fa. I progressi compiuti nel 2024 sono superiori a quello che si era immaginato sia per i saldi sia per il debito sia per la variabile introdotta nella nuova governance europea, la **spesa netta**. Quest'ultima nel 2024 è calata del 2,1%, anziché dell'1,9% programmato.

Il combinato disposto dell'allineamento congiunturale dell'Italia al resto dell'Eurozona e della buona tenuta della finanza pubblica si è tradotto nell'**andamento dello spread e nell'innalzamento del rating**. A proposito di quest'ultimo, ricordiamoci sempre che le agenzie guardano la realtà attraverso lo specchietto retrovisore e vanno prese sul serio solo perché il loro giudizio incide sulle decisioni di portafoglio dei grandi investitori istituzionali, come i fondi pensione. Lo *spread* si sta comportando come quelli spagnolo e francese, quindi non c'è una anomalia italiana.

I **conti con l'estero** continuano ad inanellare surplus e celebriamo i successi dell'*export*. La posizione netta sull'estero, che indica il totale del dare e avere con il resto del mondo, è ormai attiva per oltre il 15% del PIL; era passiva per quasi un quarto di PIL dodici anni fa.

Se essere in passivo può essere pericoloso per un Paese che non ha moneta di riserva, come l'Italia, essere in **attivo crescente non può essere motivo di vanto**, perché riflette la **debolezza della domanda interna**, oltre alla capacità delle imprese di conquistare mercati esteri.

Nel DFP si evidenzia la **stagnazione della produttività totale dei fattori** e la frenata del **PIL potenziale**. Inoltre, nelle 120 pagine solo 14 righe sono dedicate alla semplificazione normativa, che è la chiave di volta per rivitalizzare l'iniziativa imprenditoriale e rilanciare l'innovazione.

In effetti, occorrerebbe fare una rotazione concettuale e passare dall'enfasi costante sulla competitività all'**esaltazione dell'innovazione**. In quest'ottica andrebbero giocati anche i rinnovi dei contratti aperti, sia nel settore privato che nel pubblico impiego. Un rinnovo cruciale per fornire quella spinta ai consumi che è diventata indispensabile ora che la forte crescita dell'*export* trova nei dazi un ostacolo altissimo.

Le **nuove previsioni di crescita** del Governo abbassano il profilo disegnato a settembre di quasi un punto percentuale. Mentre **non cambiano le proiezioni per il deficit pubblico** in rapporto al PIL e il debito pubblico risulta appena superiore.

Questo vuol dire che si **tiene dritta la barra fissata** allora e non si modifica la politica economica. Si fornisce così un elemento importante di certezza alle famiglie e alle imprese, proprio quando intorno a noi grande è il caos.

Unico fattore di indeterminatezza è costituito dall'**aumento della spesa per la difesa**. In attesa che il vertice NATO di giugno fissi gli obiettivi precisi, è probabile che un eventuale consistente aumento di tale spesa debba indurre a uno scostamento di bilancio, che è uno strumento di gestione fisiologico quando si vivono trasformazioni di contesto così radicali.

Quadro economico internazionale

Il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine (PSBMT) e la successiva legge di bilancio avevano delineato nei mesi finali del 2024 lo schema della politica economica italiana a partire da alcune caratteristiche dello scenario economico che oggi, a soli pochi mesi di distanza, risultano profondamente mutate.

Con tutta probabilità, il percorso delle politiche di bilancio europee, indicato solamente l'autunno scorso sulla base delle regole del Patto di Stabilità appena riformato, non sarà rispettato già da quest'anno, nel primo anno di applicazione della nuova governance.

D'altra parte, il percorso di aggiustamento dei conti pubblici necessario per il rispetto del Patto di Stabilità era già stato oggetto di attenzione da parte di diversi Paesi da alcuni mesi. Soprattutto in Francia, dove il quadro politico interno ha reso difficile l'adozione di politiche coerenti con gli obiettivi del PSBMT.

Alle difficoltà incontrate da alcuni Governi, per ragioni legate al quadro politico interno, si sono poi aggiunte le nuove sfide derivanti dal drastico cambiamento delle politiche degli Stati Uniti dopo l'inizio del secondo mandato Trump.

In particolare, **un primo aspetto importante è legato al riorientamento degli Stati Uniti rispetto alle politiche di difesa in Europa**, e questo ha sollevato l'esigenza di ampliare in tempi brevi le risorse destinate alle spese militari da parte dei diversi Paesi, ed aperto al dibattito riguardante la costruzione di una capacità di difesa comune europea. La stessa Commissione UE si è mossa nella direzione di consentire una **deviazione dai target definiti nei PSBMT al fine di consentire il finanziamento in deficit di alcune spese militari aggiuntive** da parte dei Paesi europei, senza che tale disavanzo abbia rilevanza ai fini del rispetto dei target del Patto di Stabilità.

Infine, l'aspetto più significativo è stato rappresentato dal fatto che dopo le elezioni **in Germania, il prossimo Cancelliere, Friedrich Merz, ha annunciato un cambiamento drastico della politica di bilancio**, in parte allo scopo di finanziare maggiori spese per la difesa, ma anche per rafforzare altre voci soprattutto allo scopo di potenziare la dotazione infrastrutturale.

Al tema della geopolitica nel corso di marzo si è poi affiancato quello, ad esso legato, delle guerre tariffarie. L'adozione di misure protezionistiche aveva rappresentato già uno dei cardini delle politiche della prima amministrazione Trump, nonché uno dei punti centrali del programma dell'ultima campagna elettorale. Tuttavia, la prima fase della nuova legislatura ha visto proporre una versione radicale delle misure annunciate.

Nel corso delle ultime settimane gli annunci di dazi sono stati proposti con toni enfatici, venendo poi frequentemente seguiti da ritrattazioni, in alcuni casi anche a poche ore di distanza. **Il continuo alternarsi di annunci e successive ritrattazioni ha avuto come conseguenza un aumento dell'incertezza.**

Soprattutto le imprese multinazionali sono particolarmente vulnerabili rispetto a cambiamenti nelle regole del commercio internazionale e possono ritrovarsi nella necessità di modificare la localizzazione degli impianti in funzione del diverso contesto normativo. È un tema fondamentale per le imprese che operano all'interno di catene globali del valore disintegrate, caratterizzate da un elevato volume di scambi di prodotti intermedi fra imprese localizzate in diversi paesi, dove ciascun passaggio di input da una frontiera può comportare l'applicazione di un dazio, facendo lievitare i costi di produzione. Le strategie delle imprese in un contesto di barriere tariffarie devono quindi modificarsi attraverso processi di integrazione verticale della produzione e localizzazione di impianti nei mercati di destinazione dei prodotti. Processi di così vasta portata richiedono investimenti importanti, che non possono essere avviati se non in un contesto di regole stabilizzate.

In mancanza di certezza sulle normative, l'esito più probabile nel breve non può essere che un rinvio dei progetti di investimento più importanti, con effetti depressivi sulla domanda internazionale. Alcuni indicatori che misurano l'incertezza politica evidenziano come questa si sia portata su livelli elevatissimi in una prospettiva storica. In particolare, è aumentata molto l'incertezza relative alle politiche sulle politiche in materia di scambi commerciali internazionali.

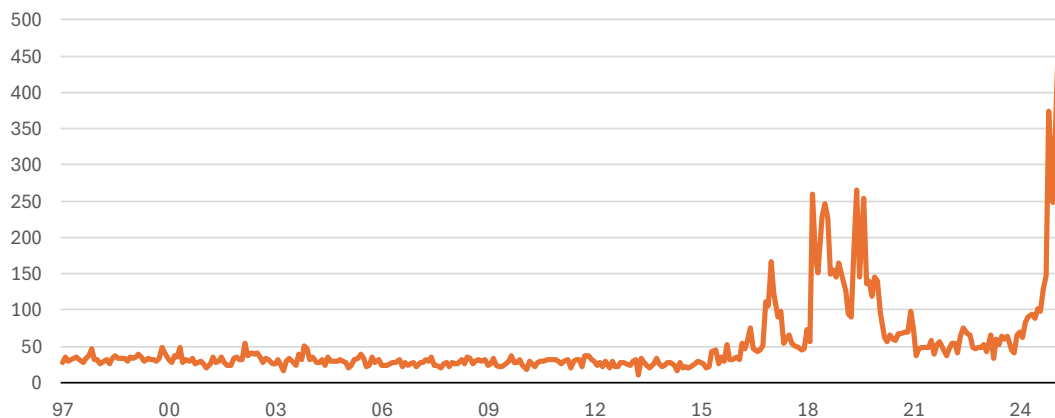
L'impatto dell'aumento dell'incertezza sugli investimenti può peraltro protrarsi anche una volta che i nuovi dazi siano stati definiti, se i mercati scontano la possibilità di nuovi cambiamenti delle regole in futuro. Inoltre, gli effetti sugli investimenti possono essere amplificati se le aziende esposte maggiormente al rischio di dazi subiscono un peggioramento delle condizioni di accesso al credito.

Indicatore di incertezza delle politiche economiche



fonte policyuncertainty.com

Trade Policy Uncertainty Index



fonte www.matteoiacoviello.com

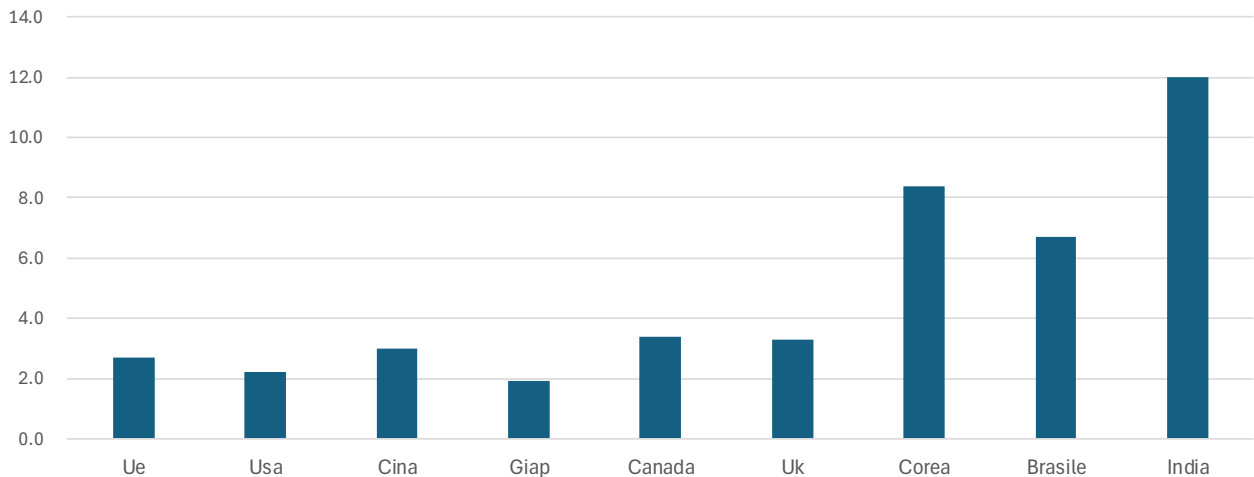
L'incertezza sulle politiche è stata alimentata nell'avvio della seconda presidenza Trump dalla successione di annunci spesso in contraddizione, che anticipavano l'introduzione di dazi, venendo seguiti da successive ritrattazioni da parte del Presidente USA.

Il 2 aprile, data etichettata come "Liberation day", sono state quindi introdotte misure di aumento dei dazi sulle importazioni americane di entità straordinaria. In particolare, i nuovi dazi sono differenziati a seconda dei Paesi, e sono stati calcolati come la metà del saldo commerciale USA bilaterale normalizzato sulla base del livello delle importazioni, con una base minima, pari al 10 per cento per i Paesi che presentano surplus contenuto o un deficit verso gli USA. È questo il caso ad esempio del Regno Unito. Per le economie dell'Unione europea è stato introdotto un dazio del 20 per cento, mentre per alcune economie asiatiche siamo andati ben oltre: i Paesi più colpiti sono il Vietnam (con una tariffa del 46 per cento), Taiwan (32 per cento), Cina (34 per cento).

Le stime della *Tax Foundation* evidenziano un dazio medio sulle importazioni americane pari al 16,5 per cento (dal 2,5 per cento medio del 2024) qualora le misure annunciate il 2 aprile dovessero venire confermate.

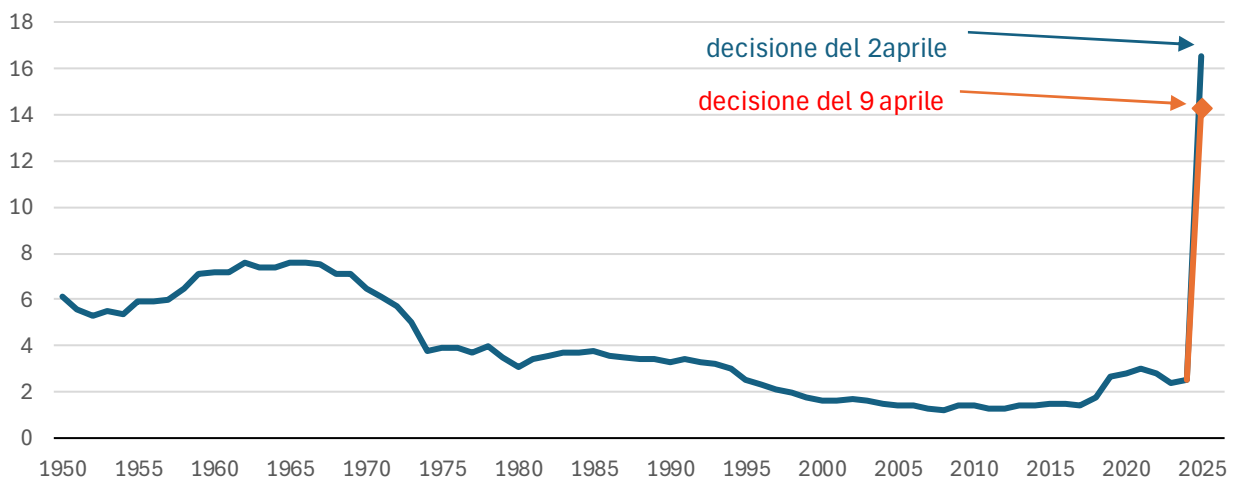
L'entità di tali rialzi, se attuata, comporterebbe evidentemente effetti dirompenti sugli scambi commerciali internazionali, considerando che la politica commerciale degli Stati Uniti si disallineerebbe da quella di tutte le maggiori economie avanzate, spingendo queste ultime a adottare a loro volta misure di ritorsione.

Dazi applicati sugli scambi, prima delle guerre tariffarie



Dati Wto. Trade weighted, Tariffe Most Favoured Nation, applicate in via non discriminatoria ai prodotti provenienti da tutti gli altri membri del Wto.

Stati Uniti, tariffe applicate sulla media del totale delle importazioni



fonte Tax foundation

L'impatto delle politiche annunciate progressivamente dalla metà di marzo in poi sul *mood* degli operatori economici è stato dirompente. Le conseguenze sono evidenti nell'andamento dei mercati finanziari.

In una prima fase, nel periodo immediatamente successivo alle elezioni americane, i mercati erano stati orientati in prevalenza dall'ipotesi di una introduzione graduale dei dazi e delle altre politiche annunciate in campagna elettorale. A ciò era quindi corrisposto un andamento positivo dei mercati azionari, soprattutto a seguito dell'aspettative di provvedimenti di deregolamentazione dei mercati e di conferma dei tagli delle tasse varati

durante il mandato precedente. I tassi a lungo termine americani avevano quindi evidenziato una fase di aumento legata alle aspettative di crescita.

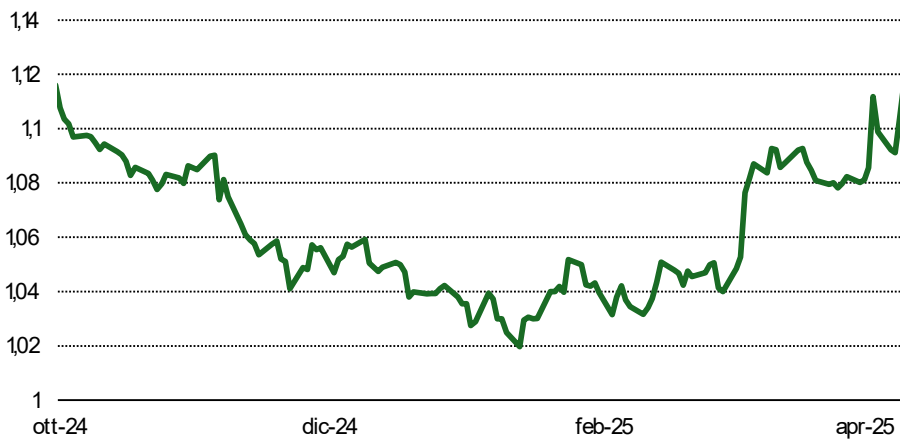
Da marzo il clima si è invece modificato; i forti rialzi dei dazi hanno alimentato le aspettative d'inflazione, fatto salire i tassi a lunga e determinato perdite significative per i mercati azionari. Inoltre, diversamente da quanto ci si sarebbe potuto attendere tenendo conto degli aumenti dei dazi annunciati, il dollaro ha iniziato a svalutarsi, un chiaro segnale di perdita di fiducia degli investitori nei confronti dell'economia USA. In generale, quindi, le condizioni finanziarie americane sono diventate rapidamente di segno restrittivo.

Con il passare dei giorni, la situazione è quindi parsa precipitare, lasciando temere l'inizio di una crisi sistemica. L'aumento delle tensioni sui mercati, e l'emergere di posizioni di disaccordo anche all'interno dell'*entourage* del Presidente, hanno spinto quindi Trump ad una rapida retromarcia. **Il 9 aprile, ad una settimana dal *Liberation day* i nuovi dazi sono stati revocati, tornando al precedente dazio del 10 per cento per un periodo transitorio di 90 giorni, nel quale si dovrebbero aprire delle interlocuzioni fra i diversi Paesi e l'amministrazione USA.** Al contempo però è stata avviata una vera e propria guerra commerciale con la Cina, nei confronti della quale i dazi USA sono stati innalzati al 245 per cento (ultima reazione di ieri); a tali misure le autorità cinesi hanno risposto introducendo a loro volta misure di restrizione importanti. Considerando l'aumento dei dazi sulle importazioni dalla Cina e il fatto che i dazi sulle importazioni di acciaio e alluminio sono stati mantenuti al 25 per cento, la tariffa media sulle importazioni USA non è stata ridotta molto rispetto alla decisione del 2 aprile, anche se evidentemente gli effetti a livello di area geografica sono molto diversi.

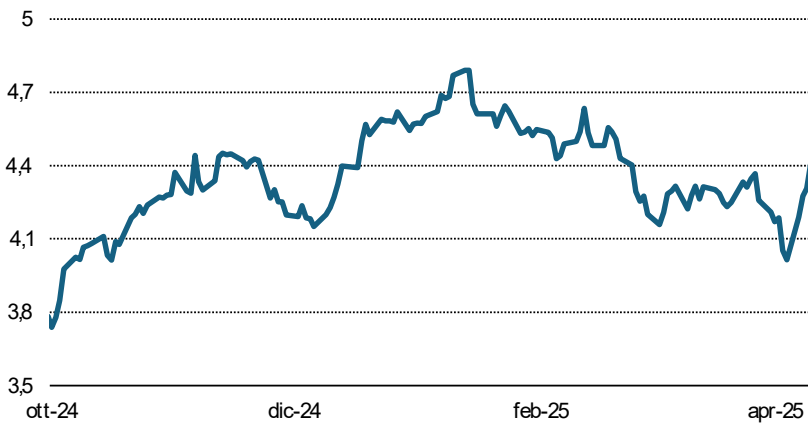
Tuttavia, la disponibilità ad aprire trattative dopo il 9 aprile non è apparsa sufficiente a migliorare il quadro dei mercati. Le tendenze recenti suggeriscono una perdita di credibilità delle politiche degli Stati Uniti, che potrebbero pesare sul mercato dei titoli di Stato.

In generale, l'irrigidimento delle condizioni finanziarie, aggiungendosi agli effetti dei dazi ed a quelli dell'incertezza, rischia di determinare un brusco peggioramento dell'economia USA con riflessi sull'intera economia mondiale.

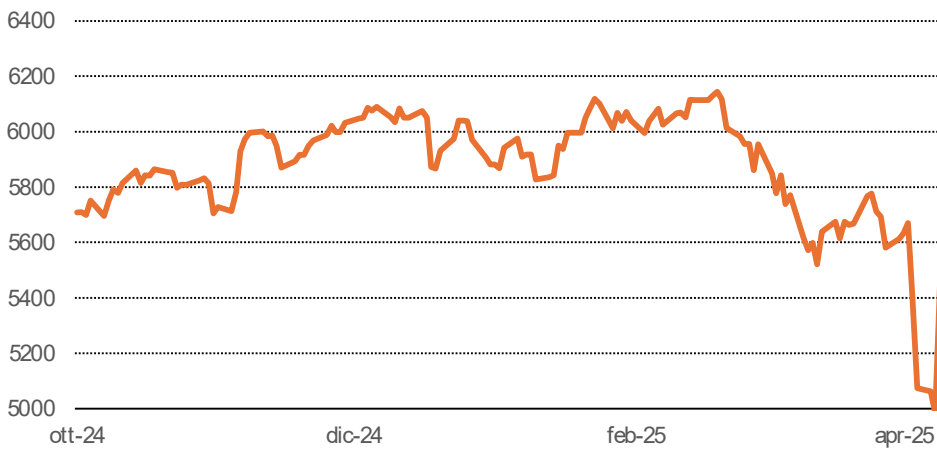
Cambio dollaro euro



Stati Uniti: tassi d'interesse a 10 anni



Borsa Usa, indice S&P500



La situazione dal lato delle politiche commerciali diventerà più chiara nel corso delle prossime settimane. In ogni caso, anche ipotizzando che vengano avviate trattative per ridimensionare la portata degli aumenti dei dazi, è chiaro che siamo entrati in una nuova fase storica per le politiche commerciali internazionali, segnata dal superamento delle regole che nel secondo dopoguerra hanno guidato i processi di globalizzazione.

L'entità delle misure introdotte, anche nella versione meno accentuata in vigore nelle prossime settimane, avrà effetti sulla crescita.

Primi riscontri sulle ricadute economiche di breve termine del cambiamento delle politiche economiche americane possono essere anche colti dai risultati delle indagini congiunturali presso le famiglie e le imprese americane. In particolare, i riscontri delle inchieste condotte in marzo non sono buoni. Soprattutto, sono cambiate le aspettative d'inflazione delle famiglie americane, che hanno iniziato a scontare gli effetti sui prezzi al consumo che potrebbero derivare dagli aumenti delle tariffe.

Dal lato delle imprese, quelle manifatturiere hanno iniziato a registrare i primi rincari dei costi di produzione, mentre nei servizi sono peggiorate molto le attese delle imprese sull'andamento dell'occupazione.

In definitiva, il mood degli operatori economici sta risentendo dell'incertezza sulle politiche commerciali, ed è probabile che nei prossimi mesi anche i livelli della domanda interna USA risentiranno del peggioramento delle attese.

Incertezza sulle misure tariffarie e scenario macroeconomico internazionale del DFP

Le guerre tariffarie modificano evidentemente le prospettive economiche di tutti i Paesi.

In particolare, gli scenari possono essere condizionati dalle ipotesi adottate con riferimento alle tariffe. Anche il DFP del Governo italiano ha dovuto quindi tenere conto del mutamento del quadro internazionale.

Considerando il momento di elevata incertezza, la scelta è andata nella direzione di costruire lo scenario macroeconomico in assenza di guerre tariffarie. Di fatto quindi, incorporando ipotesi coerenti con il set informativo prevalente sino ai primi di quest'anno. Tale scelta ha riscontro nelle ipotesi adottate per le variabili esogene internazionali.

In particolare, lo scenario adotta l'ipotesi di una crescita del PIL mondiale al netto dei Paesi Ue del 2,5 per cento nel 2025, e del 2,6 e 2,7 nel biennio successivo rispettivamente.

La crescita del commercio mondiale si manterrebbe leggermente al di sotto del 2 per cento nel 2025 e nel 2026, accelerando al 2,4 nel 2027.

Questi risultati configurano quindi una situazione di crescita modesta nel complesso, senza però recepire i rischi associati ad una escalation delle misure protezionistiche.

