

Camera dei Deputati  Commissione V  (Bilancio, Tesoro e Programmazione)	Senato della Repubblica  5.a Commissione  (Programmazione economica, Bilancio)
---	--

**Audizione informale della CISAL**  
Confederazione Italiana Sindacati Autonomi dei Lavoratori  
in data 17 aprile 2023 nell'ambito dell'esame del  
**Documento di Economia e Finanza 2023**

La Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori, nel ringraziare le Commissioni per questa audizione che, per quanto ci riguarda, coincide con la giornata di apertura del nostro X Congresso Nazionale, è presente in tutti i settori professionali, sia pubblici che privati e, grazie all'affiliazione di numerosi sindacati autonomi, conta un numero considerevole di iscritti, riferibili in particolare alle categorie del Pubblico Impiego, dell'Agricoltura, dell'Industria, del Terziario privato e pubblico e dei Pensionati. La nostra visione dunque, anche rispetto dal Documento di Economia e Finanza al Vostro esame, si concentra sugli elementi che afferiscono le tematiche del lavoro, della sua qualità, non solo retributiva e della sua dignità. Nel pieno rispetto delle facoltà del Governo e del Parlamento di definire gli indirizzi di politica economica, ci soffermeremo sugli aspetti di maggior rilevanza per il nostro sindacato.

Il Documento di Economia e Finanza, elaborato dal nuovo esecutivo, si inserisce in una linea oramai consolidata tesa ad assicurare una graduale riduzione del debito, anche in vista della prospettata reintroduzione, seppur con le modifiche in corso di discussione, dei parametri di finanza pubblica del Patto di Stabilità e Crescita. Il Governo conferma infatti gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL già dichiarati a novembre nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB), ossia 4,5 per cento quest'anno, 3,7 per cento nel 2024 e 3,0 per cento nel 2025. L'obiettivo per il 2026 viene posto al 2,5 per cento. Tutto ciò, se comprensibilmente si muove nell'ottica di garantire la tenuta dei conti pubblici, riduce gli spazi sia per attuare il quadro di riforme prospettato dal nuovo Esecutivo, sia per assicurare a lavoratori, cittadini e famiglie, l'indispensabile recupero del potere d'acquisto, messo a dura prova dall'esplosione delle dinamiche inflattive.

Il quadro internazionale, con la guerra in Ucraina, le tensioni geopolitiche tra oriente ed occidente e le politiche monetarie delle banche centrali, rischia di incidere pesantemente sulla ripresa economica del Paese nel 2023. Ripresa messa a rischio anche da un quadro interno in cui permangono difficoltà nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Sul PNRR si gioca il futuro prossimo del Paese e delle giovani generazioni: è un'occasione pertanto che nessuno può permettersi di perdere. Tale Piano, insieme al Piano Complementare e ai fondi del nuovo settennato di programmazione europea rappresentano, anche per la nostra Confederazione, un banco di prova impegnativo.

Da questo punto di vista andranno dunque attentamente monitorati gli effetti concreti delle misure decise dal Governo relative alla governance dei Piani e alle semplificazioni, misurate contenute nel decreto-legge 24 febbraio 2023, numero 13, attualmente in corso di conversione alla Camera dei Deputati. Le innovazioni introdotte potrebbero contribuire a rendere più agevole la messa a terra delle risorse, in un quadro che tuttavia permane di estrema complessità. Tale decreto peraltro, intervenendo anche operativamente sulla gestione dei fondi di coesione, ricondotti, tramite la soppressione dell'Agenzia per la Coesione, sotto l'egida di Palazzo Chigi, può rappresentare l'occasione per la definizione di un vero e proprio Piano Strategico per il Mezzogiorno. Un Piano che, partendo dall'analisi dei punti di forza potenziali e dalle criticità persistenti, definisca gli obiettivi, individui le priorità di intervento nel breve e nel medio periodo, fissandone tempi e modalità di attuazione. Un progetto complessivo, dunque, che sappia anche rimodulare, ove necessario, l'utilizzo delle risorse disponibili, che diversamente rischierebbero di essere spese male se non, addirittura, di essere non spese.

L'economia italiana, nel 2022, nonostante la crisi inflazionistica dovuta principalmente al rincaro dei costi energetici, poi riverberatosi su tutte le materie prime e quindi sui prodotti finiti, è riuscita comunque a crescere del 3,7%. Il risultato conseguito, pur positivo, si scontra con il dato relativo ai redditi nominali disponibili, cresciuti solo del 6,3% a fronte di un tasso di inflazione dell'8,7%. La conseguenza più diretta del calo del potere d'acquisto è stata l'erosione del risparmio privato, storico punto di forza del Paese. La preoccupazione maggiore è che tale fenomeno, nonostante il rallentamento della curva inflazionistica, possa proseguire nel corso del 2023, andando a colpire in particolare i lavoratori a reddito fisso.

**Il Governo ha annunciato la volontà di supportare, nel 2023, le fasce più deboli del lavoro dipendente, sostenendone il potere d'acquisto tramite il ricorso all'indebitamento. Nel 2024, invece, le maggiori risorse disponibili dovrebbero essere usate, per interventi di riduzione della pressione fiscale.**

**La CISAL conviene con l'obiettivo fissato dal governo per il corrente anno, ma ritiene che la spinta inflazionistica, che secondo alcune previsioni, meno ottimistiche rispetto a quelle dell'esecutivo, potrebbe attestarsi intorno al 6% nel 2023, sopra al 3% nel 2024 e comunque**

sopra al 2% nel 2025, richieda interventi a sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori subordinati a reddito medio basso con una proiezione pluriennale.

Le risorse destinate per gli annunciati interventi, fissate in 3,4 miliardi di euro nel 2023 e in 4,5 miliardi nel 2025, appaiono comunque troppo esigue per sostenere in maniera sufficiente il potere d'acquisto delle retribuzioni. Basti in questo senso ricordare che l'erosione del risparmio privato, calcolato col saldo totale dei conti correnti delle famiglie italiane, nel 2022 si è attestato a 20 miliardi di euro, di cui 18 miliardi solo tra agosto e novembre.

Le risorse disponibili appaiono modeste anche a causa di obiettivi di crescita che, nello scenario tendenziale a legislazione vigente e in un quadro correttamente prudenziale, si attestano in termini reali allo 0,9% nel 2023 — in rialzo rispetto al Documento programmatico di bilancio di novembre, in cui la crescita del 2023 era fissata allo 0,6 per cento — e quindi all'1,4 per cento nel 2024 (in calo rispetto all'1,9% del DPB), all'1,3 per cento nel 2025 e all'1,1 per cento nel 2026. Nello scenario programmatico si registra invece una maggiore crescita, rispetto al tendenziale, di appena lo 0,1% nel 2023 e nel 2024.

Andrà anche monitorata con attenzione, con riguardo al mondo del lavoro, l'evoluzione dei dati relativi al tasso di disoccupazione che al momento sono identici nello scenario tendenziale e in quello programmatico, con il 7,7% quest'anno, il 7,5% nel 2024, il 7,5% nel 2025 e il 7,2% nel 2026. Stessa sorte per il dato riferito all'occupazione (ULA) che dopo una crescita del 3,5% nel 2022 si attesterà, secondo lo scenario tendenziale allo 0,9% nel 2023 (1% nel programmatico), all'1% nel 2024 (1,1% nel programmatico), allo 0,9% e allo 0,8% nel 2025 e 2026.

Insieme alle annunciate politiche di sostegno ai salari, la CISAL ritiene necessarie azioni volte all'aumento dell'occupazione e alla lotta al precariato. I livelli occupazionali in Italia registrano una marcata diversificazione a livello territoriale, con un Nord più vicino alla media Europea e un Mezzogiorno molto distante. Tale caratterizzazione si riflette specularmente anche sui tassi relativi all'occupazione giovanile e femminile su base territoriale.

Nel 2022 il tasso di occupazione si è attestato al 60,1%. Una resilienza, quella dimostrata dal Paese dopo la Pandemia, che, per una volta in positivo, ha sorpreso molti. I risultati conseguiti anche in termini di occupazione, rischiano tuttavia di risultare vanificati dall'azione combinata di fattori critici, quali l'inflazione, il perdurare conflitto Russia Ucraina, le politiche industriali molto aggressive di Paesi extra UE.