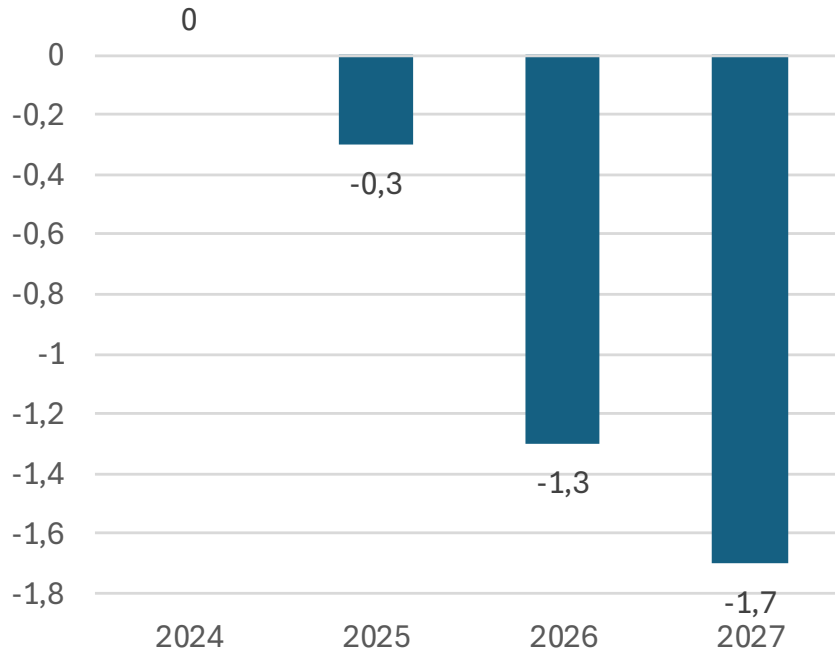
L'analisi delle possibili implicazioni dei dazi USA è invece proposta nel DFP in un approfondimento.

È stata effettuata una simulazione che stima l'effetto di dazi con un ordine di grandezza analogo a quello annunciato da Trump nel Liberation day. In particolare, l'ipotesi che è stata adottata è di un dazio pari al 25 per cento per Messico e Canada, al 54 per cento per la Cina, al 20 per cento per i Paesi della UE. Inoltre, si ipotizza l'introduzione di misure di ritorsione da parte degli altri Paesi, anche tanto nel caso della UE, quanto in quello della Cina, queste sarebbero di entità più contenuta rispetto a quelle introdotte dagli Stati Uniti.

La simulazione considera anche l'effetto di attenuazione dell'impatto dei dazi che potrebbe derivare da un apprezzamento della valuta americana. Questo naturalmente è quanto ci si dovrebbe attendere nel caso di introduzione di dazi sulle importazioni da parte di un Paese; tuttavia, va anche evidenziato come nel corso delle ultime settimane il dollaro abbia registrato piuttosto una fase di indebolimento, legata evidentemente al fatto che la minaccia di tariffe elevata ha innescato una fuga di capitali legata ad una perdita di fiducia verso gli Stati Uniti.

In generale, gli impatti stimati dei dazi sulla crescita mondiale sarebbero severi, sottraendo nel caso dell'Italia tre decimi di crescita già da quest'anno, un punto nel 2026 e quattro decimi nel 2027, con una differenza nei livelli del PIL rispetto allo scenario base dell'1,7 per cento nel terzo anno della simulazione.

Impatto cumulato sul Pil dell'Italia di uno shock sulle tariffe



Simulazione Dfp

TAVOLA R1: IMPATTO DELLO SCENARIO (deviazione % dallo scenario base)⁵³

	Paese	2025	2026	2027
PIL reale	US	-1.5	-2.1	-1.3
	UE	-0.4	-1.4	-1.7
	Italia	-0.3	-1.3	-1.7
	Cina	-0.6	-1.9	-2.2
Tasso di disoccupazione*	US	0.4	0.6	0.3
	UE	0.1	0.3	0.4
	Italia	0.1	0.3	0.4
	Cina	0.1	0.4	0.4
Prezzi consumo	US	0.8	0.4	0.6
	UE	-0.1	-0.7	-0.4
	Italia	-0.1	-0.9	-0.6
	Cina	0.3	0.0	0.3

(1) Differenze tra tassi.

Il quadro economico europeo

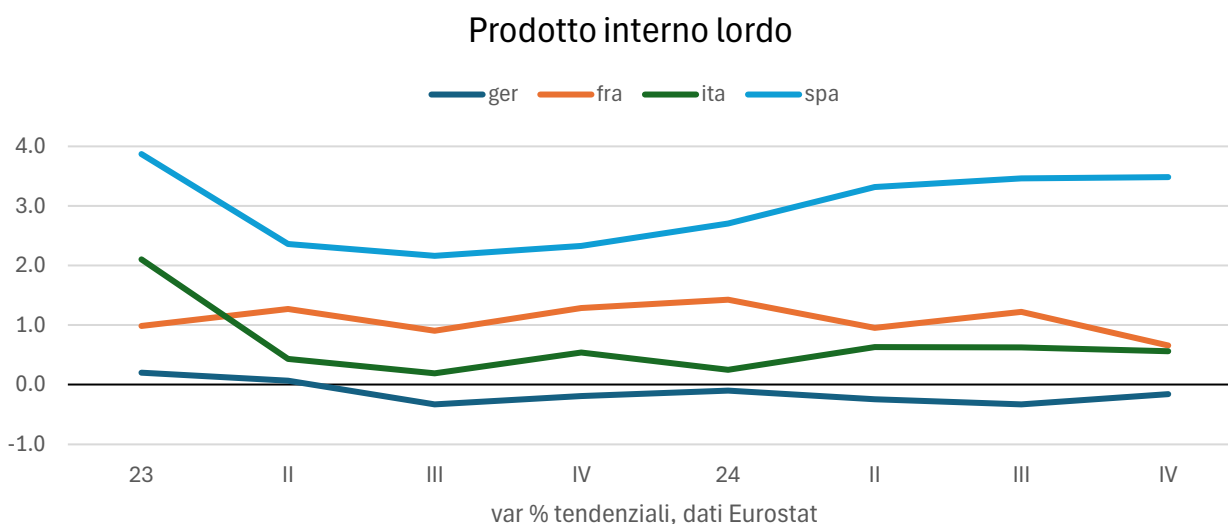
Gli aumenti delle tariffe sulle importazioni USA, l'incertezza sulle prospettive delle esportazioni e le tensioni finanziarie hanno naturalmente effetti sulle economie dell'area euro. Queste ultime, peraltro, già venivano da una fase di debolezza della congiuntura iniziata da fine 2022. Sulla base degli indicatori congiunturali gli spunti di ripresa nella prima parte del 2025 erano molto limitati già prima che esplodesse la guerra di dazi.

Il rallentamento europeo si caratterizza per alcune specificità dal punto di vista dei differenziali di crescita fra i Paesi dell'area oltre che da quello dei divari negli andamenti settoriali.

Dal punto di vista delle tendenze dei diversi Paesi, le maggiori economie hanno evidenziato differenziali di crescita piuttosto ampi, con una gerarchia segnata da una particolare debolezza dell'economia tedesca, e una crescita molto vivace di quella spagnola.

L'economia italiana e quella francese sono cresciute a tassi leggermente superiori rispetto alla Germania, sebbene la francese abbia beneficiato nel 2024 dell'effetto Olimpiadi che si è spento già nel quarto trimestre, ed è ora quella in maggiore difficoltà.

Le divergenze negli andamenti dei Paesi europei sono in parte riconducibili alla specializzazione produttiva. Difatti, la frenata europea è spiegata soprattutto dalla fase di recessione che ha colpito i settori manifatturieri.



L'andamento dell'attività industriale ha rispecchiato durante questo periodo innanzitutto i problemi legati ai maggiori prezzi dell'energia sui mercati europei rispetto alle altre maggiori aree dell'economia mondiale, con effetti negativi sulla domanda interna e sulla posizione competitiva europea. Tale differenziale rispecchia il fatto che ancora per una quota significativa dell'anno l'offerta marginale, quella che fissa il prezzo di mercato, è costituita da impianti a gas, la cui produzione presenta costi legati alle quotazioni del gas naturale, che non sono ritornati in Europa su livelli analoghi a quelli precedenti l'inizio della guerra in Ucraina.

L'industria europea è stata anche penalizzata dai problemi del settore automobilistico, legati al processo di decarbonizzazione. In generale, le case automobilistiche europee sono in difficoltà nel presentare sul mercato dei modelli di veicoli elettrici a prezzi competitivi, e stanno perdendo quote sui mercati internazionali, a seguito della progressiva affermazione delle case automobilistiche cinesi. In generale, la concezione stessa dei modelli elettrici europei è obsoleta, non essendo ancora riusciti i produttori a adottare il paradigma digitale e ad abbandonare quello metalmeccanico.

A inizio 2025 le inchieste congiunturali presso l'industria europea avevano evidenziato qualche primo timido segnale di stabilizzazione. L'avvio delle guerre tariffarie ha però di fatto ridotto le *chances* di ripresa avviando nuovamente una fase turbolenta.

In particolare, il mutamento delle regole relative al commercio internazionale ha effetti d'impatto soprattutto sui settori manifatturieri, che destinano ai mercati esteri una quota significativa delle rispettive produzioni.

I settori più esposti al mercato USA sono per l'Italia soprattutto i produttori di beni di consumo, una parte importante del "*Made in Italy*", come l'alimentare, l'arredamento, l'abbigliamento e soprattutto la farmaceutica. Va d'altra parte considerato come gli effetti diretti legati alla esposizione sul mercato USA si intersechino con quelli indiretti, legati ai rapporti di fornitura con altri Paesi che a loro volta sono esposti sul mercato americano. Il mercato USA è ad esempio importante per le esportazioni tedesche di beni di investimento che a loro volta interessano anche le aziende italiane.

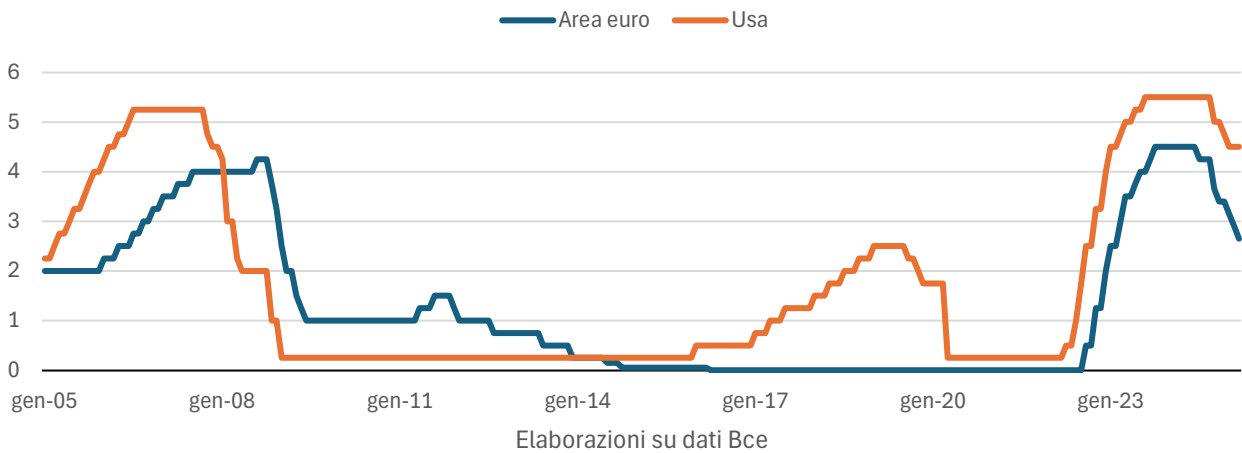
EXPORT DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI VERSO GLI USA, 2024

	Italia			Germania			Francia		
	mld €	% su exp tot	% su valore produz*	mld €	% su exp tot	% su valore produz*	mld €	% su exp tot	% su valore produz*
Totale manifattura	63.0	10.6	5.1	159.0	10.8	6.8	46.0	8.6	4.8
10-12: Alimentari, bev, tabacco	7.7	12.8	4.0	2.3	2.5	0.9	5.6	8.8	2.7
13-15: Tessile, abbigliamento	5.6	8.9	6.4	1.7	3.1	7.5	3.8	9.7	15.8
16: Legno	0.2	7.4	1.1	0.8	9.7	2.8	0.3	10.0	2.2
17: Carta	0.3	3.2	0.9	0.9	3.8	2.1	0.3	3.7	1.5
18: Stampa, supporti registrati	0.0	2.1	0.0	0.0	7.2	0.0	0.0	0.9	0.0
19: Coke, raffineria	0.7	4.2	1.0	0.3	1.2	0.3	0.6	5.8	1.2
20: Chimica	2.8	7.1	4.6	10.0	7.2	6.2	6.6	8.7	10.6
21: Farmaceutica	10.0	18.7	31.4	27.9	23.7	44.2	3.8	10.2	12.2
22: Gomma, plastica	0.9	4.6	1.6	3.2	6.0	3.5	0.9	5.2	3.1
23: Minerali non metalliferi	1.6	13.2	4.1	1.3	6.7	2.3	0.4	7.0	1.5
24: Metallurgia	1.6	4.2	2.1	4.8	6.3	3.8	1.1	4.4	3.8
25: Prodotti in metallo	1.9	7.8	1.6	4.1	8.0	2.6	1.0	7.4	1.7
26: Computer, elettronica	1.7	7.8	5.7	12.9	10.0	11.9	2.1	6.9	6.5
27: Apparecchi elettrici	2.9	9.0	5.4	10.8	10.0	8.8	1.5	5.6	5.6
28: Macchinari nca	12.9	12.9	8.2	28.9	13.3	9.7	4.3	9.7	10.2
29: Autoveicoli	4.3	10.7	6.7	34.7	13.2	6.4	1.0	1.9	1.2
30: Altri mezzi di trasporto	2.6	13.8	5.4	9.2	17.5	14.0	10.9	17.5	9.5
30-32: Mobili, altre industrie	5.1	12.6	8.4	5.3	10.8	7.7	1.9	8.6	8.2

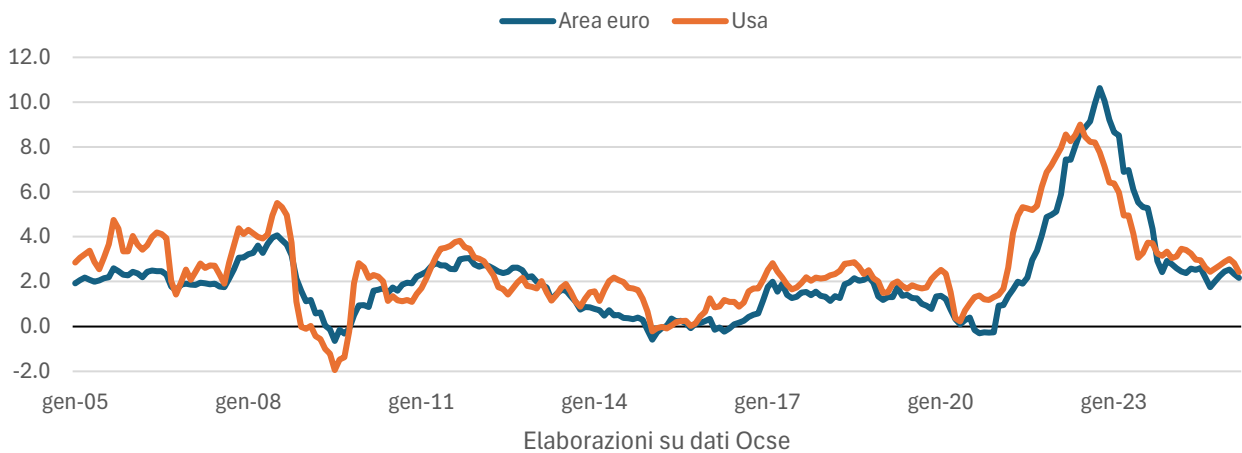
*Per il 2024 valore della produzione stimato sulla base degli indici di produzione industriale e dei prezzi alla produzione.
Elaborazioni su dati Eurostat

La relativa debolezza del quadro congiunturale europeo si è accompagnata negli ultimi mesi ad un andamento relativamente sotto controllo dell'inflazione, portatasi su valori prossimi all'obiettivo del 2 per cento. Dati l'andamento cedente dell'inflazione e la relativa debolezza della congiuntura, la BCE ha continuato ad abbassare i tassi d'interesse. L'ultimo taglio, effettuato lo scorso 12 marzo, prima quindi che esplodessero le tensioni derivanti dalle politiche USA, ha portato il tasso sui depositi delle banche al 2,5 per cento, un livello di un punto e mezzo inferiore rispetto al massimo del 4 per cento, mantenuto fra il settembre del 2023 e giugno 2024. I tassi d'interesse a breve termine in termini reali sono stati quindi quasi azzerati.

Tassi d'interesse ufficiali



Inflazione al consumo



Il superamento della fase restrittiva della politica monetaria punta a contrastare le difficoltà della fase attuale. È possibile che nelle prossime settimane i tassi d'interesse siano ridotti nuovamente.

D'altra parte, va ricordato che, diversamente da quanto accade solitamente in presenza di un inasprimento delle tariffe, questa volta il dollaro non si è rafforzato. I Paesi europei stanno quindi andando incontro anche agli effetti di un apprezzamento del tasso di cambio dell'euro verso la valuta USA. A questo poi si deve aggiungere che la valuta cinese in questa fase è rimasta relativamente stabile nei confronti del dollaro, e che nel corso delle ultime settimane, dopo l'escalation dei dazi introdotti da USA e Cina sulle rispettive importazioni, le autorità cinesi hanno iniziato a lasciare deprezzare lo yuan. Il rischio è che le guerre

tariffarie si trasformino presto in guerre valutarie, e che da ciò possa derivare un effetto deflazionistico per i Paesi europei.

In queste condizioni la politica monetaria si ritroverebbe con le armi spuntate e potrebbe essere necessario un mutamento di indirizzo delle politiche di bilancio.

Da questo punto di vista, vi sono due direzioni significative di cambiamento di rotta. Innanzitutto, quella legata alle spese per la difesa nei Paesi europei. Ma il cambiamento più importante è tuttavia quello in corso in Germania, dove sono stati allentati i vincoli relativi all'andamento del debito ed è stato programmato un piano di investimenti pubblici per i prossimi anni di ampie dimensioni.

Nuove sfide per la politica di bilancio europea: le spese per la difesa e il *ReArm Europe*

Il tema dell'aumento della spesa per la difesa in Europa è tornato all'ordine del giorno nelle ultime settimane, con accelerazioni importanti dettate dal rapido cambio dello scenario internazionale.

Per i Paesi NATO, alla quale aderisce la quasi totalità dei paesi UE (solo Austria, Irlanda, Malta e Cipro restano fuori dall'Alleanza, dato che di recente sia Finlandia che Svezia hanno aderito), da tempo si discute della necessità di portare la spesa per la difesa almeno al 2 per cento del PIL, come stabilito dalle linee guida dell'Alleanza atlantica. In base agli accordi interni all'Alleanza, è stato fissato lo sforzo che ogni Paese dovrebbe sostenere (il cosiddetto *burden sharing*): questo è espresso innanzi tutto come quota di PIL da destinare a spesa per la difesa¹, intesa come i pagamenti effettuati per soddisfare le esigenze delle forze armate, degli Alleati o dell'Alleanza stessa; l'impegno riguarda anche la tipologia di spesa, dato che almeno il 20 per cento deve essere destinato a investimenti in nuove attrezzature e in ricerca e sviluppo. Ciò comporta che i Paesi membri dell'Alleanza trasmettano dati omogenei e confrontabili, utilizzati poi per produrre report periodici.

L'obiettivo del 2 per cento ha peraltro ricevuto alcune critiche, perché molto focalizzato sull'input di spesa, senza valutare le necessità di difesa di ogni paese, e poco sulla sua efficacia. Inoltre, era ritenuto poco credibile dato che risultava scarsamente rispettato, come indicano i dati sui livelli della spesa diffusi dalla stessa NATO. Ancora nel 2022, ovvero all'indomani dell'invasione russa in Ucraina, solo 7 Paesi spendevano almeno il 2 per cento

¹ Le spese, secondo le definizioni NATO, includono i pagamenti per le forze armate, le pensioni di personale militare e civile in quiescenza, le riserve di guerra, le operazioni di mantenimento della pace e le attività umanitarie.

del PIL per la difesa. Tra i 23 Paesi UE appartenenti all'Alleanza², solo 5 presentavano livelli di spesa per difesa superiori all'obiettivo del 2 per cento: Grecia, Polonia, Lettonia, Lituania ed Estonia³. A parte la Grecia, che è l'unico Paese europeo che nell'ultimo decennio ha sempre superato la soglia del 2 per cento, gli altri sono Paesi prossimi al confine con la Russia, e quindi particolarmente sensibili alla minaccia divenuta evidente con l'invasione dell'Ucraina.

Nel 2024 però, secondo le prime stime della NATO, i Paesi dell'UE con uscite al di sopra del 2 per cento sono stati invece ben 15, evidenziando così una tendenza alla crescita della spesa per la difesa abbastanza generalizzata. Considerando l'aggregato dei Paesi UE appartenenti alla NATO, nel 2024 la spesa è stimata all'1,96 per cento del PIL (era all'1,3 per cento del PIL nel periodo 2014-2019). Complessivamente, i 23 Paesi UE appartenenti alla NATO hanno speso nel 2024 poco meno di 360 miliardi di dollari in difesa; un livello non trascurabile, seppur non lontanamente confrontabile con la spesa militare USA, che nel 2024 è stimata essere stata di circa 968 miliardi di dollari (il 2,3 per cento del PIL), rappresentando da sola circa due terzi della spesa NATO complessiva.

Ulteriori informazioni sono fornite dal database SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), costruito unendo fonti primarie (come i dati ufficiali forniti dai governi, e.g. bilanci, statistiche di finanza pubblica, libri bianchi sulla difesa), e fonti secondarie (come le statistiche internazionali e pubblicazioni specialistiche). Sulla base di tale database si osserva come la spesa militare dell'UE27 (includendo quindi anche i 4 paesi che non fanno parte della NATO) sia stata pari a 313 miliardi di dollari nel 2023 (un valore coerente con il dato NATO per lo stesso anno, considerando che qui sono incluse anche Austria, Irlanda, Cipro e Malta; inoltre, nella definizione di spesa possono esserci alcune differenze), a cui va aggiunto 1 miliardo di dollari a carico dell'Unione europea.

Per quanto tale valore sia indubbiamente inferiore alla spesa statunitense, resta su livelli sicuramente superiori a quelli della Cina (296 miliardi di dollari nel 2023, sebbene qui occorra considerare la sottovalutazione dello yuan, pari a quasi il 40% stando al *Big Mac Index*) e soprattutto della Russia (109 miliardi di dollari, che però pesano per il 5,9 per cento del PIL). Se ai 313 miliardi di dollari dell'UE27 si somma poi anche la spesa di Regno Unito e Norvegia, l'ammontare sale a 396 miliardi.

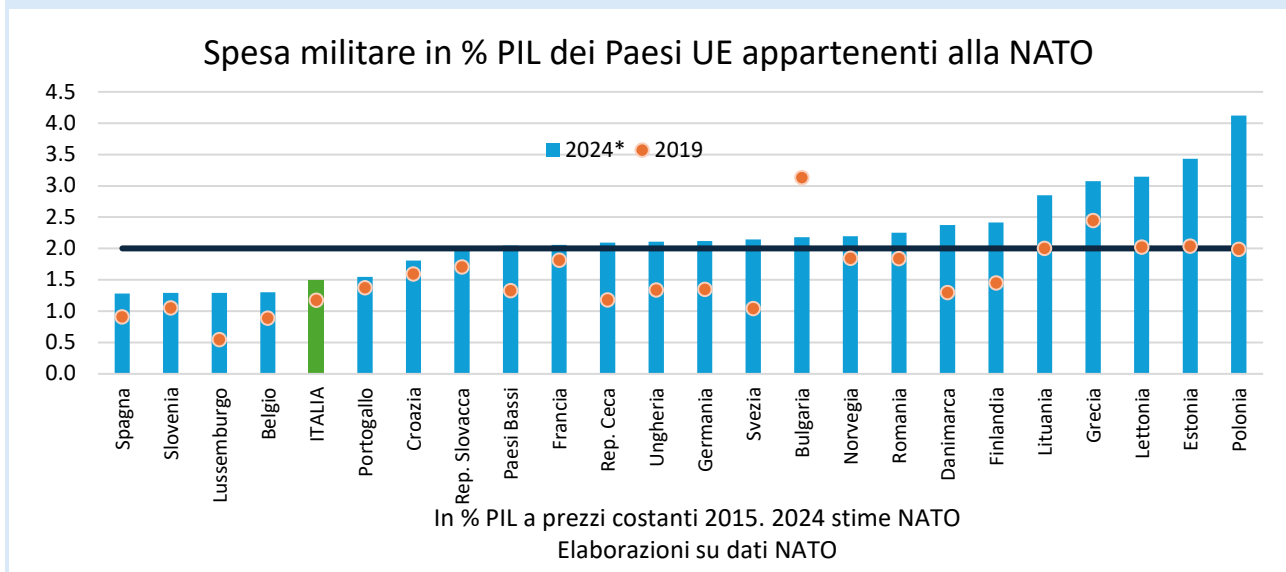
Il quadro cambia se, come fa l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS), la spesa viene corretta per le differenze di prezzi, ovvero espressa a parità di potere d'acquisto: in tal caso

² Sono esclusi Irlanda, Austria, Cipro e Malta, che non fanno parte dell'Alleanza.