Andando più nel dettaglio sulle tematiche che stanno a cuore alla nostra Confederazione, riteniamo di dover svolgere alcune considerazioni sull'annunciato provvedimento ad hoc per la riduzione del cuneo fiscale. In primo luogo si sottolinea come la CISAL si sia sempre fatta promotrice di interventi tesi a ridurre il cuneo fiscale e contributivo e dunque giudichi favorevolmente le misure adottate in tal senso nella legge di Bilancio e rafforzate nel DEF. Tuttavia non possono non sottolinearsi alcuni elementi critici a cominciare dal fatto che si

**tratta di interventi non strutturali.** Ed infatti nel DEF non solo non viene prospettata la prosecuzione dell'ulteriore intervento di riduzione dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti oltre il 2023 - ed anzi si chiarisce che le risorse afferenti al differenziale fra deficit programmato e stimato per il 2024 saranno destinate al fondo per la riduzione della pressione fiscale - ma non si prospetta neanche la prosecuzione delle misure già adottate in sede di legge di Bilancio.

Va riconosciuto, peraltro, come una riduzione strutturale del cuneo contributivo - che ovviamente deve prevedere l'invarianza delle prestazioni previdenziali - finanziata attraverso misure di fiscalità generale, comporti una **commistione fra i due sistemi, fiscale e previdenziale**, che, in linea generale, sarebbe opportuno limitare. In ogni caso, come sopra ricordato, un taglio strutturale del cuneo contributivo non parrebbe essere, al momento, nelle intenzioni del Governo.

**Sulla questione incide probabilmente anche il progetto di riforma fiscale avviato con il disegno di legge delega, approvato il 16 marzo 2023 dal Consiglio dei Ministri, i cui capisaldi sono richiamati dal DEF. L'incidenza di tali interventi, tuttavia, non è oggetto di analisi nel Documento di Economia e Finanza che si limita sostanzialmente a farne richiamo nella Sezione III (Programma Nazionale di Riforma). Così come non si rinvergono nel testo previsioni circa le risultanze delle misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva che tale riforma dovrebbe introdurre, in particolare attraverso strumenti di *compliance*.**

Il punto è assolutamente rilevante, posto che l'evasione, stimata in circa 97 miliardi annui, rappresenta probabilmente il vulnus che maggiormente condiziona lo sviluppo del Sistema Paese. Un fenomeno, quello dell'evasione, su cui la CISAL si è impegnata ad elaborare nel tempo proposte finalizzate a sterilizzarne strutturalmente la persistenza.

Un ulteriore elemento da sottolineare, collegato alla prospettata misura di riduzione del cuneo contributivo per i redditi medio bassi, afferisce alle finalità a cui il DEF sembrerebbe ricondurla. Ed infatti in più parti del testo si sottolinea come tale misura, oltre che alla tutela del potere d'acquisto dei lavoratori, contribuirebbe anche alla **moderazione salariale** per *“prevenire una pericolosa spirale salari - prezzi”*.

Preme evidenziare come l'idea che un aumento “eccessivo” delle retribuzioni possa determinare un'ulteriore vampata inflattiva, ed in definitiva una spirale salari-prezzi, oltre a riportare alla mente tematiche di quarant'anni fa, rischia di condizionare le dinamiche relative al rinnovo dei contratti di lavoro (che, pur escludendo i rinnovi dei CCNL dei dipendenti pubblici relativi alla tornata 2022-2024, dovrebbero coinvolgere 6,1 milioni di dipendenti, il 49,6 per cento del totale), rafforzando posizioni datoriali tese a limitare la crescita delle retribuzioni e in ogni caso a non superare, nella definizione degli incrementi, la previsione dell'inflazione misurata dall'indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, che come è noto è ben più contenuta rispetto alla dinamica dall'inflazione reale.

Ad avviso della CISAL il tema della temuta spirale salari-prezzi, andrebbe più opportunamente affrontato nell'ambito del confronto con le parti sociali. In tal senso si sottolinea come la CISAL abbia prospettato al Governo la definizione di un nuovo Patto per il Lavoro: un accordo fra Governo e tutte le parti sociali, che individui strategie e assetti contrattuali anche temporanei per fronteggiare la specifica situazione di crisi che stiamo vivendo, in una prospettiva di piena partecipazione e coinvolgimento degli attori del sistema.

A tal riguardo il Documento di Economia e Finanza appare carente sulla definizione delle politiche strategiche in tema di occupazione, di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e più in generale di promozione della qualità del lavoro che, al momento, sono rimandate a misure e interventi nell'ambito del PNRR (come ad esempio il Piano Nazionale nuove Competenze) ovvero a disposizioni normative ancora in corso di definizione, quali il disegno di legge delega sul riordino degli incentivi alle imprese.

Su quest'ultimo si reputa opportuno, peraltro, ribadire anche in questa sede la posizione della nostra organizzazione. **La CISAL ritiene che le politiche di intervento a sostegno del mondo imprenditoriale debbano sempre essere finalizzate non solo all'incremento dei livelli occupazionali, ma anche della qualità del lavoro (retribuzione, orari, sicurezza, stabilità del posto e benessere interno), vincolando pertanto ogni possibilità di accesso a forme di sostegno, incentivo o sgravio fiscale al rispetto di un determinato standard di qualità dell'occupazione da parte delle imprese.**

**Va evidenziato, poi, come non siano previste, nel DEF, risorse aggiuntive per i rinnovi dei CCNL afferenti al personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni per la tornata contrattuale 2022-2024.**

Nelle determinazioni delle previsioni di spesa infatti, sono considerati esclusivamente i costi dei CCNL non ancora perfezionati riferiti al periodo 2019-2021 (trattasi in particolare dei contratti afferenti alle aree dirigenziali oltreché il CCNL del personale non dirigente della Presidenza del Consiglio), nonché gli stanziamenti già previsti dal comma 609 (e 610) della legge 234 del 2021, l'emolumento accessorio una tantum, previsto per il solo anno 2023 dai commi 330-333 art.1 legge 197 del 2022 e la costituzione del fondo per la valorizzazione del personale scolastico di cui al comma 561 art.1 legge 197 del 2022.

Si fa presente, a tal proposito, come il comma 609 art.1 legge 234/2021 prevedesse stanziamenti pari a 310 milioni di euro per l'anno 2022 e a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 e come, a valere su detti importi, si dovesse provvedere all'erogazione dell'anticipazione di cui all'articolo 47-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e degli analoghi trattamenti previsti dai rispettivi ordinamenti, nella misura percentuale, rispetto agli stipendi tabellari, dello 0,3 per cento dal 1° aprile 2022 al 30 giugno 2022 e dello 0,5 per cento a decorrere dal 1° luglio 2022. Il comma 610 estendeva tali meccanismi e criteri per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale.

**Trattasi sostanzialmente della c.d. vacanza contrattuale, la cui misura, fissata in questo caso per legge, risulta ancorata alle previsioni dell'inflazione misurata dall'indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, pubblicate a giugno del 2021 dall'Istat, che prospettavano un'inflazione per il 2022 all'1%!!!**

La scelta del Governo di non procedere al rinnovo dei CCNL afferenti al personale dipendente dalle PA, già peraltro anticipata dal Ministro Zangrillo, non può essere condivisa dalla CISAL. Essa tocca infatti milioni di lavoratori e famiglie, colpiti anch'essi, come il resto della popolazione, dalla inflazione, che ne ha eroso la capacità economica e il potere di acquisto. E non dimentichiamo che trattasi molto spesso anche del personale che, durante la Pandemia, ha garantito la prosecuzione dei servizi essenziali. **Ciò appare anche in contraddizione con gli stessi obiettivi indicati nel Piano Nazionale di Riforma e con il necessario recupero di attrattività da parte della Pubblica Amministrazione delle migliori professionalità e competenze.**

La mancata previsione dei rinnovi CCNL afferisce, in tale contesto, anche al settore sanitario, evidentemente ricompreso nel pubblico impiego. Le previsioni, infatti, tengono conto solo dei costi inerenti al rinnovo del CCNL 2019-2021 per il personale del comparto (già sottoscritto) e del CCNL 2019-2021 per i dirigenti medici, sanitari, veterinari e delle professioni sanitarie (non ancora stipulato); mentre non si prevedono stanziamenti per i rinnovi relativi afferenti al periodo 2022-2024, ma solo i costi già determinati a copertura della vacanza contrattuale. Si evidenzia, più in generale, una contrazione della spesa sanitaria in rapporto al PIL, in particolare dal 2025, quando si assesterà, secondo le previsioni contenute nel DEF al 6,2%.