³ I Paesi non UE con spesa per la difesa di almeno il 2 per cento del PIL erano, nel 2022, gli Stati Uniti (che spingono perché la linea guida sia fatta rispettare) e il Regno Unito.

la spesa militare russa sarebbe stata, secondo le stime dell'IISS, molto più vicina a quella europea, sempre espressa in Parità di Potere di Acquisto (PPP).

I dati disponibili tracciano inoltre un quadro piuttosto eterogeneo all'interno dell'Unione: come si è visto, in termini di quota di PIL destinata alla spesa per la difesa, per quanto si osservi un generale incremento nel tempo, i livelli raggiunti sono molto differenti, con Paesi che restano al di sotto dell'obiettivo del 2 per cento anche nel 2024 e altri che invece hanno allocato quote ben più elevate, come Grecia, Lettonia, Estonia e Polonia, la cui spesa ha superato il 3 per cento del PIL.



In Italia, nel marzo 2022, all'indomani della crisi in Ucraina, è stato approvato un impegno da parte del Governo ad avviare l'incremento delle spese per la difesa verso il traguardo del 2 per cento "predisponendo un sentiero di aumento stabile nel tempo, che garantisca al Paese una capacità di deterrenza e protezione, a tutela degli interessi nazionali, anche dal punto di vista della sicurezza degli approvvigionamenti energetici".

Ciononostante, secondo le stime NATO, l'Italia si distingue per una quota di PIL destinata alle spese per la difesa sempre inferiore rispetto alla media europea; va altresì rilevato, comunque, che la quota è salita dall'1 per cento del 2015 all'1,5 dell'ultimo biennio, per quanto sia ancora ampia la distanza da colmare per raggiungere il 2 per cento. In valori assoluti, la spesa per la difesa in Italia nel 2024 è stimata essere stata di circa 34 miliardi di dollari.

Secondo alcune prime notizie, è però possibile che al vertice di giugno 2025 dell'Alleanza sarà proposto un innalzamento dell'obiettivo di spesa per la difesa per ogni Paese superiore all'attuale 2 per cento, probabilmente sopra il 3 per cento (Trump proponeva addirittura il 5 per cento). Questo implica che ulteriori ingenti risorse dovranno essere destinate a questo capitolo di spesa. Per l'Italia si tratterebbe di un raddoppio.

Vi sono anche ampie differenze nella composizione della spesa. Gli **investimenti in equipaggiamenti**, che includono anche la ricerca e sviluppo, rappresentano per la media UE⁴ il 31,6 per cento della spesa, soddisfacendo così l'obiettivo del 20 per cento minimo: ma tale livello medio sintetizza, come spesso capita per le medie, situazioni molto diversificate tra Paesi. Si va infatti dal 15,2 per cento del Belgio al 51,1 della Polonia, che sta investendo parecchio nell'ultimo triennio, con un importante ammodernamento e spostamento anche verso armamenti nucleari e non convenzionali; l'Italia si posiziona poco al di sopra della soglia, con una quota di spesa per gli equipaggiamenti pari al 22,1 per cento del totale.

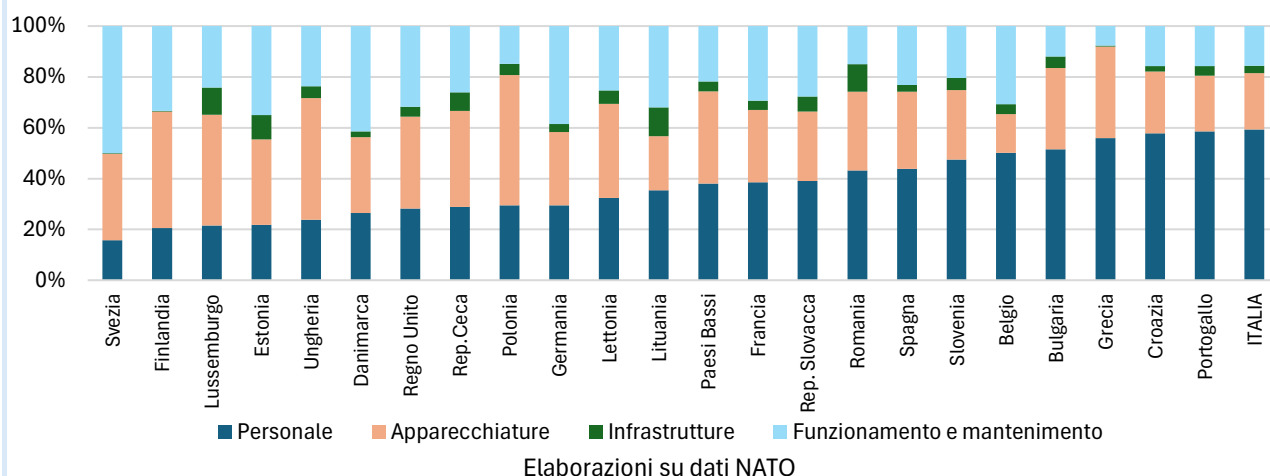
L'Italia è invece il Paese dove è maggiore la quota di spesa per il **personale**⁵, pari al 59,4 per cento della spesa per la difesa nel 2024, un livello decisamente superiore a quello osservato in media per i Paesi dell'Unione (36,7 per cento). Tale capitolo di spesa riflette da una parte la dimensione delle forze armate, dall'altra il livello di salari e pensioni (che sono incluse nella spesa). In termini di incidenza del personale militare sulla popolazione residente, però, non si osserva un caso specifico italiano, dove ci sono 2,9 occupati militari ogni 1000 abitanti, un valore in linea con la media europea (sebbene parte di questo personale sia occupato per funzioni diverse da quella della difesa in senso stretto, si pensi ai corpi usati come Forze dell'ordine come i Carabinieri, o al personale impiegato nell'operazione Strade Sicure). Anche in questo caso, la dimensione relativa delle forze armate appare maggiore in quei Paesi "di frontiera", dove la spesa sul PIL è maggiore (Grecia, Lituania, Polonia, Finlandia, Estonia, etc.).

Le **infrastrutture** costituiscono una quota modesta della spesa per la difesa; mediamente in Europa assorbono circa il 3,6 per cento del budget, con differenze tra i Paesi in base alla loro dimensione (Paesi più piccoli hanno un'incidenza maggiore, data l'assenza di economie di scala) e la loro posizione (Paesi vicini al confine, come Lituania o Romania, stanno modernizzando e ampliando le proprie infrastrutture per accogliere eserciti in dispiegamento).

⁴ Media dei Paesi UE appartenenti alla NATO.

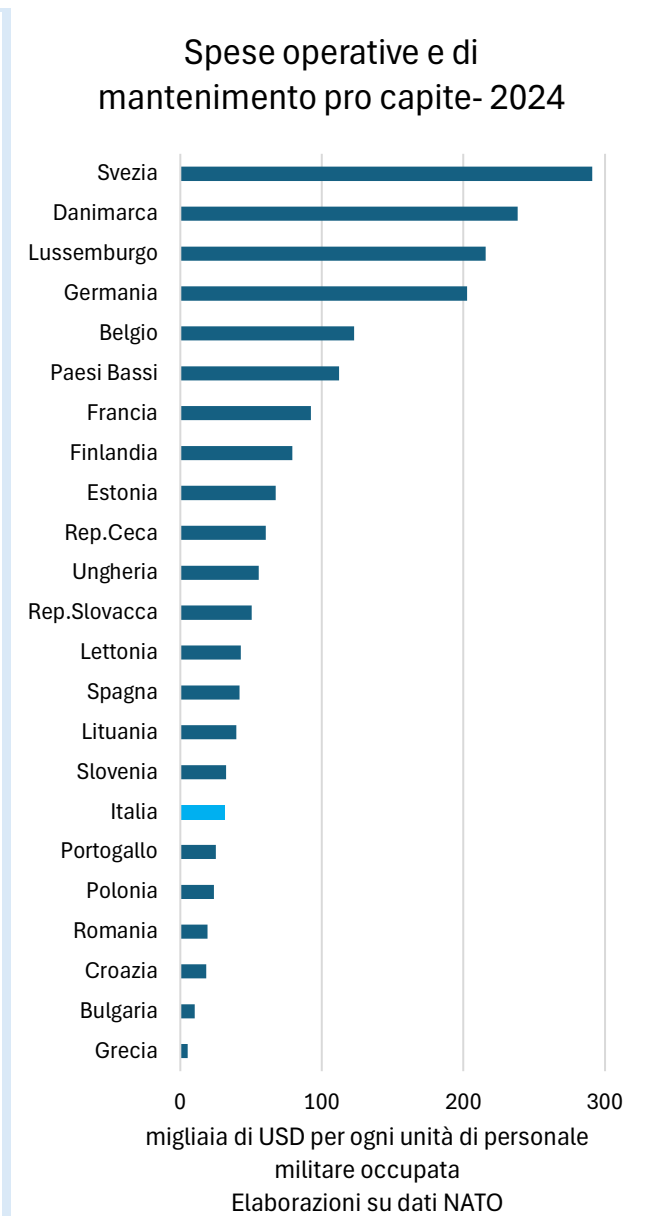
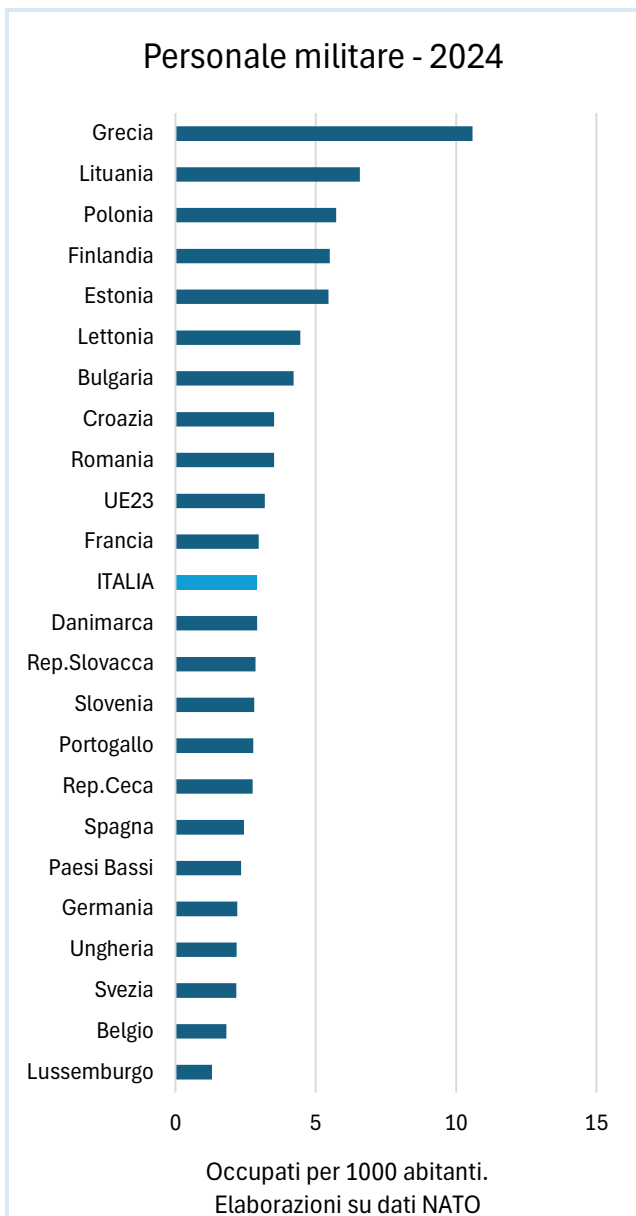
⁵ Sono incluse anche le forze di polizia addestrate come forze militari, come i Carabinieri o la *Gendarmerie Nationale*.

Composizione della spesa per la difesa - 2024



Infine, le altre spese (che includono le **spese operative e di mantenimento**) pesano sul totale del budget della difesa per il 28,2 per cento in media per i paesi europei: in Italia tali spese hanno però un peso più modesto, pari al 15,6 per cento. Questa componente di spesa assorbe le spese per il funzionamento dell'esercito, come quelle di addestramento, ma anche le munizioni: confrontando la spesa con la dimensione del personale militare, si osserva un'elevata eterogeneità tra i Paesi.

Germania, Danimarca e Svezia spendono oltre 200mila dollari pro capite (normalizzando sulla dimensione del proprio personale militare), a fronte di livelli ben più bassi in altri Paesi (il minimo è rappresentato dalla Grecia, che spende solo 5mila dollari pro capite). L'Italia, nel 2024, ha speso circa 31mila dollari pro capite per munizioni, funzionamento e addestramento, un livello di spesa inferiore alla media europea.



Questi i livelli di partenza. **A marzo 2025 è stato presentato il piano *ReArm Europe* (ribattezzato *Readiness 2030*), per affrontare le crescenti minacce alla sicurezza dell'Europa e ridurre la dipendenza dagli alleati esterni. Colmare le lacune nelle capacità, accelerare la trasformazione della difesa creando un mercato unico e migliorare la prontezza europea sono i principali obiettivi.**

Come delineato nel Libro Bianco, **i punti prioritari di intervento includono l'incremento degli investimenti per la difesa, rafforzando le capacità militari; l'aumento della collaborazione e del coordinamento, anche mediante acquisti congiunti; la creazione di un'industria della difesa più competitiva ed innovativa; l'accelerazione dei processi di approvvigionamento militare; il miglioramento della logistica e della mobilità militare.**

Gli strumenti finanziari individuati sono principalmente due: il primo è la **possibilità concessa agli Stati membri di ricorrere alla *national escape clause***, ovvero di avere un margine di flessibilità (pari all'1,5 per cento del PIL) rispetto ai vincoli fissati nel Patto di Stabilità per finanziare la spesa aggiuntiva per la difesa nei prossimi quattro anni. Nell'ipotesi che tutti i Paesi sfruttino pienamente gli spazi fiscali per finanziare tale voce di spesa, si stima che le risorse mobilitate possano raggiungere i 650 miliardi di euro. Tuttavia, alcuni Paesi hanno già elevati oneri legati al debito pubblico, aumentato negli anni della pandemia, e quindi vincoli dettati dai mercati, mediante i riflessi sugli *spread*.

Il secondo strumento principale che viene indicato è un fondo europeo, denominato ***Security Action For Europe (SAFE)***, **finanziato con emissione di debito europeo, per complessivi 150 miliardi di euro**, per erogare prestiti (ma non trasferimenti a fondo perduto) ai Paesi a sostegno degli investimenti in settori chiave della difesa, come la difesa missilistica, i droni e la sicurezza informatica. Obiettivo di SAFE è rafforzare la spesa coordinata e in prodotti europei; infatti, può finanziare solo acquisti congiunti che coinvolgeranno almeno due Paesi (di cui uno deve essere lo Stato che richiede il finanziamento SAFE, l'altro può essere un Paese UE, oppure appartenente all'EFTA, o allo Spazio Economico Europeo o l'Ucraina). Anche gli armamenti acquistati devono provenire dall'industria europea, perlomeno per quanto riguarda i sistemi più complessi e ad elevata tecnologia (IA o difesa aerea).

I paesi con finanze pubbliche migliori sembrano però al momento poco intenzionati a sfruttare tale strumento, dato che possono indebitarsi a tassi più bassi. Quelli invece più indebitati sono poco interessati a indebitarsi ulteriormente.

Vi sono inoltre altri tre pilastri che il programma *Readiness* propone di sfruttare per aumentare gli investimenti nella difesa e le capacità degli Stati membri: il primo concerne l'ampliamento degli ambiti di intervento per i finanziamenti della BEI, ammettendo anche settori come infrastrutture ed equipaggiamento militare; il secondo prevede la possibilità di rivedere l'utilizzo dei fondi di coesione della programmazione 2021-2027 per scopi strategici (difesa e sicurezza, ma anche tecnologie strategiche, decarbonizzazione, alloggi a prezzi abbordabili, resilienza idrica), usufruendo di un prefinanziamento del 30 per cento e di una copertura dei costi fino al 100 per cento, annullando quindi la quota di cofinanziamento nazionale (che per l'Italia vale oltre 32 miliardi di euro); il terzo pilastro prevede infine la mobilitazione di capitali privati attraverso la strategia *Savings and Investment Union*, per incanalare i risparmi in investimenti produttivi.

Rimangono sullo sfondo alcuni problemi: innanzi tutto, la dipendenza di parte dell'industria bellica europea da forniture di Paesi terzi. Come evidenziato da Maulny (2023), con la guerra in Ucraina e la conseguente crescita della spesa per la difesa, sono aumentate soprattutto le importazioni: il 78 per cento della spesa degli acquisti per la difesa

negli anni 2022 e 2023 è costituito da importazioni al di fuori dell'UE, di cui la maggioranza arriva da fornitori USA. Va però ricordato che gli strumenti proposti potrebbero anche dare uno slancio allo sviluppo autonomo dell'industria europea, sfruttando anche i margini di capacità produttiva inutilizzata presenti in altri settori (come quello automobilistico, oltre a meccanica e macchinari), con la possibilità di riconversione di alcune industrie.

Un ulteriore problema è rappresentato dal limitato ruolo della difesa comune, poiché l'impulso è dato principalmente dalle spese nazionali. L'aumento non coordinato della spesa nei 27 Paesi dell'UE risulterebbe inefficace a causa della frammentazione degli acquisti e della ridotta possibilità di conseguire economie di scala. I dati forniti dall'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) mostrano che gli acquisti congiunti di armamenti da parte dei Paesi membri dell'UE (intendendo con "congiunti" anche quelli che coinvolgono solo due Paesi membri) rappresentano meno di un quinto della spesa complessiva per armamenti. Questo porta a una significativa frammentazione delle dotazioni militari tra i vari Paesi, rendendo difficoltoso il coordinamento, le operazioni e gli addestramenti comuni, e limitando l'interoperabilità.

Nel Documento di Finanza Pubblica si rammenta come in legge di bilancio sia già stato disposto un incremento delle risorse per il rafforzamento della difesa, stanziando circa 35 miliardi cumulati tra il 2025 e il 2039, e rifinanziando il Fondo per la partecipazione alle missioni internazionali, con uno stanziamento di circa 1,5 miliardi per il 2025 e 1,6 per il 2027 e anni successivi.

Viene però riconosciuto che tra le scelte di *policy* per i prossimi anni rientra anche l'esigenza di ulteriori rafforzamenti della capacità di difesa, alla quale destinare opportune risorse, ma nel sentiero stretto delineato dalla non minore esigenza di sostenibilità della finanza pubblica.

Maulny J.P. (2023) *The impact of the war in Ukraine on the European Defence Market*, IRIS Policy Paper

La riforma della regola sul debito in Germania e il programma del Governo Merz.

Ma la deflazione tedesca fa bene all'Europa

Nel mosaico del nuovo scenario globale, accanto agli elementi negativi sopra descritti, ce n'è uno estremamente positivo: l'**emendamento introdotto in Germania alla regola costituzionale sul deficit pubblico**, battezzata freno al debito (*Schuldenbremse*). Questa regola è stata voluta e introdotta nel 2009, quando si era in piena grande recessione mondiale e imbriglia il bilancio federale a non superare lo 0,35% del PIL come livello massimo di disavanzo strutturale, al netto cioè degli effetti del ciclo economico su entrate e uscite. I singoli Länder, invece, devono mantenere i conti in pareggio.

Tale ferrea disciplina ha avuto nel corso del tempo alcune conseguenze, in particolare di **impoverire le infrastrutture** di ogni tipo e genere. Strade, ponti, ferrovie, reti digitali e di comunicazione si sono dimostrate sempre più inefficienti o inutilizzabili. Inoltre, ogni politica di sostegno della domanda interna è stata inibita.

Ora, di fronte alla **doppia sfida del riarmo e delle barriere tariffarie all'export**, è diventato evidente che quel dettame costituzionale andasse modificato per consentire alla Germania di meglio difendersi militarmente e di fare della domanda interna il nuovo traino della crescita. L'**enorme surplus nei conti con l'estero** consente il cambio di orientamento della politica economica.

Un ulteriore importante elemento di cambiamento del modello tedesco, incentrato sull'industria manifatturiera vecchio stampo (metalmecanica e chimica) è il maggiore indirizzo verso le nuove tecnologie digitali e verdi, seguendo le linee tracciate dal Rapporto Draghi. Tale Rapporto sottolinea la questione vitale di lavorare per **rafforzare l'Unione europea**. D'altronde, nessun Paese europeo da solo può affrontare le sfide poste dal nuovo scenario internazionale.

Il quadro economico del DFP 2025

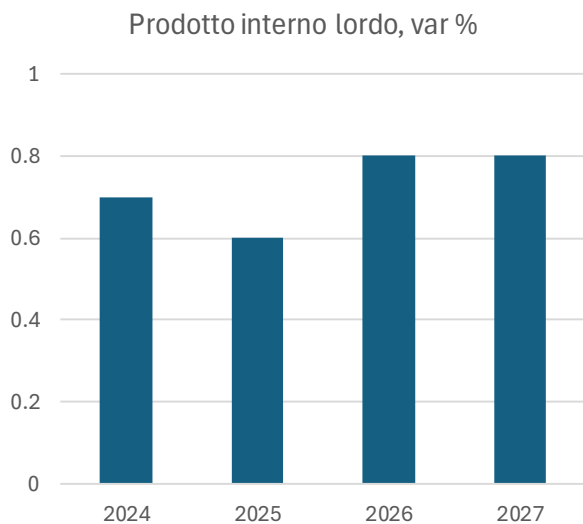
Dinanzi ad uno scenario segnato da estrema incertezza, il DFP descrive correttamente gli elementi di rischio del quadro economico. Data la estrema variabilità delle decisioni sulle politiche commerciali che ha caratterizzato le ultime settimane, la scelta è stata di non tenerne conto esplicitamente in sede di formulazione delle previsioni, pur dedicando al tema ampio spazio nell'analisi, e proponendo separatamente una stima dei possibili impatti sull'attività economica⁶.

In ogni caso, pur non incorporando ipotesi esplicite sui dazi, nella previsione per il 2025 si tiene conto delle tensioni già osservate a inizio anno soprattutto attraverso il canale delle esportazioni, attese ristagnare ancora quest'anno come nel precedente biennio, mentre dal 2026 questa componente della domanda si riporterebbe su un sentiero crescente.

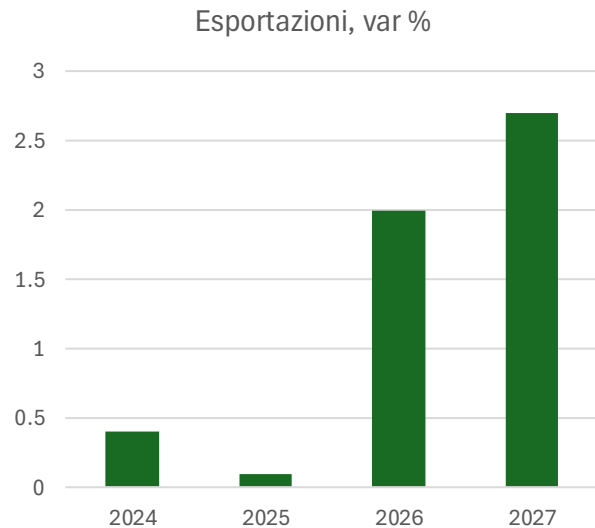
Nel quadro del DFP la crescita della domanda troverebbe un sostegno soprattutto dal rafforzamento dei consumi delle famiglie, la cui dinamica rispecchierebbe gli aumenti del potere d'acquisto dei consumatori, recuperando quindi il ritardo accumulato nel 2024, quando gli aumenti del reddito non si sono tradotti in maggiori consumi e hanno portato soprattutto ad un incremento del saggio di risparmio.

Il punto debole della domanda interna sarebbe rappresentato soprattutto dagli investimenti, la cui crescita, pur trovando un sostegno negli investimenti del PNRR, evidente soprattutto nell'andamento del 2026, risulta penalizzata dall'arretramento di quelli privati in costruzioni in virtù del progressivo esaurimento delle conseguenze dei bonus fiscali.

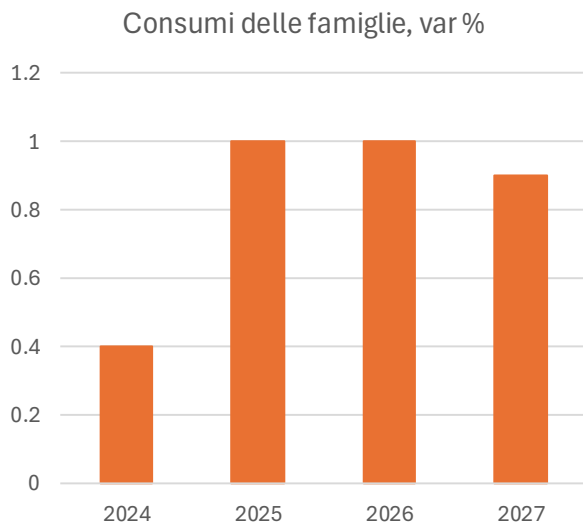
⁶ Si veda al riguardo il riquadro precedente "Incertezza sulle misure tariffarie e scenario macroeconomico internazionale del DFP"



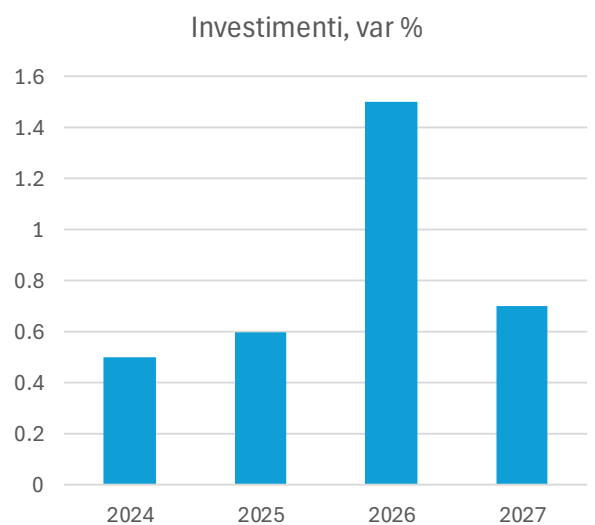
Dfp, previsioni per gli anni 2025-2027



Dfp, previsioni per gli anni 2025-2027



Dfp, previsioni per gli anni 2025-2027

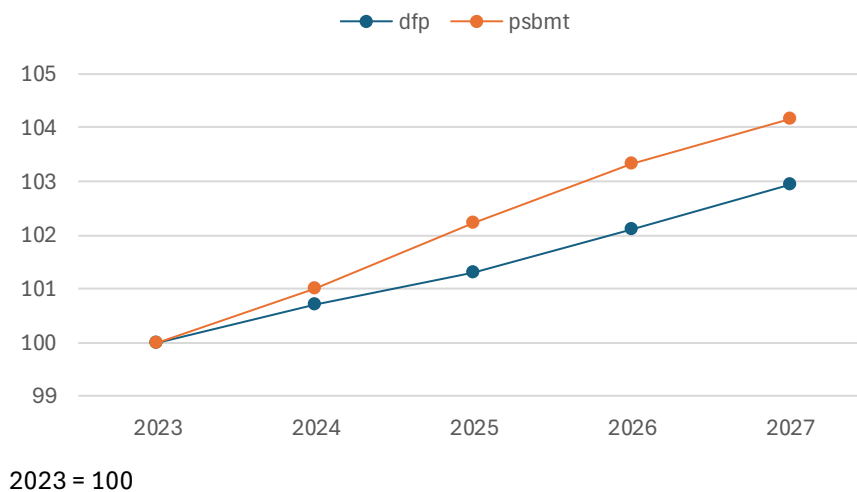


Dfp, previsioni per gli anni 2025-2027

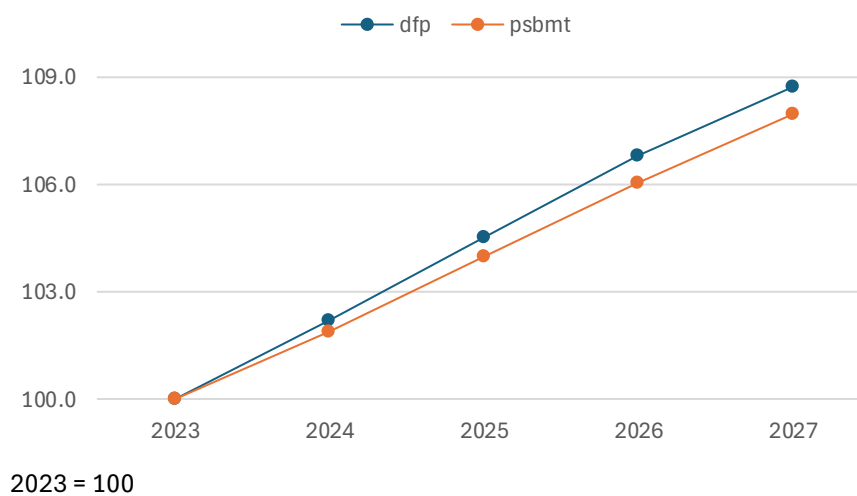
Nel complesso, le tendenze delle diverse componenti della domanda portano ad una crescita del PIL reale pari allo 0,6 per cento quest'anno, ed allo 0,8 per cento nei due anni successivi. Tenendo anche conto del fatto che il 2024 si è chiuso a consuntivo con una crescita inferiore a quella che era stata ipotizzata nelle previsioni di settembre, si osserva come nel nuovo scenario del DFP la crescita cumulata sino al 2027 risulterebbe inferiore a quella del

PSB di oltre un punto percentuale. Tuttavia, gli effetti di questa frenata sulle poste di bilancio più sensibili al quadro economico, soprattutto le entrate, sarebbero mitigati dal fatto che il nuovo scenario del DFP incorpora una dinamica dei prezzi leggermente più sostenuta: la crescita cumulata del deflatore del PIL nel 2027 rispetto al 2023 risulterebbe più alta di otto decimi, per cui la distanza fra i due scenari nella dinamica del PIL nominale si ridurrebbe a mezzo punto percentuale nell'intero periodo.

Il Pil dell'economia italiana nello scenario del Dfp a confronto con le stime del Psbmt



Il deflatore del Pil dell'economia italiana nello scenario del Dfp a confronto con le stime del Psbmt



Il quadro macroeconomico descritto nel DFP naturalmente non ha potuto incorporare le evoluzioni degli ultimi giorni in tema di possibili aumenti delle tariffe e, soprattutto, non incorpora le possibili conseguenze che deriverebbero da un deterioramento delle condizioni finanziarie internazionali. Le previsioni presentano quindi le caratteristiche del quadro macroeconomico prevalenti sino alla metà di marzo, poi messe in discussione dalla successione degli eventi innescati dalle politiche tariffarie americane nei primi giorni di aprile.

Se si considera che la previsione di crescita del DFP nel quadro a legislazione vigente cumula nel triennio 2025-27 un aumento del PIL pari appena al 2,2 per cento, ne discende che, **qualora si materializzassero le ipotesi più sfavorevoli sul versante delle politiche commerciali, lo scenario si potrebbe modificare, portandoci verso un quadro di stagnazione, se non di recessione.**

Questo tipo di scenario avrebbe naturalmente effetti sull'evoluzione dei saldi di finanza pubblica, ridimensionando le entrate, e comporterebbe un maggiore livello dell'indebitamento.

Tuttavia, **i livelli del deficit più elevati non avrebbero ripercussioni dirette sulla politica di bilancio**, dato che nella cornice delle nuove regole europee il rispetto degli obiettivi è valutato su una variabile, la "spesa netta", che per costruzione è al netto delle poste di bilancio sensibili al ciclo economico, dei cui andamenti pertanto non risente. Da questo punto di vista emerge come lo scenario tendenziale a legislazione vigente, nella misura in cui risulta strettamente *compliant* rispetto all'andamento della "spesa netta", tende a coincidere, almeno per quanto riguarda l'andamento dei saldi in aggregato, con quello che sarebbe il quadro programmatico.

Si spiega quindi la scelta del Governo di non proporre un quadro programmatico di finanza pubblica, considerando che, pur potendosi adottare una diversa composizione delle poste di bilancio rispetto al quadro tendenziale, il quadro programmatico non potrebbe intervenire sui livelli dei saldi previsti e non potrebbe di fatto modificare l'intonazione complessiva della politica di bilancio.

Si coglie quindi come **le nuove regole europee siano riuscite nell'obiettivo di evitare politiche pro-cicliche** in risposta a fasi di rallentamento dell'economia. Tuttavia, **queste stesse regole escludono la possibilità di individuare spazi per politiche discrezionali in risposta a fasi di crisi dell'economia.**

A ulteriore commento delle implicazioni del quadro economico rispetto al quadro di finanza pubblica, che descriviamo nel paragrafo successivo, è **possibile evidenziare due punti.**

Il primo è che ove la crescita fosse inferiore alle previsioni, il livello del deficit si porterebbe nel 2026 al di sopra del 3 per cento del PIL, e l'Italia quindi non riuscirebbe ad uscire come si auspicava dalla **procedura per deficit eccessivo**. Al di là dell'aspetto simbolico, un rinvio del rispetto di tale obiettivo non rappresenterebbe comunque un pregiudizio in termini sostanziali per la nostra politica economica.

Il secondo è che in realtà la mancata esplicitazione di un quadro di finanza pubblica programmatico impedisce di tenere conto dello spazio fiscale che potrebbe derivare dall'attivazione della **clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità, in modo da creare lo spazio fiscale nel bilancio per aumentare la spesa militare**. Tale scostamento non inciderebbe sul rispetto degli obiettivi del PSB. Sebbene sia probabile che il Governo utilizzi in misura limitata la possibilità di aumentare le spese militari, in un quadro difficile dal punto di vista congiunturale una spesa maggiore anche di pochi decimi di PIL potrebbe fornire un supporto alla domanda, ed è possibile che nelle prossime settimane ci si muoverà in questa direzione. Un aumento delle spese per la difesa potrebbe avere effetti in parte sulle spese correnti, attraverso l'assunzione di nuovo personale e i rispettivi consumi intermedi. La parte principale di queste spese dovrebbe confluire sulle spese per investimenti in armamenti; se si considera che le stesse politiche saranno adottate anche in altre economie europee, è possibile che ne derivi una maggiore domanda rivolta ai settori che possono riconvertirsi nell'indotto delle filiere degli armamenti. Si tratta principalmente dei settori della metalmeccanica, che in Europa sono presidiati principalmente dalle imprese tedesche, ma rispetto ai quali anche l'industria italiana presenta un buon posizionamento.

Il quadro di finanza pubblica del DFP 2025

Il consuntivo 2024

Secondo la nuova governance, il ruolo fondamentale del Documento di Finanza Pubblica è quello di fornire un aggiornamento riguardante i progressi compiuti dalla finanza pubblica, nell'ottica del rispetto degli obiettivi fissati nel Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine e della traiettoria ivi tracciata. Inoltre, il DFP ha lo scopo di delineare le azioni future che il Governo intende intraprendere per rispettare gli impegni assunti.

Rispetto al Piano Strutturale di Bilancio (PSBMT), il Documento di Finanza Pubblica 2025 tiene quindi conto dei più recenti sviluppi sia per quanto riguarda il quadro macroeconomico che per quanto concerne i conti pubblici.

Per quanto riguarda la verifica del rispetto degli impegni presi per il 2024, il Documento analizza se i risultati siano stati conformi rispetto agli obiettivi che ci si era posti. Da questo punto di vista, **il 2024 è stato un anno positivo, sia in termini di variazione dell'indicatore di spesa netta che per quello che concerne l'indebitamento netto, nonostante la crescita economica sia risultata meno favorevole in termini reali.**

La variazione della spesa netta che era stata fissata come obiettivo per il 2024 era pari ad una riduzione dell'1,9 per cento dell'aggregato; sulla base dei dati sulla spesa primaria e degli aggiornamenti circa le altre componenti⁷, nel DFP si stima che la variazione della spesa netta sia stata pari al -2,1 per cento, ovvero una riduzione maggiore. **Ciò è da ricondurre soprattutto al calo marcato della spesa primaria, ma anche ad una revisione al rialzo delle misure discrezionali sulle entrate** (*Discretionary Revenue Measures, DRM*).

La riduzione della spesa primaria, già scontata nel Piano di settembre, è stata consentita soprattutto dal venire meno delle misure straordinarie introdotte negli anni precedenti, e in particolare dal ragguardevole ridimensionamento delle spese legate al superbonus, ovvero le spese per trasferimenti in conto capitale (i contributi agli investimenti), capitolo dove sono stati classificati i crediti ritenuti "pagabili" del Superbonus (perché cedibili). Nel 2024 il cambiamento della normativa sulla cedibilità dei crediti in senso fortemente restrittivo, nonché il ridimensionamento dell'aliquota di detraibilità delle spese, hanno

⁷ La componente ciclica della spesa per disoccupazione, le spese per i programmi dell'UE finanziati interamente dall'Unione mediante trasferimenti, la spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi comunitari, le misure una tantum di spesa, le misure discrezionali dal lato delle entrate al netto delle misure una tantum di entrata.

portato ad una marcata riduzione di questa voce, che aveva invece pesato notevolmente sul 2022 e soprattutto sul 2023.

Tali evoluzioni spiegano in buona misura il forte miglioramento dell'indebitamento netto rispetto al 2023, pari a 3,8 punti complessivi (78,7 miliardi di euro). Tale miglioramento è notevole e ha pochi precedenti storici.

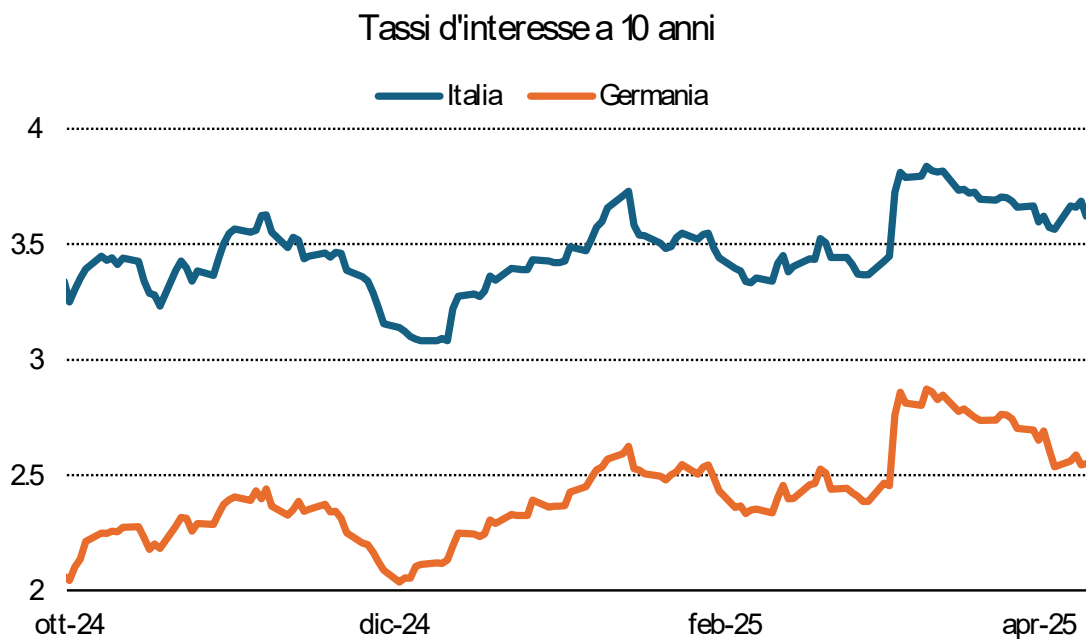
L'indebitamento netto, sulla base dei dati certificati dall'Istat per il 2024, è risultato pari al 3,4 per cento del PIL.

Il dato risulta migliore di ben 0,4 punti percentuali rispetto agli obiettivi del PSBMT di settembre, che prevedevano un deficit pari al 3,8 per cento del PIL. Lo scostamento del risultato rispetto agli obiettivi è stato consentito da un **andamento più sostenuto delle entrate, più alte di oltre 11 miliardi rispetto alle stime del PSBMT**. Il gettito tributario e contributivo ha evidenziato un'evoluzione molto positiva per tutto il 2024; il DFP attribuisce tale dinamica all'ampliamento della base imponibile per le dirette, grazie all'andamento del mercato del lavoro, nonché al gettito in aumento delle entrate afferenti al comparto finanziario.

Il buon andamento dei conti pubblici italiani ha contribuito a migliorare la confidence dei mercati sul nostro Paese. **Il miglioramento del quadro è anche certificato dal recente innalzamento delle valutazioni delle agenzie di rating sul debito pubblico dell'Italia.**

L'aspetto più significativo è rappresentato in questo senso dall'andamento dello *spread* fra i rendimenti dei nostri titoli di Stato e quelli tedeschi. In fasi caratterizzate da tensioni sui mercati finanziari, come quella recente, i Paesi ad alto debito possono risultare particolarmente vulnerabili rispetto ad un peggioramento dell'appetito per il rischio dei mercati. Viceversa, nella fase più recente lo *spread* fra i rendimenti dei titoli di Stato italiani e quelli tedeschi si è ridotto. La riduzione dello *spread* si è verificata in una fase di aumento dei tassi d'interesse europei dopo l'annuncio del possibile cambiamento nell'intonazione della politica di bilancio europea, e tedesca in particolare, al fine di ampliare le spese per armamenti.

I forti movimenti avvenuti nella seconda settimana di aprile nei rendimenti sui titoli sovrani, con rialzo per quelli a lunga scadenza USA e ribasso per gli omologhi tedeschi, non hanno visto prezzare un eventuale rischio Italia, perché lo *spread* si è sì allargato ma nella stessa misura di quelli francese e spagnolo.



Per quanto riguarda le spese, invece, dal confronto dei risultati con le stime del Piano si osserva come invece queste siano risultate un po' più alte, per oltre 4 miliardi, rispetto alle attese: ciò è dovuto ad una maggior spesa per consumi intermedi, per investimenti e per le altre spese in conto capitale, ad eccezione però dei contributi agli investimenti, che sono invece risultati inferiori alle attese, risentendo di un minor utilizzo dei crediti d'imposta per i programmi Transizione 4.0 e Transizione 5.0.

La spesa per interessi è risultata solo lievemente inferiore alle stime (per 469 milioni di euro); la maggior parte del miglioramento del saldo è dunque da attribuire al primario, che è tornato in attivo dopo quattro anni come era stato già preventivato nel PSBMT, ma risulta più ampio di circa 6.6 miliardi di euro rispetto agli obiettivi del Piano, attestandosi così allo 0,4 per cento del PIL.

Il profilo per il periodo 2025-2027

Oltre a rendere conto dei risultati per il 2024, il Documento ha come obiettivo la presentazione dell'aggiornamento del quadro di finanza pubblica in chiave prospettica per l'anno in corso e per il prossimo biennio, 2026-2027, tenendo conto dei cambiamenti nello scenario macroeconomico nonché delle tendenze più recenti emerse per quanto riguarda i conti pubblici, così come dei provvedimenti introdotti negli ultimi mesi (il più rilevante è il decreto legge 19/2025 di attenuazione degli effetti degli incrementi dei prezzi dell'energia).

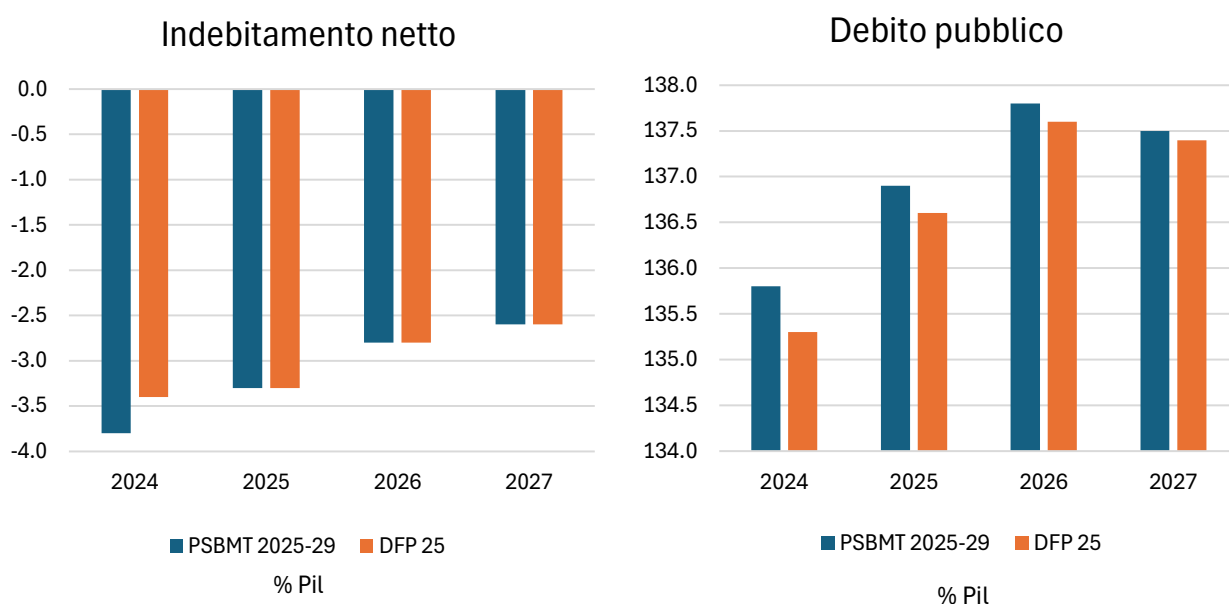
Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, come già visto, la revisione è in senso peggiorativo dato il forte incremento dell'incertezza delle ultime settimane.

D'altra parte, **il risultato in termini di deficit inferiore ottenuto nel 2024, rispetto alle stime del PSBMT di settembre, permette di consegnare un miglior punto di partenza per il 2025.**

I due fattori contrapposti (peggior scenario macroeconomico e migliori risultati di finanza pubblica per il 2024) si compensano come effetto sul disavanzo: ne deriva che il percorso delineato nel DFP per il saldo di indebitamento netto conferma il profilo programmatico del PSBMT. Il disavanzo è atteso scendere al 3,3 per cento nel 2025 (dal 3,4 per cento raggiunto nel 2024), per poi attestarsi a 2,8 nel 2026 e a 2,6 nel 2027. Pertanto, lo scenario aggiornato del Documento di Finanza Pubblica conferma la discesa del saldo di indebitamento netto al di sotto della soglia del 3 per cento già dal prossimo anno, permettendo così l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo.

Anche per quanto riguarda il profilo del rapporto debito/PIL i risultati per il 2024 sono stati migliori rispetto alle previsioni, grazie ad alcuni fattori favorevoli (buon andamento delle entrate di cassa, che ha consentito di bilanciare parzialmente gli effetti sul fabbisogno delle maggiori compensazioni dei bonus edilizi; un utilizzo più efficiente delle riserve di liquidità del Tesoro, consentendone una parziale riduzione), che hanno limitato la crescita del rapporto rispetto al 2023. Nel 2024, il debito è risultato pari al 135,3 per cento del PIL, un livello inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto alle stime del PSBMT.

Ciò consente, pur confermando l'andamento del rapporto debito/PIL del Piano (ovvero, con un incremento sia nel 2025 che nel 2026, a cui segue una lieve riduzione nel 2027), di rivederne al ribasso i livelli.