Anno	Spesa sanitaria (milioni di euro)	Spesa sanitaria in percentuale di PIL
2019	115.663	6,4%
2020	122.665	7,4%
2021	127.451	7,1%
2022	131.103	6,9%
2023	136.043	6,7%
2024	132.737	6,3%
2025	135.034	6,2%

**Sul punto, benché si evidenzi, rispetto al 2019 un aumento di spesa in termini nominali** (in parte determinato dagli effetti dei rinnovi dei CCNL 2019-2021 e ovviamente condizionato dagli andamenti dell'inflazione), **il 2025 fa segnare una spesa, in rapporto al PIL, inferiore a quella registrata sempre nel 2019, attestandosi sui valori del 2004. Ciò rappresenta per la nostra Confederazione un elemento di grave criticità.** Anche perché già prima della pandemia la spesa sanitaria italiana si attestava ben al di sotto della media Europea, scontando differenziali assolutamente rilevanti rispetto ai principali paesi europei, in primis la Germania. Ricordiamo inoltre come la

contrazione della spesa sanitaria determinata dalle politiche di austerità, abbia provocato nel tempo una drastica **riduzione delle capacità ricettive del nostro sistema sanitario** che ha contribuito a determinare effetti devastanti durante la pandemia (fra il 2010 e il 2019 i posti letto disponibili nel nostro Paese sono diminuiti di 27.000 unità, attestandosi sui 316,3, ogni 100.000 abitanti, rispetto a una media UE di 531,9).

Concludiamo queste prime valutazioni sul Documento di Economia e Finanza con alcune considerazioni sul **tema della previdenza**. In tal senso si evidenzia come il DEF si soffermi sugli impatti delle misure, anche recenti, di natura temporanea che hanno introdotto canali di pensionamento anticipato, in particolare il decreto-legge n. 4 del 2019, convertito con Legge n. 26/2019 (quota 100), la legge di bilancio 2022 (quota 102) e la legge di bilancio 2023 (quota 103), per poi procedere ad una analisi di sostenibilità nel medio e lungo periodo del sistema previdenziale.

**Ciò che invece non viene analizzato è la sostenibilità di carattere sociale dell'attuale sistema previdenziale, ovvero l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali a garantire un'esistenza dignitosa ai futuri pensionati** assoggettati all' applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa. Va ricordato al riguardo come lo stesso Presidente del Consiglio abbia stigmatizzato il rischio insito in un modello che comporterà, nei prossimi anni, tassi di sostituzione delle pensioni anche inferiori al 60% rispetto all'ultima retribuzione percepita.

Il vulnus del sistema previdenziale consegue all'anomalo innesto del metodo di calcolo contributivo, - che è proprio dei sistemi a capitalizzazione - su un sistema a ripartizione, fattore che determina un accantonamento solo virtuale dei montanti contributivi, che, proprio per questo motivo, non possono produrre alcun rendimento.

Come se ciò non bastasse, tali montanti non vengono nemmeno rivalutati in base all'andamento dell'inflazione, ma in base all'andamento del PIL, cosa che ovviamente determina una costante erosione dei medesimi.

La CISAL, ormai da anni evidenzia le discrasie di un sistema che produrrà una nuova categoria di pensionati poveri, costituita da persone che pur avendo lavorato e contribuito allo sviluppo del Paese, si troveranno a dover far conto con l'indigenza dopo il collocamento a riposo.

**È un tema, questo, che dev'essere affrontato apertamente nell'ambito del confronto fra Governo e parti sociali, affinché siano individuate e condivise strategie e soluzioni, che in ogni caso non potranno prescindere, in un sistema a ripartizione, dall' incremento dell'occupazione e dei livelli retributivi e dalla riduzione dei fenomeni di evasione ed elusione contributiva.**