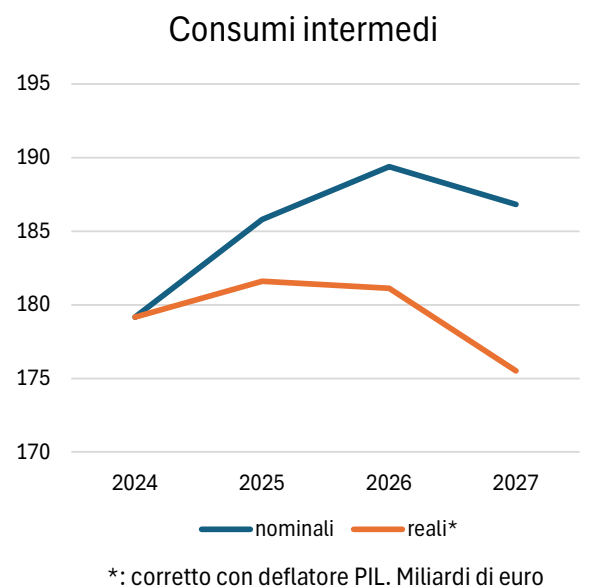
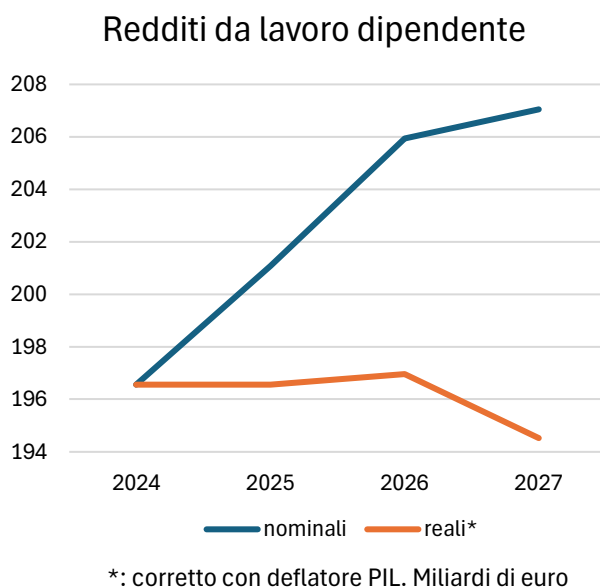
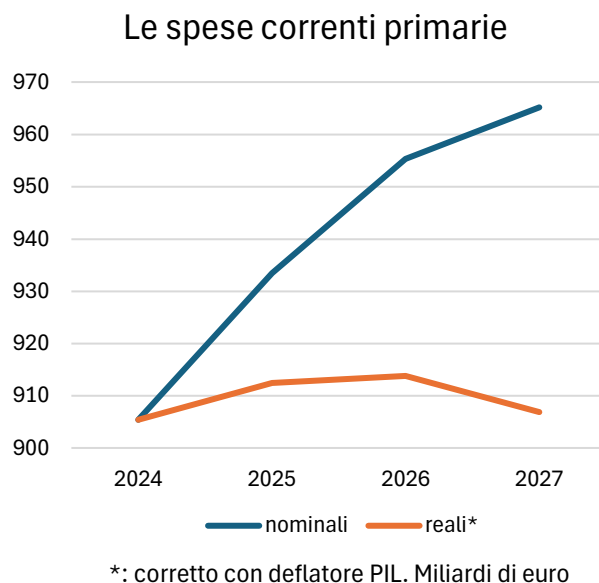
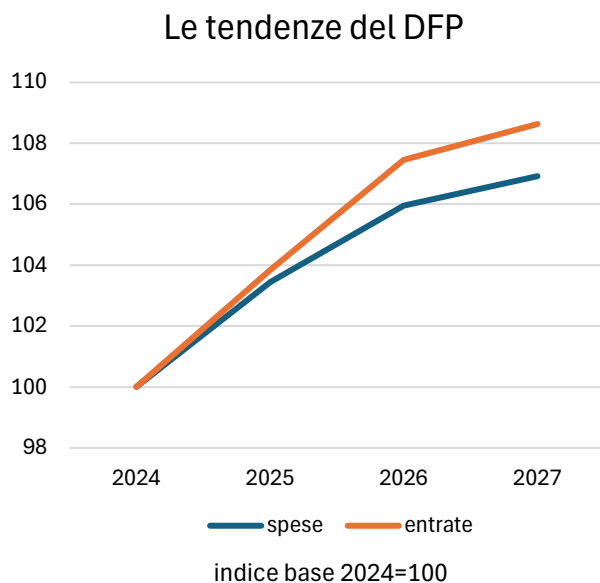
Da un'analisi del quadro di finanza pubblica presentato, si osserva come il miglioramento dei conti sia consentito da una maggior dinamica delle entrate rispetto alle spese, che in quota di PIL si riducono. Questo è da un certo punto di vista una conseguenza della stessa costruzione del quadro, che tiene conto dell'impegno ad una crescita della spesa netta inferiore a quella del PIL nominale senza introdurre incrementi delle imposte di carattere discrezionale.

Il DFP evidenzia come nel 2025 la crescita della spesa netta sia prevista pari all'1,25 per cento, un tasso compliant con il limite massimo raccomandato dal Consiglio europeo in coerenza con il PSBMT; rispetto alle previsioni del Documento programmatico di bilancio (DPB) si rivede lievemente verso l'alto, di un decimo, la crescita della spesa primaria, portandola ad un tasso del 3,4 per cento, per effetto soprattutto di una dinamica più elevata degli investimenti, che però viene compensato dalle altre componenti, e in particolare dalla revisione in rialzo sulle previsioni di spesa per cofinanziamenti nazionali (voce che viene sottratta per ottenere la spesa netta). Nel biennio 2026-2027, il tasso di crescita della spesa netta si manterrebbe entro i limiti fissati (1,6 e 1,8 per cento all'anno).

Il contenimento della spesa si riflette soprattutto sull'andamento delle spese correnti primarie, che passano dal 41,3 per cento del PIL nel 2024 al 40,5 per cento nel 2027, 0,8 punti percentuali in meno. In particolare, sono previsti comprimersi i consumi intermedi (-0,4 punti percentuali) e i redditi da lavoro dipendente (-0,3 punti percentuali). Aumenta invece lievemente la spesa sanitaria (+0,1 punti percentuali), grazie all'assegnazione in sede di legge di bilancio di specifiche risorse che hanno parzialmente compensato un andamento calante.

Va rammentato, però, che la crescita modesta delle spese in termini nominali comporta, in termini reali⁸, ovvero correggendo per la crescita dei prezzi che è prevista nello stesso lasso di tempo, una compressione della stessa, con conseguenze anche dal punto di vista dell'accettazione sociale che andranno valutate.

⁸ Il calcolo è stato effettuato usando il deflatore del PIL da quadro tendenziale del DFP per il periodo in esame.



Una delle voci maggiormente sotto pressione nello scenario tendenziale è quella dei redditi da lavoro della PA. Questa voce della spesa è stata compressa durante gli anni scorsi dal fatto che la dinamica retributiva non è stata adeguata ai prezzi, anche perché la maggiore parte dei contratti dei pubblici dipendenti relativi al periodo di accelerazione dei prezzi, il biennio 2022-23, non sono stati rinnovati.

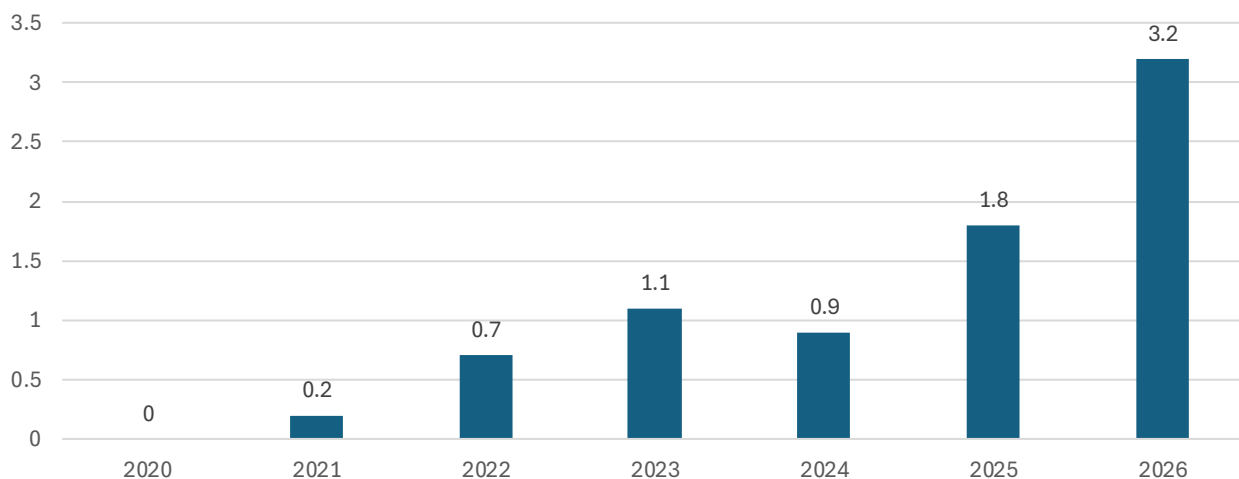
Le previsioni incorporano quindi l'ipotesi che i rinnovi contrattuali relativi alla tornata contrattuale 2022-24 avvengano in coerenza con le risorse stanziare dalla legge di bilancio. Sotto tale ipotesi la spesa per il personale registrerebbe una contrazione ulteriore in quota di PIL, dal 9,0 per cento nel 2024 all'8,7 per cento nel 2027, che rappresenterebbe un minimo storico.

La spesa in conto capitale è prevista decelerare soprattutto nel 2027. Su tale andamento influiscono diversi fattori: nel biennio 2025-2026 gli investimenti sono previsti crescere vivacemente (in particolare nel 2026) in coerenza con l'ipotesi di conclusione dei lavori connessi alla realizzazione del PNRR, per poi decelerare (ma senza ridursi in quota al PIL) nel 2027. Invece le altre spese in conto capitale sono previste scendere nel triennio.

Un aspetto significativo del quadro di finanza pubblica del Documento è rappresentato dalla previsione di una forte accelerazione delle attività legate al PNRR. Le spese finanziate dai prestiti e sovvenzioni del PNRR nel corso degli ultimi anni hanno oscillato in prossimità dell'1 per cento del PIL. Il rispetto della scadenza del PNRR comporterebbe un aumento a quasi il 2 per cento del PIL quest'anno, e poi al 3.2 per cento nel 2026. Va anche evidenziato che il DFP segnala come una quota delle spese sia stata attribuita al periodo successivo al 2026. Si tratterebbe "di spese relative a misure per le quali i milestone e target sono raggiunti nei tempi stabiliti indipendentemente dalla spesa effettivamente sostenuta". Si può stimare, per differenza rispetto all'ammontare complessivo delle risorse del PNRR, che le risorse impiegate nel periodo post-2026 siano pari allo 0,7 per cento del PIL.

Secondo le stime del Documento di Finanza Pubblica, **l'accelerazione delle spese del PNRR** da quest'anno sarebbe particolarmente pronunciata per gli investimenti pubblici. L'entità dell'accelerazione prevista solleva dei dubbi circa la possibilità di realizzare effettivamente l'ammontare di investimenti previsto. Uno dei cambiamenti possibili rispetto al quadro tendenziale di finanza pubblica del DFP è quindi rappresentato dalla richiesta di una deroga rispetto alle scadenze del PNRR. Un minore flusso di investimenti rispetto a quanto evidenziato nel quadro tendenziale consentirebbe di aumentare alcune spese correnti che nello scenario tendenziale appaiono particolarmente sacrificate.

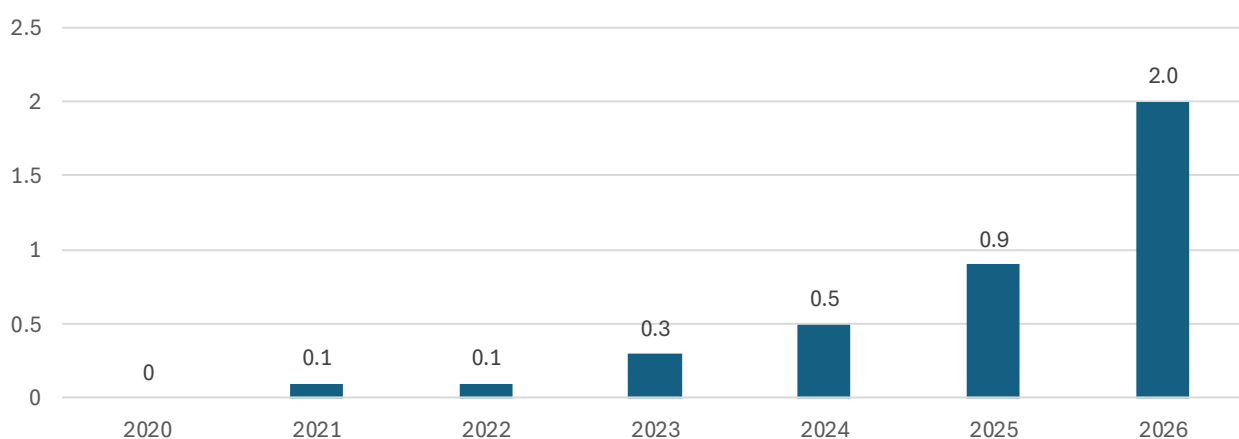
Spese finanziate da sovvenzioni e prestiti del PNRR, in % del Pil



Dfp. previsioni per gli anni 2025-2026

Nel grafico sono attribuite al 2027 le spese non incluse nel Dfp e previste oltre il 2026 relative a misure per le quali i milestone e target sono raggiunti nei tempi stabiliti indipendentemente dalla spesa effettivamente sostenuta

Investimenti pubblici finanziati da sovvenzioni e prestiti del PNRR, in % del Pil



Dfp. previsioni per gli anni 2025-2026

Un confronto tra Piano Strutturale e Documento di Finanza Pubblica

	PSBMT set24				DFP apr25			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
PIL reale	1.0	1.2	1.1	0.8	0.7	0.6	0.8	0.8
Deflatore del PIL	1.9	2.1	2.0	1.8	2.1	2.3	2.2	1.8
PIL nominale	2.9	3.3	3.1	2.6	2.9	2.9	3	2.6
<i>Componenti del PIL reale</i>								
Consumi privati	0.2	1.4	1.1	1.0	0.4	1	1	0.9
Spesa per consumi pubblici	0.0	1.8	0.9	0.0	1.1	1.5	0.5	0.1
Investimenti fissi lordi	2.8	1.5	1.8	0.7	0.5	0.6	1.5	0.7
Variazione delle scorte (% PIL)	-0.8	-0.2	0.0	0.0	-0.1	0	0.1	0
Esportazioni di beni e servizi	0.7	3.1	3.0	2.8	0.4	0.1	2	2.7
Importazioni di beni e servizi	-2.9	3.9	3.9	2.8	-0.7	1.2	2.9	2.8
<i>Contributi alla crescita del PIL reale</i>								
Domanda interna finale	0.8	1.5	1.2	0.7	0.5	0.9	1	0.7
Variazione delle scorte	-0.8	-0.2	0.0	0.0	-0.1	0	0.1	0
Esportazioni nette	1.1	-0.1	-0.1	0.1	0.3	-0.3	-0.2	0
<i>Deflatori e IPCA</i>								
Deflatore dei consumi privati	1.1	1.8	1.8	1.8	1.4	2.1	1.9	1.8
IPCA	1.2	2.0	1.8	1.8	1.1	2.1	1.9	1.8
Deflatore dei consumi pubblici	2.5	1.2	0.7	0.1	3.5	1.6	2.2	0.5
Deflatore degli investimenti	0.0	1.8	1.6	2.1	-0.2	1.6	1.9	2.1
Deflatore delle esportazioni	0.3	2.0	1.5	2.0	0	1.4	1.5	2
Deflatore delle importazioni	-1.9	0.3	1.5	1.8	-1.8	1	1.5	1.8
<i>Mercato del lavoro</i>								
Occupazione nazionale(1000 persone, contabilità nazionale)	1.2	1.0	0.9	0.9				
Ore medie annue lavorate per persona occupata	0.1	0.0	0.0	0.0	1.6	0.6	0.7	0.7
PIL reale per persona occupata	-0.3	0.2	0.2	0.0	0.5	0.1	0	0
PIL reale per ora lavorata	-0.4	0.2	0.2	0.0	-0.9	0	0.1	0
Redditi da lavoro dipendente	5.0	3.3	3.3	2.6	-1.4	0	0.1	0
Reddito per dipendente	3.5	2.2	2.2	1.7	5.2	3.4	3.7	2.9
Tasso di disoccupazione (%)	7.0	6.6	6.5	6.3	2.8	2.5	2.9	2.2
<i>PIL potenziale e componenti</i>								
PIL potenziale	1.4	1.3	1.1	1.0	1.3	1	0.9	0.8
<i>Contributo alla crescita potenziale</i>								
Lavoro	0.7	0.5	0.4	0.3	0.9	0.6	0.4	0.3
Capitale	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
Produttività totale dei fattori	0.1	0.1	0.2	0.2	-0.1	-0.1	0	0
Output gap	1.0	0.9	0.8	0.7	1.1	0.7	0.6	0.6
<i>Variabili finanza pubblica</i>								
Indebitamento netto	-3.8	-3.3	-2.8	-2.6	-3.4	-3.3	-2.8	-2.6
Saldo strutturale	-4.4	-3.8	-3.3	-3	-4.2	-3.8	-3.2	-3.0
Saldo primario strutturale	-0.5	0.0	0.6	1.1	-0.3	0.2	0.8	1.2
Debito/PIL	135.8	136.9	137.8	137.5	135.3	136.6	137.6	137.4

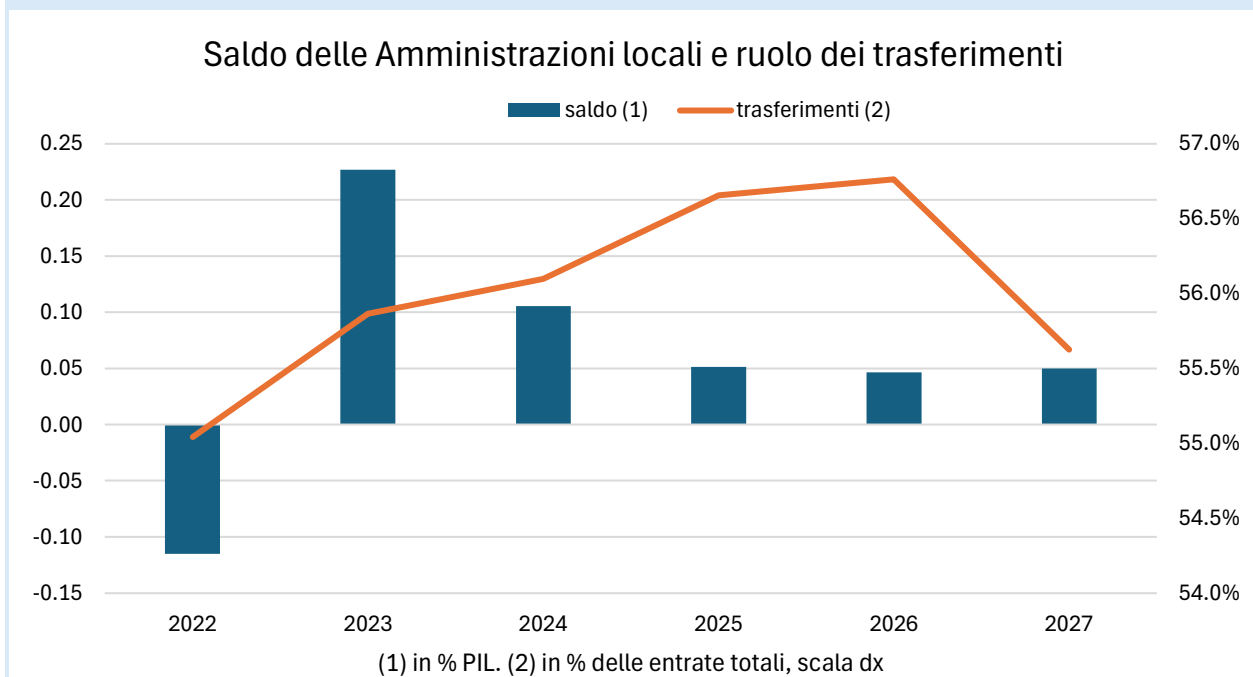
Le prospettive per la finanza locale

Secondo i dati pubblicati nel Documento di Finanza Pubblica, il contributo fornito dalle Amministrazioni Locali alla finanza pubblica è stato positivo sia nel 2023 che nel 2024, con saldi positivi. Al netto quindi della parentesi legata alla pandemia, che ha comportato un disavanzo nel triennio 2020-22, le **Amministrazioni Locali si confermano quindi un comparto i cui risultati sono migliorativi per i conti pubblici complessivi**, compensando seppur solo parzialmente i deficit generati in altri livelli di Governo.

Questo, d'altra parte, è un riflesso delle regole che sono state via via introdotte perché anche queste Amministrazioni partecipassero attivamente allo sforzo di consolidamento fiscale che ha caratterizzato soprattutto lo scorso decennio.

Nel triennio 2020-2022 la pandemia prima e la crisi energetica poi hanno avuto come riflesso un deterioramento dei saldi anche della finanza locale, che da una situazione di accredito (quindi saldi positivi), sono passati in territorio negativo, per quanto per pochi decimi percentuali di PIL.

Nel 2023 il saldo è migliorato considerevolmente, per oltre 7 miliardi di euro rispetto al 2022: tale andamento è stato favorito dal forte incremento dei trasferimenti ricevuti da altre Amministrazioni Pubbliche (generalmente, le Amministrazioni Centrali), pari a quasi 16 miliardi in un anno, a fronte di andamenti positivi ma non eccessivamente brillanti delle altre componenti di entrata.



Negli ultimi anni la gestione emergenziale ha portato ad una crescita dei trasferimenti alle Amministrazioni locali notevole, nel tentativo di compensare loro le perdite di gettito tributario ed extratributario stimate in conseguenza delle misure straordinarie di restrizione alle attività e per dare alle Amministrazioni, in assenza di una capacità fiscale sufficiente, la possibilità di affrontare le spese crescenti per effetto della crisi energetica.

Si è così interrotto il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti (ovvero la soppressione di parte dei trasferimenti statali e la loro sostituzione con forme di compartecipazione ai tributi), che si era osservato nello scorso decennio, e si è tornati ad avere un'incidenza dei trasferimenti (correnti e in conto capitale) dalle altre Amministrazioni sul totale delle entrate superiore al 55 per cento.

Ciò suggerisce una **riduzione dell'autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali**, che negli ultimi anni si sono trovate a dipendere in buona misura dai trasferimenti, sebbene grazie ad essi siano riuscite a migliorare i propri conti nel biennio 2023-24.

Le prospettive per il triennio 2025-27 delineate dal Documento di aprile confermano il ruolo ormai rilevante assunto dai trasferimenti, almeno fino al 2026. Nel 2027, anche per effetto del venire meno dei trasferimenti legati alle risorse del PNRR, le entrate da trasferimenti sono previste ridursi del 2.8 per cento.

Le entrate tributarie proprie sono d'altra parte previste crescere tra il 2024 e il 2027 del 4,4 per cento: ciò comporta che, in termini reali⁹, il gettito delle entrate tributarie delle Amministrazioni locali è previsto comprimersi del 2 per cento, esito soprattutto dell'andamento modesto delle imposte indirette, che costituiscono la principale componente delle entrate tributarie locali (si pensi all'Irap per le regioni o all'Imu per i Comuni). In particolare, per i Comuni, l'evoluzione pressoché stagnante del gettito Imu deriva dalle caratteristiche stesse dell'imposta, la cui base imponibile è caratterizzata da una sostanziale invarianza nel tempo.

La **crescita modesta delle entrate proprie** e il venire meno nell'ultimo anno del supporto dei trasferimenti, in particolare di quelli correnti, fanno sì che la dinamica prospettata nel DFP per le entrate locali sia piuttosto contenuta (+5,9 per cento cumulati): in termini reali ciò significa una compressione delle entrate dello 0,5 per cento.

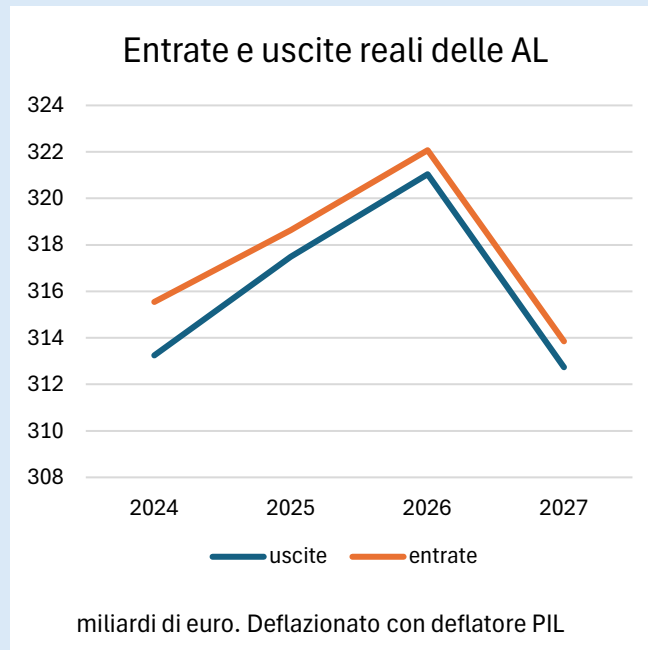
Questo a fronte di un andamento delle spese non brillante, ma comunque superiore, anche in termini reali (per quanto anche le spese siano previste in riduzione quando corrette per la crescita prevista dei prezzi).

Alcuni commentatori (Leonardi et al, 2025) hanno messo in luce come l'inflazione stia avendo effetti negativi per i conti dei Comuni, dato che il gettito delle entrate tributarie

⁹ Deflazionando con il deflatore previsto per il PIL nel DFP.

proprie, a differenza di IRPEF e IVA per lo Stato, non cresce per effetto dell'inflazione, così come i trasferimenti, mentre le spese stanno risentendo dell'incremento dei prezzi.

In generale, gli andamenti finora delineati comportano una maggior pressione sulla finanza pubblica delle Amministrazioni locali: il saldo resta positivo nelle previsioni del Documento di finanza pubblica, ma in assottigliamento, attestandosi allo 0,05 per cento del PIL per tutto il triennio.



L'analisi delle entrate e delle spese delle Amministrazioni locali per il prossimo triennio evidenzia quindi una **situazione difficile**. Sebbene il contributo dei trasferimenti statali abbia offerto un sollievo significativo durante gli anni di crisi, il loro declino previsto mette in risalto la necessità di trovare soluzioni sostenibili per garantire la stabilità finanziaria degli enti. La stagnazione delle entrate tributarie proprie, soprattutto quelle derivanti dalle imposte indirette, solleva interrogativi sulla capacità delle amministrazioni di generare risorse sufficienti per far fronte alle loro esigenze.

L'autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali, cruciale per la loro capacità di rispondere efficacemente alle esigenze del territorio, sarà un tema centrale dei prossimi anni. Una maggiore cooperazione tra i vari livelli di Governo potrebbe offrire vie di uscita per mitigare gli effetti negativi della riduzione dei trasferimenti e per supportare una crescita sostenibile delle entrate tributarie proprie.

Leonardi M., Porcelli F., Rizzo L., Secomandi R. (2025) L'inflazione porta più entrate per lo Stato ma non per i Comuni, lavoce.info 3 aprile 2025

Le osservazioni delle Parti sociali

Il DFP 2025, nell'ambito della nuova disciplina europea, rappresenta il primo *step* di verifica del PSB di medio termine, ma i tempi intercorsi tra la definizione del sentiero di spesa contenuto nel PSB 2025, la manovra 2025-2027 e il presente Documento sono troppo stretti per consentire una verifica dell'impatto delle misure previste dal Governo. La prima informazione che se ne trae è il rispetto, anzi il leggero miglioramento, del quadro di finanza pubblica delineato nel Piano Strutturale di bilancio. Per il 2025 è programmata una crescita della spesa netta pari al tetto raccomandato dal Consiglio UE. Il mantenimento dell'avanzo primario e l'attenzione alla qualità della spesa sono coerenti con l'obiettivo europeo di riduzione graduale del debito.

Il DFP 2025, che dà evidenza di una revisione al ribasso delle stime di crescita già riportate nel PSB di medio termine, rappresenta un passaggio cruciale per allineare le politiche nazionali ed europee agli obiettivi di sostenibilità, competitività e innovazione, pure in un contesto prudente che pone tra i principali obiettivi la stabilizzazione dei conti pubblici e il mantenimento del rigore fiscale. Si tratta di un **equilibrio tra rigore e crescita** nel quale deve trovare spazio una traiettoria di sviluppo sostenibile e inclusivo. Giova infatti ricordare che le sfide alle quali siamo di fronte non hanno dimensione nazionale, in particolare la rapida evoluzione dell'intelligenza artificiale e il declino demografico.

Sostegno alla domanda e lavoro. Oltre che sul rallentamento della crescita e sulle traiettorie del *deficit* e del debito, l'incertezza che coinvolge l'intero sistema mondiale rischia di ripercuotersi pesantemente sulle famiglie, con effetti diretti e indiretti. Basti considerare l'aumento dei costi energetici (rispetto ai quali si è apprezzato il rapido intervento con decreto-legge) e la sfiducia delle imprese e delle famiglie, che mina il sostegno agli investimenti di medio-lunga durata e i consumi interni.

È necessario operare per **migliorare la qualità dell'occupazione**, sia in termini di retribuzioni che di valorizzazione delle competenze, in linea con gli impegni presi nel PSB di medio termine.

A sostegno della domanda interna devono intervenire la spesa prevista dal PNRR, i rinnovi contrattuali e l'attuazione della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI).

Una ineludibile necessità riguarda il sostegno dei consumi interni, e ciò può avvenire attraverso lo strumento della defiscalizzazione degli aumenti contrattuali ma soprattutto con lo stanziamento immediato delle risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, dei contratti collettivi nel comparto della sanità, da realizzare subito senza rinvii, e degli altri contratti le cui trattative sono bloccate, a partire da quello dei metalmeccanici. Si tratta di interventi sostenibili grazie all'effetto moltiplicatore sui consumi e al risparmio dello Stato sugli ammortizzatori sociali. Più in generale, vi è evidenza di come la contrattazione collettiva non abbia garantito ai lavoratori il pieno

recupero del potere di acquisto perso a seguito delle forti tensioni inflazionistiche innescate dal 2022. Come già segnalato nelle osservazioni del CNEL sul Piano Strutturale di Bilancio dello scorso ottobre, la questione del **recupero del potere d'acquisto** è particolarmente importante, perché si connette a un fenomeno sociale in corso da anni relativo al processo erosivo della condizione del ceto medio, che indebolisce il valore sociale del lavoro e polarizza il mercato fra i due estremi, spingendo – soprattutto in presenza di una non adeguata *governance* dei processi di digitalizzazione e robotizzazione - i lavoratori con qualifiche medio-basse e soprattutto nei servizi, in una trappola da cui è difficile uscire.

La crisi dell'industria. Fra le principali criticità le Parti sociali segnalano le difficoltà del comparto industriale, che prosegue la flessione iniziata già da tempo (25 mesi di ininterrotto calo) in molti settori. 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. La produzione industriale (dati di novembre 2024) mostra che l'indice complessivo ha registrato una diminuzione tendenziale dell'1,5%, con l'industria dei beni strumentali in flessione del 4,9%, contribuendo significativamente alla contrazione del PIL industriale. 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.

Da anni si sente la mancanza di un progetto di politica industriale, poiché tutto il tradizionale tessuto industriale italiano è in crisi, in particolare l'*automotive* e il comparto siderurgico, e intere filiere produttive si stanno desertificando. I costi sono quantificabili anche in termini di crescita degli ammortizzatori sociali nei settori industriali (+47,5% nel 2024 su base annua) e di riduzione delle ore complessivamente lavorate (-0,7%).

Occorrerebbe un orientamento netto di politica industriale centrale, che rimetta in primo piano le attività produttive e i processi industriali, e che non può risolversi semplicemente in un ciclo di incentivi alle imprese senza condizionalità, misura che avrebbe anche l'aggravante di distrarre risorse dai fondi PNRR, di coesione o da quelli destinati al clima.

Nel quadro complessivo, emerge la necessità di politiche più incisive e mirate a sostenere la domanda aggregata, semplificare l'accesso al credito per le PMI e rafforzare la proiezione internazionale delle imprese italiane.

Integrando misure di breve e di medio periodo, si può lavorare per sostenere la tenuta del sistema produttivo e promuoverne l'evoluzione strutturale. Nell'immediato attraverso strumenti di sostegno alla liquidità e alla copertura dei costi fissi per assorbire gli *shock* derivanti da una potenziale contrazione della domanda. In una prospettiva temporale più ampia, identificando interventi per favorire processi di riposizionamento strategico e di innovazione produttiva, attraverso il supporto a percorsi di diversificazione settoriale e commerciale, in un approccio volto a migliorare la capacità competitiva e la produttività del sistema economico, e più in generale, a concorrere alla costruzione di una base industriale europea.

Dimensione europea e rapporto con le altre grandi aree economiche. Il contesto in cui si elabora il DFP 2025 rende necessaria una riflessione strategica sul **posizionamento dell'Italia e dell'Unione Europea** di fronte a sfide strutturali sempre più complesse. La minacciata guerra commerciale mette l'Unione Europea e l'Italia di fronte a scelte di fondo. Le crisi sanitaria ed energetica hanno mostrato i limiti del modello europeo e la necessità di superare il paradigma dell'integrazione graduale in favore di un approccio più deciso e coordinato. Il rallentamento della crescita globale, le persistenti frizioni commerciali e le politiche industriali aggressive adottate dai due grandi attori globali (Stati Uniti e Cina) pongono l'Europa e l'Italia di fronte alla necessità di un **salto di qualità in termini di autonomia strategica**, coerenza programmatica e rapidità di azione. Diventa fondamentale lavorare per adottare una **politica industriale comune** europea, in grado di sostenere l'innovazione, rafforzare la competitività e superare la frammentazione del mercato interno. Strumenti come il Fondo europeo per la competitività e il rafforzamento di meccanismi di finanziamento pubblico-privati sono misure determinanti per attrarre investimenti nei settori ad alto contenuto innovativo e tecnologico.

In questo quadro, l'urgenza di affrontare **la transizione digitale ed ecologica** in maniera sistemica si fa pressante. È necessario un intervento pubblico forte per promuovere investimenti, favorire la formazione di capitale umano e rafforzare la coesione sociale, assicurando una distribuzione equa dei costi e dei benefici della transizione, specialmente nei territori e settori più vulnerabili, attraverso politiche pubbliche adeguate, rafforzando la dimensione sociale dello sviluppo economico e promuovendo la coesione sociale come parte integrante della crescita economica. L'integrazione tra le transizioni digitale ed ecologica, tuttavia, deve essere meglio definita, in particolare per quanto riguarda la sostituzione accelerata del capitale produttivo e l'impatto occupazionale e sociale delle trasformazioni in corso.

Un aspetto cruciale riguarda il **divario di produttività** esistente tra l'Unione Europea e le aree economiche più avanzate, in particolare gli USA. Le cause sono da ricercarsi nel deficit di innovazione, nella rigidità della struttura industriale e nella limitata spesa privata in ricerca e sviluppo. L'innovazione deve essere riconosciuta come la **leva strategica per rilanciare la competitività**, soprattutto alla luce di tendenze demografiche che riducono l'efficacia di politiche basate sull'espansione dell'occupazione. In tale ottica, è fondamentale **rafforzare l'infrastruttura tecnologica e scientifica**, con un *focus* particolare sull'adozione e diffusione di innovazioni presso le *start-up* e le piccole e medie imprese, sostenendo investimenti in tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale, le *clean tech* e l'efficienza energetica, le biotecnologie e lo spazio.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, il DFP consente di porre le basi per una transizione strutturale che potrà rivelarsi strategica nel medio periodo. Il **coordinamento delle politiche a livello europeo, nazionale e subnazionale** rappresenta un nodo fondamentale. Strumenti come il *Competitiveness Coordination Tool*, concepito per allineare i piani nazionali agli obiettivi europei, devono essere accompagnati da un'effettiva armonizzazione regolatoria e fiscale, in direzione del superamento della frammentazione del mercato interno.

La **riforma della *governance* economica europea** deve rendere le istituzioni europee più capaci di gestire le crisi e di definire politiche industriali comuni. La creazione di strumenti permanenti di condivisione degli investimenti strategici, accompagnati da meccanismi di responsabilità e controllo democratico, è essenziale per garantire una risposta adeguata alle sfide globali, insieme a un ambiente normativo più semplice. La realizzazione di una strategia comune, capace di integrare i grandi processi di transizione, deve essere accompagnata da un uso efficiente delle risorse europee e da un forte impegno verso una più forte integrazione, in grado di rafforzare la resilienza e la competitività dell'Unione. Proprio dai rischi globali connessi all'incertezza della politica commerciale può prendere avvio un dialogo continuo e strutturato, con l'UE e fra Stati membri. Occorre una strategia europea condivisa per definire una risposta unitaria fondata sul lavoro, sul sistema industriale e sulla coesione sociale. L'Italia può farsi promotrice di una visione europea più giusta, attenta alla dignità e alla sicurezza dei lavoratori in ogni territorio.

Conclusioni

Il quadro economico presentato nel Documento di Finanza Pubblica 2025 illustra le prospettive dell'economia italiana in una **fase segnata da molte incertezze**, soprattutto relative al quadro economico internazionale.

L'incertezza legata alle politiche tariffarie americane e il **possibile irrigidimento delle condizioni finanziarie internazionali potrebbero modificare lo scenario economico**, portando a una stagnazione o, addirittura, a una recessione nei prossimi anni.

D'altra parte, a fronte dei rischi dello scenario, i **margini di manovra a disposizione per politiche economiche di sostegno dell'economia restano limitati in Italia**, dato anche il sentiero tracciato dalle regole europee. In questo scenario, la possibilità di attivare la clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità, per aumentare la spesa militare, potrebbe rappresentare una leva per sostenere la domanda interna.

Il **quadro di finanza pubblica del DFP è, difatti, di segno restrittivo**. La politica di bilancio resta orientata dagli obiettivi espressi in base al tasso di crescita della "spesa netta" che comportano un miglioramento progressivo dei saldi. Nei prossimi anni, la compressione della spesa, soprattutto in termini reali, potrà andare incontro a difficoltà innanzitutto in termini di accettabilità sociale, soprattutto in una fase di rallentamento dell'economia.

All'interno del quadro di finanza pubblica del Documento, assume un ruolo **importante l'accelerazione, quest'anno e il prossimo, delle attività legate al PNRR. La dimensione delle spese previste solleva interrogativi sulla loro effettiva realizzabilità**.

Come già sottolineato in sede di Audizione del CNEL sul DEF 2024, in data 22 aprile 2024, la conclusione del PNRR nel 2026 pone il tema del prolungamento dei suoi effetti e delle modalità con le quali renderne strutturali le caratteristiche salienti. La politica di bilancio dovrebbe includere, quindi, una diversa composizione della spesa pubblica, con una quota crescente di investimenti rispetto alla spesa corrente; una concentrazione degli investimenti pubblici nei settori cruciali per la produttività del sistema (digitalizzazione, istruzione, sanità e infrastrutture); un'azione di sostegno alle riforme istituzionali già previste nel PNRR (quali quelle della giustizia, della concorrenza e del rafforzamento delle amministrazioni pubbliche).

In occasione dell'Audizione del CNEL sul PSB del 7 ottobre 2024, il CNEL ha sottolineato nuovamente la necessità di attuare una "staffetta" degli investimenti e delle riforme per contrastare l'affievolirsi dell'effetto propulsivo del PNRR e di puntare sul miglioramento della crescita potenziale, sull'incremento della produttività, in un sentiero di ricomposizione e di qualificazione della spesa pubblica.

Per potenziare gli investimenti e amplificarne gli effetti oltre il 2026, in particolare su reti di trasporto, infrastrutture energetiche e digitali, rigenerazione urbana e sicurezza del territorio, sanità, dovrebbero essere utilizzate le risorse della politica di coesione, appositamente rimodulate. Il CNEL ha maturato la propria posizione rispetto, in particolare, agli effetti prodotti dallo spopolamento delle aree interne e dalla desertificazione dei servizi. A tal riguardo, si apprezza l'impianto delineato nella SNAI, alla cui elaborazione il CNEL ha contribuito e della quale si auspica una tempestiva e organica attuazione a sostegno dei processi di sviluppo locale e di implementazione dei servizi essenziali – quali scuola, salute e mobilità – a livello dei territori.

Emerge la necessità di restituire valore a un corretto e pieno funzionamento delle relazioni industriali, di incentivare la sana contrattazione collettiva e i meccanismi di rinnovo, di ripristinarne la funzione di strumento di sviluppo e di coesione sociale attraverso una nuova fase costituente delle relazioni industriali e di lavoro.

La contrattazione deve tornare a essere lo strumento attraverso il quale garantire una migliore qualità del lavoro, **una più efficiente organizzazione del lavoro, l'accesso a tecnologie avanzate, il potenziamento delle competenze** dei lavoratori. Per realizzare tutto questo è **necessario un nuovo patto sociale finalizzato alla crescita economica, che veda coinvolto il Governo e tutte le Parti sociali, in un quadro di responsabilità condivisa**, come accaduto in altri momenti difficili del passato. È 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, rilancino il mercato interno e i consumi.



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

I contenuti del Documento di Finanza Pubblica 2025

SINTESI

**Allegato alla Memoria per l'audizione del
Presidente Prof. Renato Brunetta
presso le Commissioni congiunte bilancio
del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati**

17 aprile 2025

I CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA 2025

SINTESI

Allegato alla Memoria per l'audizione del Presidente Prof. Renato Brunetta presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati

Sezione I: Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024

Allegato alla Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024. Tavole aggiuntive richieste dalla Comunicazione CE 2024/3975
Tavole aggiuntive alla Relazione 2025

Sezione II: Analisi e tendenze della finanza pubblica

Allegato: Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica

Allegato: Relazione circa l'attuazione della razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi (L. 244/2007, art. 2, c. 576)

Sezione I - relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024

Il Documento di Finanza Pubblica (DFP) 2025 si colloca nel quadro di un processo di rinnovamento istituzionale e normativo avviato con la nuova governance economica europea, definendo un impianto programmatico coerente con il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB) e orientato all'adeguamento delle regole nazionali. In tale contesto, si attribuisce maggiore rilevanza alla programmazione di medio periodo, con obiettivi fissati su un orizzonte quinquennale – non rinegoziabili se non per cause di forza maggiore – e con la traiettoria della spesa netta assunta quale elemento cardine della strategia di bilancio e indicatore unico di monitoraggio. Il Documento si articola inoltre attraverso un programma di riforme e investimenti volto a superare le criticità strutturali del Paese e a garantire la sostenibilità del debito, perseguita sia mediante un più efficace controllo della finanza pubblica, sia attraverso una crescita potenziale più elevata dell'economia. Il DFP si configura come una relazione di rendicontazione sul periodo pregresso e di verifica degli impegni assunti con il PSB, includendo valutazioni sugli scenari prospettici. Il Documento tiene conto delle misure attuate dal Governo a fine febbraio per ridurre l'impatto su famiglie e imprese dei recenti aumenti dei prezzi delle materie prime energetiche, degli effetti dell'annunciato Piano europeo *Defence Readiness 2030*, con estensione dell'orizzonte di previsione fino al 2027, unitamente a un set di informazioni per il 2028. Al riguardo uno dei temi in corso di trattativa con l'UE riguarda la proposta di attivare la clausola di salvaguardia nazionale per poter incorporare la spesa in difesa nel periodo 2025-2028 dal calcolo dell'indicatore di spesa netta, ferma restando la centralità degli obiettivi di sostenibilità della finanza pubblica e di salvaguardia delle spese maggiormente orientate alla crescita e al benessere economico e sociale. Dato il ruolo dell'indicatore costituito dalla spesa

netta, le evidenze mostrano come l'impegno al 2024 fosse molto ambizioso: si era stimata una riduzione dell'1,9%. Tuttavia, a consuntivo i dati ISTAT hanno dato conferma di un calo più importante (2,1%). Per il 2025 le stime ipotizzano un andamento dell'indicatore esattamente in linea con l'obiettivo inserito nel Piano (1,3%).

L'Italia, che tipicamente è un Paese a vocazione manifatturiera e orientato *all'export*, ha scontato un rallentamento nella crescita economica già a partire dalla seconda metà del 2024. La debolezza del settore manifatturiero è imputabile a più fattori, tra cui il costo dell'energia, la crisi dell'industria automobilistica, la flessione della produzione industriale in Germania e la caduta della domanda interna cinese. Inoltre, l'economia italiana, come il resto del mondo, ha vissuto la riconfigurazione dell'economia e dei modelli di specializzazione produttiva per effetto della concorrenza internazionale; in questo contesto non è possibile l'inversione di rotta e si dovrà rafforzare la competitività e la resilienza del Paese, migliorando le condizioni di contesto in cui le imprese operano e aprendo nuove opportunità per le esportazioni e gli investimenti internazionali.

I dati al 2024 evidenziano come la crescita reale del PIL si sia attestata, in media, allo 0,7%, poco al di sotto della stima contenuta nel PSB. L'occupazione ha mostrato dinamiche positive, così da confortare le prospettive di evoluzione della domanda interna.

Gli indicatori ad alta frequenza relativi al I trimestre 2025 stimano la ripresa della crescita del PIL e dell'occupazione. Tuttavia, a partire dal II trimestre, l'economia italiana potrebbe subire gli effetti degli annunci delle politiche commerciali degli USA; ciò sia per l'eventuale imposizione dei dazi sia per l'incertezza sul peso e sulla durata delle politiche tariffarie a livello globale.

In questa prospettiva nel DFP lo scenario previsivo è rivisto al ribasso, anche a causa del minor trascinarsi dai dati 2024: la crescita reale del 2025 è ridotta di 0,6% per il 2025 e dello 0,3% nel 2026 (rispettivamente allo 0,6% e allo 0,8%).

In ordine al quadro di finanza pubblica i dati di consuntivo per il 2024 mostrano un miglioramento del *deficit* più forte di quanto previsto nel PSB e nel DEF. Esso si attesta al 3,4% del PIL (anziché al 3,8% previsto nel PSB e al 4,3% nel DEF).

Tale punto di partenza più favorevole permette, anche in presenza di un rallentamento della crescita, di confermare il quadro di finanza pubblica pubblicato nel PSB. Il *deficit* previsto per quest'anno resta al 3,3%, per poi continuare la sua discesa nel 2025, raggiungendo il 2,8% e confermando l'uscita dalla Procedura per disavanzi eccessivi (PDE) nel 2027. Anche per il debito pubblico si conferma il profilo delineato nel DEF 2024 e nel PSB: la modesta crescita in rapporto al PIL fino al 2026 è dovuta alle compensazioni d'imposta legate al *Superbonus*; si ipotizza una ripresa della tendenza decrescente a partire dal 2027.

Inoltre, il migliore punto di partenza registrato a fine 2024 (135,3% del PIL anziché 135,8%) ha permesso una traslazione verso il basso della previsione del rapporto debito/PIL lungo tutto l'orizzonte temporale del PSB.

Secondo quanto su esposto il DFP conferma sia il miglioramento della finanza pubblica nel 2024 sia le proiezioni in ordine agli obiettivi di spesa netta e di riduzione di deficit e debito enunciati nel PSB. Il Paese – nell'attuale scenario internazionale e dato atto delle tensioni geopolitiche e dei conflitti in corso – riconosce la complessità e l'importanza delle sfide attuali: le nascenti esigenze di difesa e sicurezza; il rilancio dell'industria nazionale nell'ambito di strategie condivise a livello europeo;

l'impegno a favore del libero scambio; e di regole eque e condivise anche riguardo ad aiuti pubblici alle imprese e alla politica industriale.

La Sezione I del DFP 2025 è articolata in tre capitoli: il primo è dedicato al quadro macroeconomico, con riferimento alle dinamiche del PIL, dell'occupazione, della domanda interna ed estera; il secondo approfondisce i principali aggregati di finanza pubblica, evidenziando l'evoluzione del deficit, del debito pubblico e dell'indicatore della spesa netta; il terzo traccia un bilancio dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PSB, con particolare attenzione all'avanzamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La Relazione funge quindi da strumento di rendicontazione rispetto agli impegni assunti in sede europea, oltre a offrire una base conoscitiva per la programmazione economica dei prossimi anni.

Nel 2024 il contesto macroeconomico globale ha continuato a risentire di forti incertezze legate a tensioni geopolitiche e all'introduzione di nuovi dazi da parte degli Stati Uniti, mentre il rallentamento della stretta monetaria ha sostenuto debolmente la crescita mondiale, che si è attestata al 3,2% (3,3% nel 2023). L'inflazione ha rallentato ma resta superiore ai target delle Banche Centrali. Le previsioni per il biennio 2025-2026 indicano una crescita globale in lieve decelerazione (3,1% e 3,0%) a causa di barriere commerciali e instabilità geopolitica, con effetti negativi su consumi e investimenti. In Europa, i rendimenti dei titoli di Stato sono aumentati, influenzati dalle aspettative di spesa tedesca, mentre l'euro ha mostrato movimenti altalenanti rispetto al dollaro. I mercati finanziari sono risultati molto volatili a seguito degli annunci tariffari statunitensi, con impatti negativi attesi sulle previsioni aziendali. L'economia italiana è cresciuta dello 0,7% nel 2024, meno delle attese, a causa del rallentamento degli investimenti e delle esportazioni, mentre il sostegno maggiore è derivato dai consumi interni, favoriti da redditi in crescita e occupazione stabile. La bilancia commerciale ha mostrato un saldo positivo record, anche grazie alla riduzione delle importazioni energetiche. La crescita del PIL è stata rivista al ribasso allo 0,6% per il 2024, con un'espansione attesa dello 0,8% nel 2026 e 2027. Dal lato dell'offerta, la manifattura ha subito una contrazione (-5,8%) compensata dalla crescita delle costruzioni (+11,3%) e dei servizi di mercato (+2,8%). I settori più esposti alla crisi includono l'*automotive* e la moda, mentre comparti ad alta tecnologia, come il farmaceutico e l'aerospaziale, mostrano maggiore dinamicità. Il mercato del lavoro ha mantenuto un buon andamento (+1,4% gli occupati), con un tasso di disoccupazione medio al 6,5%, ma permane uno *skill gap* in molti settori, soprattutto nei profili tecnici con diploma. Le retribuzioni sono cresciute del 5,2%, spinte dai rinnovi contrattuali e dal *wage drift*, con un aumento del potere d'acquisto delle famiglie (+1,3%) e una maggiore propensione al risparmio (9,0%). Il credito ha beneficiato dell'allentamento della politica monetaria, favorendo la ripresa dei prestiti. Per il 2025, è prevista una crescita modesta del PIL (+0,6%), influenzata negativamente da potenziali effetti dei dazi Usa, ai quali l'Italia è esposta con un surplus commerciale con gli Stati Uniti di circa 39 miliardi, in calo rispetto al 2023. Le esportazioni verso gli Usa (64,8 miliardi) riguardano soprattutto mezzi di trasporto, bevande e farmaceutica. Simulazioni mostrano effetti negativi complessivi dei dazi su scala globale, con impatti particolarmente forti sugli Stati Uniti nel breve termine e ripercussioni persistenti in UE e Italia. La dinamica dei prezzi al consumo varierà: inflazione negli Usa, deflazione in Europa e volatilità in Cina. Il piano di investimenti tedesco potrebbe parzialmente compensare il calo della domanda estera. Le previsioni aggiornate per l'Italia indicano un rallentamento della crescita delle esportazioni (0,1%) e delle importazioni (1,2%),

consumi familiari in decelerazione e investimenti in moderata ripresa, trainati da macchinari e costruzioni. Si prevede un rafforzamento del settore industriale e delle costruzioni, una lieve ripresa della manifattura e una crescita più marcata dei servizi. Il tasso di disoccupazione dovrebbe scendere al 6,1% nel 2025, mentre gli occupati aumenteranno con un rallentamento delle ore lavorate. I redditi nominali da lavoro cresceranno, anche se con minore intensità, e l'inflazione attesa sarà più alta rispetto alle previsioni precedenti (deflatore dei consumi al 2,1%). Per il 2026, il PIL è atteso crescere dello 0,8%, sostenuto dalla domanda nazionale e da una lieve riduzione delle esportazioni nette, con un miglioramento dei redditi da lavoro (+3,7%) e un rallentamento del deflatore dei consumi (1,9%). La dinamica si manterrà stabile nel 2027 e 2028, con una crescita del PIL pari allo 0,8%, occupazione in aumento, disoccupazione al 5,8% e retribuzioni in rallentamento. Le previsioni sono state riviste alla luce dei dati di fine 2024 e del peggioramento del contesto globale, con particolare attenzione al rallentamento del commercio mondiale.

Nel 2024 si è registrato un miglioramento significativo del quadro di finanza pubblica rispetto alle stime precedenti, con un rapporto deficit/PIL al 3,4% e un rapporto debito/PIL al 135,3%, entrambi inferiori alle attese. Il saldo primario è tornato in avanzo (0,4% del PIL) grazie alla riduzione della spesa in conto capitale e alla crescita delle entrate tributarie e contributive, favorita anche dall'andamento positivo del mercato del lavoro; la pressione fiscale è aumentata al 42,6%. Il deficit dovrebbe scendere sotto il 3% nel 2026 e continuare a ridursi nei due anni successivi, mentre la spesa per interessi è salita al 3,9% del PIL, in linea con le previsioni, per effetto ritardato delle politiche monetarie restrittive. Si prevede un aumento temporaneo del rapporto debito/PIL nel biennio 2025-2026 per via dei bonus edilizi e dell'incremento della spesa per interessi, ma dal 2027 il consolidamento dell'avanzo primario e il venir meno dei crediti d'imposta dovrebbero favorire una discesa del debito. La spesa netta si è ridotta nel 2024 (-2,1%) e nel 2025 dovrebbe crescere dell'1,3%, in linea con le raccomandazioni europee. La manovra per il triennio 2025-2027 è ritenuta efficace nel perseguire gli obiettivi prefissati e sostenibile anche in un contesto economico deteriorato. Le passività potenziali legate a garanzie pubbliche sono risultate contenute e in calo, come anche i *non-performing loans*. La gestione del debito nel 2024 ha puntato a ridurre la sensibilità ai tassi di interesse e a garantire un rifinanziamento regolare, con distribuzione omogenea delle scadenze. Le previsioni aggiornate per il triennio considerano il nuovo scenario macroeconomico, gli effetti della manovra e le misure approvate fino a marzo 2025. Gli interventi si sono concentrati sul sostegno ai redditi, ai contratti pubblici, alla sanità, agli investimenti e all'occupazione, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Lo scenario tendenziale conferma un deficit/PIL per il 2025 al 3,3%, come da PSB, con una lieve riduzione rispetto al 2024 dovuta al miglioramento del saldo primario. Il rapporto debito/PIL nel 2025 è previsto al 136,6%, inferiore di 0,3 punti rispetto al PSB e di 2,4 rispetto al Programma di Stabilità 2024, nonostante il picco dell'impatto dei bonus edilizi (1,9% del PIL). Il rafforzamento della difesa europea potrebbe generare effetti futuri sulla finanza pubblica e il Governo valuta l'eventuale attivazione della clausola di salvaguardia UE. Le previsioni italiane sono allineate con quelle della Commissione europea, che valuterà il rispetto degli obiettivi sulla spesa netta dal 2026. Le stime contenute nel Documento confermano un percorso di aggiustamento strutturale coerente con il PSB e con la procedura per disavanzi eccessivi, che richiede all'Italia di mantenere la crescita della spesa netta entro l'1,3% nel 2025 e l'1,6% nel 2026, con misure efficaci da

adottare entro aprile 2025. Il Governo ritiene che la manovra 2025-2027 sia conforme a tali obiettivi e che la Commissione europea ne riconoscerà l'efficacia nella valutazione prevista.

Il DFP riporta un giudizio positivo sull'avanzamento delle riforme e degli investimenti previsti dal PSB, pur in assenza di una valutazione degli impatti di breve e medio termine. Sono stati compiuti significativi progressi nell'attuazione del PNRR e delle riforme coerenti con le Raccomandazioni UE e gli obiettivi comuni dell'Unione. Tra le principali azioni avviate rientrano: la riforma del processo civile e penale, la digitalizzazione dei procedimenti, misure per l'efficienza nella gestione delle crisi d'impresa, il proseguimento della riforma fiscale e il rafforzamento della governance tributaria. È stato inoltre previsto il riordino delle detrazioni fiscali, la riduzione del cuneo fiscale, l'innovazione catastale, la razionalizzazione della riscossione e un forte impulso alla competitività imprenditoriale, con attenzione alle PMI. Si è dato avvio al rafforzamento della PA, della natalità e del sostegno alle famiglie, con obiettivi concreti come il raggiungimento del 33% di copertura nei servizi per l'infanzia entro il 2027. Proseguono le misure per l'indipendenza abitativa, la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, la riduzione dei sussidi ambientali dannosi e il potenziamento della spesa in R&S fino allo 0,6% del PIL entro il 2029. Sono stati attuati interventi per incentivare l'innovazione, l'industria tecnologica, la transizione digitale e verde, nonché per il rafforzamento delle filiere strategiche e dell'internazionalizzazione. Tra le priorità emergono la parità di genere, la partecipazione al lavoro, l'adeguamento delle competenze dei lavoratori, la produttività e l'occupazione giovanile, la convergenza territoriale (inclusa la ZES Unica), la riduzione della povertà educativa, la promozione culturale e l'equità sanitaria. Si evidenzia il potenziamento delle infrastrutture di trasporto, mobilità sostenibile, sicurezza energetica, rigenerazione urbana e sanità pubblica. Sul piano sanitario, sono state previste misure per ridurre le liste d'attesa, aumentare le risorse finanziarie (con incrementi di 2,5 miliardi nel 2025 e 4 miliardi nel 2026), migliorare l'attrattività delle professioni sanitarie e ampliare l'offerta formativa. Nell'ambito dell'analisi del benessere, sono stati aggiornati gli indicatori BES (Benessere e sostenibilità), con miglioramenti rilevati per reddito disponibile pro capite (+2,7%), partecipazione al lavoro e scolarizzazione, ma anche segnali critici come l'aumento della disuguaglianza del reddito netto (5,6%), la contrazione della speranza di vita in buona salute e l'incremento del consumo di suolo. È confermato il divario occupazionale tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Per quanto concerne il sistema pensionistico, la manovra 2025-2027 ha introdotto incentivi per prolungare la vita lavorativa, inclusi benefici fiscali per chi rimanda il pensionamento, proroghe di misure come Opzione Donna e Quota 103, l'aumento della soglia per il pensionamento anticipato e il rafforzamento dell'integrazione tra previdenza pubblica e complementare. È prevista anche la possibilità, per i nuovi iscritti dal 2025, di incrementare volontariamente la propria aliquota contributiva fino a 2 punti percentuali. Infine, il DFP contempla misure per il rilancio delle aree montane, l'autoimprenditorialità nei territori svantaggiati, l'attuazione dell'autonomia differenziata, il contrasto al lavoro sommerso e alle disuguaglianze, il miglioramento della rete infrastrutturale e logistica, la valorizzazione del patrimonio pubblico, la promozione dell'inclusione sociale, la protezione ambientale, l'uso di strumenti finanziari sostenibili e il rafforzamento della difesa, anche attraverso la sicurezza cibernetica e la digitalizzazione del Ministero della Difesa.

Allegato alla Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024
Tavole aggiuntive richieste dalla comunicazione c/2024/3975

(Orientamenti per gli Stati membri sugli obblighi di informazione per i piani strutturali di bilancio di medio termine e per le relazioni annuali sui progressi compiuti)

La Comunicazione C/2024/3975 fornisce agli Stati membri orientamenti finalizzati a favorire l'applicazione del *Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio* che, abrogando il regolamento (CE) n. 1466/97, ridisegna il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza sulle politiche di bilancio multilaterale, nell'ambito del Semestre europeo (cosiddetto "braccio preventivo").

Gli obblighi di informazione previsti dalla Comunicazione sono enucleati in due parti:

- PARTE A: OBBLIGHI DI INFORMAZIONE PER I PIANI NAZIONALI STRUTTURALI DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE
- PARTE B: OBBLIGHI DI INFORMAZIONE PER LE RELAZIONI ANNUALI SUI PROGRESSI COMPIUTI

Con specifico riferimento agli obblighi di informazione da riportare nelle Relazioni annuali sui progressi compiuti, il punto 4.8 della Comunicazione indica quali informazioni debbano essere riportate negli allegati:

(...) la relazione annuale dovrebbe contemplare informazioni sufficientemente complete in merito all'attuazione delle misure d'intervento volte a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile, ad attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e a dare risposta alle altre priorità comuni dell'UE.

Di seguito vengono indicate tavole aggiuntive allegate alla presente Relazione annuale:

Tavola I - relazione di sintesi sullo stato membro estratta dall'interfaccia CeSaR

CeSaR (acronimo di *Country-Specific Recommendations Reporting*) è un'interfaccia digitale utilizzata dagli Stati membri dell'Unione Europea per monitorare e segnalare l'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per paese (RSP) nel contesto del semestre europeo.

Nella tavola allegata sono riportate le CSR per il periodo 2019- 2024, declinate secondo il *tipo di misura* identificata come "annunciata", "adottata", "implementata" o "attuata".

Con specifico riferimento alla *Raccomandazione del Consiglio del 21 ottobre 2024 (C/2024/6819) sulle politiche economiche, di bilancio, occupazionali e strutturali dell'Italia*, adottata sulla base della Raccomandazione della Commissione del 19 giugno 2024 (COM/2024/612), l'Italia era invitata a *prendere provvedimenti nel 2024 e nel 2025 al fine di:*

1. presentare tempestivamente il piano strutturale di bilancio di medio termine; nel rispetto del patto di stabilità e crescita riformato, limitare nel 2025 la crescita della spesa netta a un tasso coerente,

tra l'altro, con l'obiettivo di instradare il debito delle amministrazioni pubbliche su una traiettoria di riduzione plausibile a medio termine e di ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche portandolo verso il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato; rendere il sistema tributario più propizio alla crescita, con particolare attenzione alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e in linea con gli obiettivi di sostenibilità di bilancio, anche riducendo le spese fiscali e aggiornando i valori catastali, garantendo nel contempo l'equità e la progressività e sostenendo la transizione verde

2. rafforzare la capacità amministrativa di gestire i fondi dell'Unione, accelerare gli investimenti e mantenere lo slancio nell'attuazione delle riforme; affrontare le sfide pertinenti, ai fini di un'attuazione continuativa, rapida ed efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano *REPowerEU*, assicurando il completamento delle riforme e degli investimenti entro agosto 2026; accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione; nell'ambito del riesame intermedio di tali programmi, continuare a concentrarsi sulle priorità concordate, tenendo conto delle possibilità che l'iniziativa riguardante la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa offre per migliorare la competitività;

3. contrastare le tendenze demografiche negative per attenuarne gli effetti sulla crescita potenziale, anche attraendo e trattenendo lavoratori dotati di competenze adeguate e affrontando le sfide del mercato del lavoro, in particolare per le donne e i giovani e in termini di povertà lavorativa, specie quella dei lavoratori con contratti atipici;

4. definire una strategia industriale e di sviluppo per ridurre le disparità territoriali razionalizzando le misure politiche vigenti e tenendo presenti i progetti infrastrutturali fondamentali e le catene del valore strategiche; superare le rimanenti restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio, nelle professioni regolamentate e nel comparto ferroviario.

In merito, la relazione sintetica allegata dà conto delle misure "attuare" con riferimento alla

CSR. 2024.1, in particolare:

CSR 1.2: In linea con i requisiti del patto di stabilità e crescita riformato, limitare la crescita della spesa netta nel 2025 a un tasso coerente, tra l'altro, con l'obiettivo di riportare il debito delle amministrazioni pubbliche su una traiettoria plausibile verso il basso nel medio termine e di ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche verso il valore di riferimento del 3% del PIL stabilito dal trattato.

Misura 1

TIPO DI MISURA: Attuato

La legge di bilancio per il 2025 prevede una riduzione del 25% del turn over nelle amministrazioni dello Stato per il 2025 (anche ad ordinamento autonomo), nelle agenzie e negli enti pubblici non economici con più di 20 dipendenti a tempo indeterminato. La riduzione del turn over non si applica oltre che alle aziende ed enti del Servizio sanitario

Misura 2	<p>nazionale anche al personale togato delle magistrature e agli avvocati e procuratori dello Stato</p> <p>TIPO DI MISURA: Attuato</p> <p>La legge di bilancio per il 2025 estende agli anni 2025 e 2026 i criteri per la determinazione del parametro di “virtuosità” delle regioni, in termini di contenimento delle spese e di rispetto degli obblighi derivanti dal concorso alla finanza pubblica, ai fini della redistribuzione, tra le regioni a statuto ordinario, della quota premiale del 10% dei trasferimenti erariali assegnati per il c.d. “federalismo amministrativo”.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Attuato</p> <p>Prosegue il percorso di attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata: sono stati definiti in via preliminare, i livelli essenziali delle prestazioni e correlati fabbisogni standard, che sono necessari per assicurare il rispetto dei principi di equità ed efficienza nell’erogazione delle prestazioni e dei servizi in favore di cittadini e imprese.</p>

Mentre le misure relative alle CSR indicate di seguito, risultano rispettivamente:

CSR.2024.2 → “implementate”

CSR 2: Rafforzare la capacità amministrativa di gestire i fondi dell'UE, accelerare gli investimenti e mantenere lo slancio nell'attuazione delle riforme; affrontare le sfide pertinenti, ai fini di un'attuazione continuativa, rapida ed efficace del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU, assicurando il completamento delle riforme e degli investimenti entro agosto 2026; accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione; nell'ambito del riesame intermedio, continuare a concentrarsi sulle priorità concordate, tenendo conto delle possibilità che l'iniziativa riguardante la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa offre per migliorare la competitività.

CSR.2024.3 → “implementate/ adottate”

CSR 3: Contrastare le tendenze demografiche negative per attenuarne gli effetti sulla crescita potenziale, anche attraendo e trattenendo lavoratori dotati di competenze adeguate e affrontando le sfide del mercato del lavoro, in particolare per le donne e i giovani e in termini di povertà lavorativa, specie per i lavoratori con contratti atipici.

CSR.2024.4 → “implementate/adottate/annunciate”

CSR 4.1: Definire una strategia industriale e di sviluppo per ridurre le disparità territoriali razionalizzando le misure politiche vigenti e tenendo presenti i progetti infrastrutturali fondamentali e le catene del valore strategiche.

CSR 4.2: Superare le rimanenti restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio, nelle professioni regolamentate e nel comparto ferroviario.

Tavola II - relazione di sintesi sullo stato membro estratta da FENIX

FENIX è un'interfaccia digitale utilizzata per monitorare e segnalare l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel piano per la ripresa e la resilienza degli Stati membri. Questo strumento è parte integrante del processo di rendicontazione nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e consente agli Stati membri di fornire informazioni dettagliate e aggiornate sui progressi compiuti.

La Tavola allegata riporta nel dettaglio lo stato di attuazione delle misure secondo lo schema indicato di seguito:

TAVOLA II: RELAZIONE DI SINTESI SULLO STATO MEMBRO ESTRATTA DA FENIX								
CSR	Codice M&T	Codice Misura	Misura correlata (riforma o investimento)	Milestone/Target	Descrizione	Amministrazione responsabile	Trim.	Anno

riportando, per ogni misura, le CSR relative al periodo 2019-2024.

Tavola III - informazioni sull'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali: misure principali e loro impatto stimato

Nel 2017 l'UE ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali con lo scopo di servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa, supportando mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi ed efficienti, anche in considerazione della necessità di tener conto degli effetti dei cambiamenti climatici, delle tendenze demografiche, della digitalizzazione e della globalizzazione.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali sancisce 20 principi e diritti fondamentali, che si articolano in tre categorie:

- 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
- 2) condizioni di lavoro eque;
- 3) protezione sociale e inclusione.

I principi sanciti riguardano i cittadini dell'Unione e i cittadini di Paesi terzi regolarmente residenti nell'Unione e quelli che si riferiscono ai lavoratori, si applicano a tutte le persone occupate, indipendentemente dalla loro situazione occupazionale, dalle modalità e dalla durata dell'occupazione.

La Tavola III riporta, per ogni principio del Pilastro, l'elenco delle principali misure a favore e, ove stimato, l'impatto (qualitativo e/o quantitativo) delle stesse.

Con riferimento alle categorie sopra menzionate, si possono segnalare tra le misure più significative:

1) Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro

Incentivi all'occupazione femminile:

- Tra gennaio e settembre 2024, circa 65.000 assunzioni e trasformazioni contrattuali hanno beneficiato dell'incentivo introdotto con la legge 92/2012 e prorogati dal D.L. 60/2024, contribuendo a ridurre il divario di genere nel mercato del lavoro.
- Proroga dell'esonero totale per le assunzioni a tempo indeterminato dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025, per un massimo di 24 mesi, con un limite di 650 euro mensili.

Sgravi contributivi per donne con figli:

- La Legge di bilancio per il 2025 rende strutturale l'esonero parziale dei contributi previdenziali per lavoratrici madri di due o più figli, dipendenti o autonome.
- L'esonero è valido fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo e, dal 2027, fino al diciottesimo anno per madri di tre o più figli.

Conciliazione vita-lavoro:

- **Innalzamento della retribuzione dei congedi parentali:** Dal 2025, l'indennità per il congedo parentale è elevata all'80% della retribuzione per 3 mesi entro il sesto anno di vita del bambino.
- **Investimenti PNRR:** Sono previsti 4,6 miliardi di euro per aumentare i posti disponibili negli asili nido e nelle scuole materne, facilitando la conciliazione vita-lavoro e contribuendo all'aumento dell'occupazione femminile.

Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL):

- Al 31 gennaio 2025, il programma ha preso in carico oltre 3,2 milioni di lavoratori disoccupati (di cui il 29,2% giovani) indirizzandoli verso percorsi di accompagnamento al lavoro (50%), aggiornamento (24,8%) e riqualificazione (20,7%).
- Il programma ha aumentato la capacità di coinvolgimento degli utenti nei servizi per il lavoro, passando dal 48,2% nel 2022 al 71,8% nel 2024.

Fondo Nuove Competenze:

- Promuove l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori per adattarsi ai cambiamenti organizzativi e produttivi.
- In particolare, il *Fondo Nuove Competenze 3 Competenze per le innovazioni* mira ad accompagnare i processi di transizione digitale ed ecologica delle imprese.
- Dotazione finanziaria di 731 milioni di euro, con oltre 709.000 lavoratori coinvolti e 93,6 milioni di ore di formazione.

Incentivi per favorire l'occupazione

Con il cd. Decreto Coesione sono stati introdotti incentivi per l'assunzione di giovani under 35, di donne e di personale dipendente nella Zona Economica Speciale. Lo stesso decreto ha inoltre previsto incentivi all'autoimpiego per i giovani nel lavoro autonomo, nelle libere professioni e nell'attività d'impresa e nei settori strategici per lo sviluppo di nuove tecnologie e la transizione al digitale ed ecologica. La legge di bilancio per il 2025 ha inoltre confermato agevolazioni contributive per i datori di lavoro privato che occupano personale a tempo indeterminato nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna.

2) Condizioni di lavoro eque

Patente a crediti nel settore edile:

- Introdotta con il DL 19/2024, convertito in Legge 56/2024, mira a garantire maggiore sicurezza per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili: parte con un punteggio di 30 crediti e consente di operare con almeno 15 crediti.
- Decurtazioni sono previste in caso di violazioni accertate delle norme sulla sicurezza.
- In caso di infortuni gravi o fatali, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro può sospendere la patente fino a 12 mesi.

Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori:

- Fondo per incentivare la partecipazione dei lavoratori: istituito dalla Legge di bilancio per il 2025 con una dotazione di 70 milioni di euro.
- Mira a promuovere la partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati delle imprese

3) Protezione sociale e inclusione

Rafforzamento dell'Assegno di Inclusione (ADI):

- La Legge di bilancio per il 2025 aumenta le soglie ISEE e reddituali per l'accesso all'ADI: ISEE massimo da 9.360 a 10.140 euro.
- Reddito familiare massimo da 6.000 a 6.500 euro (8.190 euro per nuclei con persone di età pari o superiore a 67 anni o con disabilità grave).
- Per nuclei familiari in locazione, il reddito massimo è aumentato a 10.140 euro.
- Il beneficio economico è adattato alle nuove soglie e include una quota per il canone di locazione, con massimali aumentati.

Presa in carico e percorsi personalizzati:

- Nel 2024, 758.872 nuclei familiari hanno beneficiato dell'ADI, coinvolgendo oltre 1,8 milioni di persone.
- Sono stati sottoscritti 401.240 Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS), che prevedono percorsi personalizzati per accompagnare le famiglie verso l'autonomia, e avviate 668.030 prese in carico da parte dei servizi sociali, con 610.104 analisi preliminari completate per verificare le condizioni di bisogno.

Accesso ai servizi essenziali

Fondo per il contrasto della povertà alimentare a scuola: la Legge di bilancio per il 2025 ha istituito un fondo di 500 mila euro destinato a sostenere le famiglie in difficoltà economica che non riescono a pagare le rette per la ristorazione scolastica nelle scuole primarie.

Inclusione delle persone senza dimora:

Housing First e Centri Servizi:

- Finanziamenti nell'ambito del PNRR per progetti di assistenza alloggiativa temporanea e servizi di supporto, fino a 24 mesi, in appartamenti ristrutturati o riqualificati, destinati a persone senza dimora o in condizioni di marginalità estrema.
- Coinvolgimento di almeno 3.000 persone con alloggio temporaneo per almeno 6 mesi.

Stazioni di Posta (Centri Servizi):

Apertura di centri per il contrasto alla povertà, che offrono servizi sociali e sanitari, orientamento e presa in carico per persone in grave deprivazione materiale.

Coinvolgimento di almeno 22.000 persone nei servizi offerti.

Tavola IV - informazioni sugli obiettivi di sviluppo sostenibile: descrizione delle misure principali e del loro impatto stimato

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, prevede 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile declinati secondo un piano che prevede 169 *target* da raggiungere entro il 2030.

Nella tavola allegata sono riportate le principali misure adottate in ordine al raggiungimento dei 17 obiettivi, con l'indicazione dell'impatto quali-quantitativo stimato per gli OSS indicati di seguito:

OSS 4 - istruzione di qualità

Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti

Nel complesso, le riforme contenute nel PNRR riconducibili al settore dell'istruzione e della ricerca avranno un impatto di lungo periodo significativo sulla crescita: il livello del PIL risulterebbe più alto dell'1,2 % rispetto allo scenario di base.

OSS 5 - parità di genere

Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze

La valutazione rimanda a quanto riportato per l'OSS 8, il cui impatto è calcolato anche con riferimento alle misure relative alla creazione di imprese femminili e al sistema di certificazione della parità di genere previste dal PNRR.

OSS 8 – lavoro dignitoso e crescita economica

Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti

L'insieme delle riforme contenute nel PNRR riconducibili alle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione (tra cui il Programma GOL, l'adozione del Piano Nuove Competenze, gli interventi per l'imprenditoria femminile e quelli relativi ad asili nido e scuole dell'infanzia) avrà un impatto rilevante sul PIL già nel 2026, mentre nel lungo periodo il PIL risulterebbe del 2,6 % più alto rispetto allo scenario di base.

OSS 9 – imprese, innovazione e infrastrutture

Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile

Le leggi annuali della concorrenza sono state valutate contestualmente alle iniziative volte a semplificare le procedure degli appalti pubblici previste dal PNRR. Nel complesso, tali misure avrebbero un impatto sul PIL nel lungo periodo pari allo 0,6 %.

Sezione II - Analisi e tendenze della finanza pubblica

La Sezione II, dedicata all'analisi e alle tendenze della finanza pubblica, offre una panoramica dettagliata dell'evoluzione recente dei conti pubblici italiani, con particolare riferimento all'esercizio 2024 e alle previsioni tendenziali per il triennio 2025-2027. L'elaborato si fonda sui dati ufficiali forniti dall'ISTAT e si inserisce nel più ampio quadro della programmazione economico-finanziaria nazionale, in adempimento agli obblighi di rendicontazione previsti dalla legge n. 196 del 2009. Il testo si propone di illustrare, in modo puntuale e obiettivo, le dinamiche delle principali componenti di entrata e spesa, i saldi di finanza pubblica, nonché l'andamento del debito e delle politiche di coesione territoriale, con una particolare attenzione alla sostenibilità del bilancio pubblico nel medio periodo.

La prima parte della Sezione II del DFP 2025 è dedicata al conto economico delle Amministrazioni pubbliche, fornendo una sintesi dei risultati conseguiti nel 2024 ed esponendo le previsioni tendenziali per il triennio successivo. Illustra, inoltre, le principali politiche in essere che l'esecutivo intende confermare. Nel corso del 2024, la finanza pubblica italiana ha evidenziato un rilevante miglioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, sceso al 3,4% del PIL rispetto al 7,2% dell'anno precedente. Tale esito, migliore delle previsioni contenute nella Nota Tecnica Illustrativa (NTI) alla legge di bilancio 2025-2027, deriva da una combinazione di maggiori entrate tributarie, minori poste correttive e una dinamica della spesa più contenuta del previsto. Le entrate tributarie, pari a 654,1 miliardi di euro, hanno superato le stime per oltre 6 miliardi. Le imposte dirette hanno trainato questo incremento (+5.960 milioni), mentre le imposte in conto

capitale hanno beneficiato di riclassificazioni contabili. Le poste correttive sono risultate inferiori di circa 2,9 miliardi rispetto al previsto, grazie a rimborsi e compensazioni fiscali minori. Anche le entrate degli enti territoriali, in particolare l'IRAP, hanno contribuito positivamente. Le entrate contributive hanno superato di circa 2,1 miliardi le stime, per effetto di una dinamica del mercato del lavoro più sostenuta di quella prevista e del gettito del mese di gennaio 2025. La pressione fiscale complessiva si attesta al 42,6% del PIL, in crescita di 1,2 punti percentuali rispetto al 2023, segno di una maggiore incidenza del prelievo sul reddito nazionale. L'analisi delle tendenze conferma una dinamica positiva: l'indebitamento netto è previsto scendere al 3,3% del PIL nel 2025, al 2,8% nel 2026, al 2,6% nel 2027 e al 2,3% nel 2028, in linea con la previsione del Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) 2025-2029. Dal lato della spesa, questa si attesta a 1108,4 miliardi, con uno scostamento positivo di circa 4,1 miliardi rispetto alla previsione, questo scostamento è dovuto principalmente all'aumento delle spese correnti primarie (+2,6 miliardi) e delle spese in conto capitale (+1,98 miliardi), parzialmente compensato da una minore spesa per interessi (-469 milioni). Le spese per redditi da lavoro dipendente sono in linea con le previsioni (+649 milioni), mentre calano le prestazioni sociali in denaro (-793 milioni). Le altre spese correnti mostrano variazioni contrastanti, con un aumento nei consumi intermedi e una riduzione nei contributi alla produzione e nei versamenti all'UE. Per quanto riguarda gli investimenti, si registra un aumento netto (+1,9 miliardi), dovuto a maggiori spese dirette e minori contributi.

La Sezione II del DFP 2025 fornisce, inoltre, un'analisi dettagliata dei principali settori di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche, con riferimento al pubblico impiego, alle prestazioni sociali in denaro e alla spesa sanitaria. Per ciascuno di questi ambiti vengono esaminati i fattori che hanno inciso sui risultati registrati nel 2024, seguiti da un'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2025-2027, con elementi informativi estesi anche all'anno 2028. Nel 2024, la spesa delle Amministrazioni pubbliche per i redditi da lavoro dipendente ha raggiunto i 196,56 miliardi di euro, registrando un incremento del 4,5% rispetto al 2023. L'aumento osservato nel 2024 è stato influenzato in misura significativa dalla tornata contrattuale 2022-2024, per la quale sono stati stanziati oltre 8,5 miliardi di euro. Nel 2025, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata in crescita del 2,3%, con ulteriori aumenti nel 2026 (+2,4%), nel 2027 (+0,5%) e nel 2028 (+1,7%) riflettendo le risorse stanziare per i rinnovi contrattuali del triennio 2025-2027 e la previsione di un'inflazione moderata. La spesa per prestazioni sociali in denaro ha raggiunto nel 2024 i 446 miliardi di euro (20,3% del PIL), in aumento del 5,1% (in termini nominali) rispetto al 2023. In particolare, la componente pensionistica ammonta a 337 miliardi (15,4% del PIL), in aumento del 5,6%, mentre le altre prestazioni sociali si attestano a 109 miliardi (+3,5%). Questo andamento riflette la rivalutazione delle pensioni del 5,4%, l'aumento delle liquidazioni e il rafforzamento di misure assistenziali e di sostegno al reddito. Tra le misure introdotte si segnalano l'integrazione per redditi bassi, la carta "Dedicata a Te", contributi una tantum per la natalità, rafforzamento dei congedi parentali e dell'offerta di servizi per l'infanzia. Per il 2025 si prevede un ulteriore aumento delle prestazioni sociali (+3,4%), con le pensioni in crescita del 2,2% e le altre prestazioni del 7%, a seguito della legge di bilancio 2025, la previsione tiene conto delle misure introdotte con la legge di bilancio 2025-2027. Per il periodo 2026-2027 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio annuo del 2,5%. La spesa sanitaria si è attestata a 138,3 miliardi di euro (6,3% del PIL), in crescita del 4,9% rispetto al 2023. Con riferimento alle singole componenti di spesa: la spesa per i redditi da lavoro dipendente ha rappresentato oltre 43 miliardi (+5,6%), sostenuta dai rinnovi contrattuali, la spesa per i consumi intermedi è aumentata a 46,3 miliardi (+7,5%), con una forte incidenza della spesa farmaceutica (+8,4%), mentre la spesa per le prestazioni sociali in natura è stata pari a 43,7 miliardi (1,6%). Le previsioni per il 2025 mostrano una spesa sanitaria pari a 143,4

miliardi circa, con un tasso di crescita del 3,6 per cento rispetto all'anno precedente e una percentuale sul PIL pari al 6,4 per cento. Nel biennio 2026-2027 è prevista una crescita costante, con un tasso medio annuo del 2,8% e un'incidenza stabile al 6,4% del PIL.

Nel 2024 il saldo del Settore pubblico è stato negativo per 121,8 miliardi di euro (-5,6% del PIL), peggiorando rispetto al 2023 per via di un incremento più forte dei pagamenti (+8,6%) rispetto agli incassi (+7,9%). Le spese sono aumentate soprattutto per sanità, investimenti legati al PNRR, interessi sul debito (+11,1%) e trasferimenti alle famiglie, mentre sono calati gli incentivi alle imprese. Il debito pubblico ha raggiunto i 2.966 miliardi. I derivati hanno generato un beneficio netto grazie al calo dei tassi Euribor nella seconda metà dell'anno e alla rinegoziazione di alcuni contratti. Le Amministrazioni centrali hanno registrato un peggioramento del saldo, mentre Regioni, Comuni e comparto sanitario hanno avuto risultati contrastanti, con miglioramenti nella parte corrente ma peggioramenti sul conto capitale e sulle operazioni finanziarie. Per il 2025 è previsto un peggioramento del saldo complessivo, atteso a -128,1 miliardi (-5,7% del PIL), causato da una stima di calo degli incassi più marcata rispetto alla riduzione dei pagamenti. Dal 2026 si prevede invece un miglioramento graduale fino al 2028, grazie a entrate tributarie e contributive in crescita, minore impatto del PNRR sulla spesa in conto capitale e progressivo aumento dell'avanzo primario.

Il debito pubblico ha raggiunto a fine 2024 i 2.966 miliardi di euro, pari al 135,3% in rapporto al PIL, con un aumento di circa 97 miliardi. Il valore totale del debito include i prestiti relativi ai programmi dell'Unione europea, di cui 27,4 miliardi derivanti dal programma SURE e 75,7 miliardi dal Next Generation EU. Il debito, pur in lieve aumento, risulta più contenuto rispetto ai picchi pandemici, grazie alla crescita del PIL e alla gestione prudente delle finanze.

Oltre agli andamenti di cassa e competenza, il documento dedica un'analisi articolata all'impiego dei fondi per la coesione territoriale e alla programmazione degli interventi infrastrutturali. Si analizza la distribuzione delle risorse destinate alla coesione territoriale in Italia tra il 2024 e il 2027, suddivise tra programmazione nazionale e comunitaria. Si osserva un progressivo aumento delle risorse nel 2025, con un picco di 14.864 milioni di euro nel 2025 per la programmazione nazionale. La componente comunitaria, inclusi i fondi FESR, FSE+ e FEAMP/FEAMPA, mostra una crescita costante, sostenuta anche dal cofinanziamento nazionale. L'insieme dei dati evidenzia un impegno crescente verso la politica di coesione. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è, accanto ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali. Tra 2024 e 2027 sono previsti 48,3 miliardi, in parte da vecchie programmazioni. La gestione è stata semplificata con i Piani Sviluppo e Coesione (PSC), legati a monitoraggio e vincoli giuridici. Il decreto-legge n.50 del 2022 ha tagliato 6 miliardi, eliminando progetti inattivi. Sono stati revocati 4,2 miliardi per mancanza di obbligazioni vincolanti, e le risorse sono state riassegnate. Dal 2023, il FSC è gestito tramite Accordi per la coesione, firmati con Regioni e Ministeri. Già assegnati 29,3 miliardi, anche per opere come il Ponte sullo Stretto di Messina e interventi contro il dissesto idrogeologico. Con React-EU, l'Italia ha ricevuto 14,4 miliardi extra nel 2014-2020. Il cofinanziamento UE è salito al 100%. Nuovi strumenti (SAFE, STEP) hanno aumentato la flessibilità. Il FEASR ha sostenuto la transizione agricola, con 27,9 miliardi spesi fino al 2022. Il nuovo piano PAC prevede interventi per biologico, ambiente e benessere animale. Il FEAMP 2014-2020 ha impegnato l'82% delle risorse. Il nuovo FEAMPA 2021-2027 prevede 987 milioni per pesca e oceani. Nel 2028, è prevista una spesa in calo del 10%.

Per quanto concerne il contrasto all'evasione fiscale, nel 2024 si è registrato il maggior recupero di gettito degli ultimi anni. L'incasso complessivo dell'Agenzia delle entrate è stato di 26,3 miliardi di euro (+6,5% rispetto al 2023), di cui l'87% proveniente da attività ordinarie e il rimanente 13% da

attività straordinarie, come la rottamazione delle cartelle e i pagamenti residui derivanti dalla definizione delle liti pendenti e dalla vecchia pace fiscale. Gli incassi da attività straordinaria sono stati però nettamente inferiori rispetto al 2023 (-30%). I commi 4 e 5 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, prescrivono il rispetto di due condizioni per destinare eventuali maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (tax compliance) al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Si nota che la valutazione per l'anno 2024, facente riferimento alla variazione della tax compliance riferita all'anno d'imposta 2021, mostra un miglioramento della tax compliance nel 2021 rispetto al 2020 pari a 9,7 miliardi. Tuttavia, la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Def – vale a dire l'importo del Fondo - è di 2,2 miliardi rispetto alle risorse complessive di 9,4 miliardi (già al netto delle risorse già impiegate a copertura delle manovre di finanza pubblica).

Infine, le appendici del documento forniscono un dettaglio esaustivo dei quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa per il triennio 2022-2024, evidenziando un'evoluzione coerente con gli obiettivi di contenimento della spesa e razionalizzazione delle fonti di finanziamento. In particolare, si osserva una progressiva riduzione della dipendenza da fonti straordinarie e una maggiore incidenza delle risorse derivanti da trasferimenti UE e programmazione nazionale.

Allegato: Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica

Il documento "Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica 2025" racchiude gli indirizzi strategici che l'Italia ha intenzione di perseguire nei prossimi anni in materia di infrastrutture e trasporti. Riflette la consapevolezza del cambiamento che sta interessando il contesto europeo ed italiano, evidenziando la necessità di promuovere modelli di sviluppo economici e sociali sostenibili, resilienti ai cambiamenti climatici, ed efficaci nel garantire diritti sociali e tutela ambientale.

Nella visione proposta, le infrastrutture vengono concepite non solo come strumenti di crescita economica ma anche come leve utili per il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica e digitale richiesti dal quadro europeo. Al centro di tale strategia si colloca una visione sinergica che prevede investimenti accompagnati da riforme strutturali importanti, capaci di rispondere adeguatamente alle sfide poste dal cambiamento climatico, dalla crescente domanda di servizi efficienti e sostenibili, e dalla necessità di modernizzare profondamente le reti infrastrutturali nazionali.

Uno dei temi centrali approfonditi riguarda lo sviluppo della qualità dell'abitare, affrontato tramite programmi innovativi come il "PINQUA" (Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare) e il "Piano Casa". Questi interventi puntano a risolvere i problemi di disagio abitativo e sociale, con particolare attenzione alle periferie delle città italiane. L'obiettivo è quello di innescare processi virtuosi di rigenerazione urbana, utilizzando tecnologie costruttive moderne per realizzare interventi edilizi che non si limitino soltanto a rinnovare il patrimonio immobiliare, ma che creino ambienti urbani più vivibili, sostenibili e inclusivi. La strategia si articola su più livelli: da quello normativo, attraverso la semplificazione delle procedure, fino alla pianificazione strategica, con una particolare attenzione a evitare il consumo di suolo, prediligendo invece la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

All'interno di questo scenario emerge un significativo investimento nel sistema idrico nazionale. Alla luce delle sempre più frequenti crisi idriche causate dai cambiamenti climatici, il governo ha istituito una cabina di regia per affrontare in maniera coordinata la scarsità di risorse idriche, adottando un approccio basato sull'innovazione e la pianificazione strategica di lungo periodo. È in

questo contesto che è stato introdotto il "Piano Nazionale di Interventi Infrastrutturali e per la Sicurezza nel Settore Idrico" (PNISSI), con una pianificazione dettagliata che comprende oltre 400 interventi per circa 12 miliardi di euro. L'obiettivo principale di questo piano è assicurare maggiore efficienza e resilienza delle infrastrutture idriche, migliorando significativamente la gestione delle risorse, riducendo le perdite e aumentando la sicurezza delle infrastrutture esistenti, ponendo attenzione al completamento dei grandi schemi idrici nel Sud Italia.

Il documento affronta poi il tema della mobilità e della logistica, riconoscendo che il potenziamento e l'integrazione delle infrastrutture di trasporto sono vitali per garantire la competitività del Paese. In questo settore, il Ministero sta concentrando i propri sforzi sulla valorizzazione e manutenzione delle infrastrutture esistenti, implementando nuove tecnologie per migliorare la gestione dei flussi di traffico, incrementare la sicurezza e rafforzare la resilienza ai cambiamenti climatici. Un altro aspetto rilevante è il potenziamento degli assi ferroviari nazionali, al fine di rendere più efficiente il trasporto merci e passeggeri, migliorando le connessioni fra porti, interporti e valichi alpini, in linea con le reti europee TEN-T.

Particolarmente rilevante è anche il focus sulla sicurezza stradale, con un programma dettagliato di interventi mirati a ridurre drasticamente incidenti e vittime sulle strade italiane, adottando nuove norme e tecnologie per assicurare il rispetto delle regole e la manutenzione costante della rete stradale.

Tra le opere simbolo di questa fase strategica, rileva il Ponte sullo Stretto di Messina, infrastruttura definita strategica per connettere pienamente il Paese e rafforzare la mobilità europea. Non meno importante è la riforma del sistema delle concessioni autostradali, con cui si punta a rendere più equa la distribuzione dei costi per l'utenza e garantire investimenti più mirati e trasparenti da parte dei gestori autostradali.

In materia di portualità, il Ministero ha previsto una riforma della governance portuale nazionale, con il nuovo "Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica", che intende rendere più competitivi i porti italiani attraverso la centralizzazione gestionale, l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione dei processi logistici. L'obiettivo è posizionare l'Italia al centro dei flussi commerciali del Mediterraneo e rafforzare il ruolo dei porti come infrastrutture strategiche per l'economia nazionale.

Un ulteriore elemento caratterizzante la visione presentata riguarda il sistema della mobilità urbana e regionale, in particolare connessione ai Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali Milano-Cortina 2026. Il governo prevede importanti investimenti volti a potenziare il trasporto pubblico locale, incentivando l'adozione di soluzioni sostenibili e migliorando significativamente la qualità dei servizi, con interventi infrastrutturali mirati che avranno benefici duraturi per l'intero territorio.

Infine, grande attenzione viene riservata al programma "Smart Road", che punta a sfruttare appieno le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali applicate alla viabilità. Attraverso sensori e sistemi intelligenti, si vuole garantire una gestione più efficace della mobilità, riducendo i tempi di percorrenza, incrementando la sicurezza e riducendo l'impatto ambientale.

Allegato: Relazione circa l'attuazione della razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi (L. 244/2007, art. 2, c. 576)

Nel quadro delle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica, il sistema degli acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali ha registrato un'evoluzione normativa e operativa di rilievo, fondata sull'adozione di strumenti centralizzati e sull'applicazione di criteri oggettivi per la

programmazione, la selezione e la valutazione delle forniture. La Relazione allegata al Documento di Finanza Pubblica per l'anno 2025 illustra i principali esiti conseguiti dal Programma di razionalizzazione, offrendo una sintesi delle attività svolte, del livello di adesione delle amministrazioni, delle economie generate e delle direttrici evolutive in corso.

Elemento cardine dell'intero impianto è rappresentato dal sistema di rilevazione dei fabbisogni annuali, attuato attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Tale rilevazione, obbligatoria per i Centri di Responsabilità delle amministrazioni centrali e periferiche, consente la raccolta standardizzata e comparabile delle previsioni di spesa relative a circa 350 voci di spesa. La procedura, che si avvale delle classificazioni contabili aggiornate dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 13 novembre 2020, si svolge con cadenza annuale e prevede la trasmissione dei dati entro il mese di aprile. La rilevazione del 2024 ha registrato un tasso di partecipazione pari al 90% dei 108 Centri di Responsabilità interessati, con particolare coinvolgimento dei ministeri caratterizzati da una maggiore intensità di spesa, quali Giustizia, Difesa e Interno. La stima complessiva dei fabbisogni per l'anno 2024 si è attestata su circa 7,8 miliardi di euro, dei quali 5,4 miliardi risultano potenzialmente gestibili tramite gli Strumenti di razionalizzazione del Programma, a conferma dell'ampia applicazione delle misure adottate.

Contestualmente all'attività di rilevazione, il sistema si articola nell'individuazione di ambiti merceologici per i quali le amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute a ricorrere a Consip S.p.A. in qualità di stazione appaltante. Tale obbligo riguarda merceologie caratterizzate da elevata standardizzazione e rilevanza economica, tra cui carburanti avio, ristorazione collettiva e trasferte di lavoro.

A seguito delle modifiche normative intervenute nel 2020, l'obbligo è stato esteso a tutti gli strumenti di acquisto e negoziazione Consip (convenzioni-quadro, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico e gare su delega). Le procedure di affidamento, di norma a cadenza pluriennale, sono costantemente aggiornate: la settima edizione della gara carburanti avio, bandita nel giugno 2023, è stata aggiudicata nel gennaio 2024 con durata contrattuale di 36 mesi. La quinta edizione dell'accordo quadro per le trasferte di lavoro è stata pubblicata nel luglio 2024 e aggiudicata nel gennaio 2025. Si rileva inoltre la pubblicazione e aggiudicazione della nona edizione della gara carburanti avio da parte del Ministero dell'Interno nel 2024, anch'essa con durata triennale.

Un elemento centrale del sistema degli acquisti pubblici è rappresentato dai parametri qualità/prezzo, i.c.d. *benchmark*, che fungono da valori massimi di riferimento per gli acquisti effettuati in autonomia dalle amministrazioni, con l'obiettivo di contenere la spesa e assicurare standard adeguati di qualità nelle forniture.

I *benchmark* vengono definiti con decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, adottati previo parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tali provvedimenti, pubblicati regolarmente tra il 2016 e il 2024, individuano le caratteristiche essenziali delle prestazioni oggetto delle convenzioni Consip. Una volta attivate, i relativi parametri vengono resi disponibili sul Portale Acquisti in Rete e sul sito del MEF. Il rispetto di tali parametri è condizione necessaria per procedere a un acquisto autonomo in deroga alle convenzioni, consentito solo in presenza di motivate esigenze tecniche e previa autorizzazione dell'organo di vertice. Il *benchmark* assume così anche un ruolo sistemico nel supportare l'autonomia delle amministrazioni, mantenendo al contempo un presidio su efficienza e qualità.

Tali strumenti rientrano nel più ampio Programma di Razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione, che comprende anche Accordi Quadro, Mercato Elettronico (MEPA), Sistema Dinamico (SDAPA), Gare in Application Service Provider (GASP) e Gare su Delega (GsD).

Nel 2024, il valore complessivo dell'erogato del Programma ha raggiunto circa 25,3 miliardi di euro, di cui 6,37 miliardi tramite Convenzioni. Il sistema ha generato un risparmio potenziale stimato in 2,85 miliardi, di cui 1,28 miliardi diretti e 1,58 miliardi indiretti grazie all'utilizzo dei *benchmark*. Oltre ai risparmi, il sistema delle convenzioni garantisce trasparenza, riduzione del contenzioso, innovazione nei processi e diffusione di modelli digitali nella gestione della spesa pubblica.