



Audizioni preliminari all'esame del Doc. LVII, n. 1-bis

Nota di aggiornamento

del Documento di economia e finanza per il 2023

Prof. Renato Brunetta  
Presidente del CNEL

SENATO  
Commissioni bilancio congiunte  
del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati

9 ottobre 2023



*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

**IL PRESIDENTE**

**VISTO** l'art. 99 della Costituzione;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettera b), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) l'esame, in apposite sessioni, del Documento di economia e finanza e della Nota di aggiornamento, presentata dal Governo alle Camere ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica); l'articolo 12 (*Contributo all'elaborazione della legislazione*), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee; l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

**VISTA** la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", e in particolare l'articolo 28 (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

**VISTO** il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, in particolare l'articolo 12, (*Programma di attività*) e l'articolo 18 (*Procedure semplificate*);

**VISTO** il Regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle

Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

**VISTA** la nota 4 ottobre 2023 del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione programmazione economica e bilancio del Senato della Repubblica, anche a nome del Presidente della V Commissione bilancio della Camera dei Deputati, di richiesta della disponibilità del Presidente del CNEL ad intervenire, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Doc. LVII, n. 1-bis (Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023) il giorno 9 ottobre 2023;

**VISTA** la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, approvata dal Consiglio dei Ministri in data 27 settembre 2023;

**VISTO** il verbale della seduta dell'Assemblea svoltasi in data 4 ottobre 2023;

**VISTO** il verbale della seduta della commissione istruttoria permanente "*Politiche economiche e attività produttive*" svoltasi in data 4 ottobre 2023;

**VISTO** il documento istruttorio predisposto dall'Ufficio IV;

**VISTO** il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza in data 9 ottobre 2023;

**DATO ATTO** che, in conformità al citato articolo 18, comma 1, del Regolamento del CNEL, la memoria approvata dal Consiglio di Presidenza nella citata seduta sarà sottoposta all'esame dell'Assemblea per la necessaria ratifica nella prima seduta utile;

**SENTITO** il Vicesegretario generale, Cons. Sergio Ferdinandi;

**ADOTTA**

l'unita memoria concernente l'esame della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023.

F.to  
Prof. Renato BRUNETTA

**Esame della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2023**  
*(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettera b)*

Roma, 9 ottobre 2023

**PARTE I**

**Il quadro di contesto**

- 1) Il ciclo di bilancio nazionale nel quadro della *governance* economica europea
- 2) Scenario congiunturale

**I contenuti della Nota di aggiornamento al DEF 2023**

**PARTE II**

**Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

Con il presente parere il CNEL adempie al disposto dell'articolo 10, lettera b) della legge 30 dicembre 1986, n. 936<sup>1</sup>, che alla lettera b) fa espresso riferimento all'esame in specifica sessione del documento che il Governo presenta ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La NadeF è finalizzata a consentire al Parlamento di analizzare e dibattere un quadro economico e di finanza pubblica integrato e comprensivo di un nuovo scenario programmatico, nonché di approvare risoluzioni su di esso e sui saldi di bilancio proposti. La Nota di aggiornamento 2023, proposta dal Ministro dell'economia e approvata dal Consiglio dei Ministri in data 27 settembre 2023, corregge dunque il quadro programmatico tracciato dal DEF la scorsa primavera e traccia gli obiettivi di finanza pubblica del Paese per il triennio 2024-2026, all'interno dei quali si costruisce la manovra finanziaria di fine anno.

**Il quadro di contesto**

- 1) Il ciclo di bilancio nazionale nel quadro della *governance* economica europea

Il processo annuale di pianificazione e approvazione del bilancio dello Stato si articola in fasi fissate dal quadro normativo che definisce le procedure e le istituzioni coinvolte nella *governance* economica europea, attraverso la quale si persegue il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi UE. Il complesso di misure che presiedono a tale azione di *governance*, finalizzata al mantenimento di finanze pubbliche sane (art. 119 del TFUE), stabilisce contenuti e tempistiche uguali in tutti gli

---

<sup>1</sup> Articolo 10. 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 rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e ss. e ii.; (...) d) esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali".

Stati membri, tenuti a elaborare i propri obiettivi programmatici e di bilancio in coerenza con gli indirizzi stabiliti in sede UE.

La disciplina dettagliata della *governance* economica europea, contenuta nel Patto di stabilità e crescita del 1997, è stata oggetto di una revisione a partire dal 2010, quando il meccanismo di sorveglianza *ex post* delle politiche di bilancio degli Stati è parso inadeguato a sterilizzare gli effetti degli squilibri macroeconomici e finanziari sulla stabilità dell'Unione. Il rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali con l'implementazione di un processo che consentisse di valutare anche le politiche strutturali oltre alle misure propriamente di bilancio, è avvenuto in più fasi: Semestre europeo nel 2010, *Six pack* nel 2011, *Two pack* e *Fiscal Compact* nel 2013.

Con riferimento al **ciclo di bilancio italiano**, la legge di contabilità nazionale (legge n. 196/2009 modificata dalla legge n. 163/2016) allineandosi al nuovo calendario stabilito in sede UE, fissa al 10 aprile la presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza, al cui interno sono contenuti il Programma di stabilità e il Programma Nazionale di Riforma. Le Camere si esprimono quindi sugli obiettivi programmatici entro il 30 aprile per l'invio, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di Stabilità e del PNR, elaborati anche sulla base delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita predisposta dalla Commissione europea. Entro il 27 settembre il Governo presenta alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF, che attinge agli ultimi dati disponibili di monitoraggio macroeconomico, evidenzia la necessità di riposizionamenti programmatici e dà conto del grado di attuazione delle Raccomandazioni approvate dal Consiglio europeo. La presentazione alla Commissione e all'Eurogruppo del Documento programmatico di bilancio entro il 15 ottobre precede di pochi giorni la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio che ricomprende in un unico provvedimento, con orizzonte triennale, la legge di bilancio e la legge di stabilità. Il ciclo si conclude:

- a livello europeo, con il parere adottato dalla Commissione europea sul Documento programmatico di bilancio, entro il 30 novembre;
- a livello nazionale, con l'approvazione della legge di bilancio entro il 31 dicembre, termine dell'esercizio finanziario.

## **Il quadro di contesto**

### **2) Scenario congiunturale**

A livello globale, il *sentiment* delle imprese appare in ripresa rispetto ai rischi evidenziati dalla crisi del sistema bancario americano all'inizio di quest'anno, mentre comincia ad affermarsi una maggiore fiducia che il rallentamento economico globale possa essere evitato nel 2024. Nel complesso, l'indice della fiducia delle imprese globali (*Oxford Economics*) è salito in settembre al livello più alto dall'inizio dell'anno. Guardando più nel dettaglio all'eurozona, anche se i rischi di recessione prevarranno nel breve termine, è condivisa la previsione che l'economia riacquisterà slancio a partire dalla seconda metà del 2024.

Va osservato che la politica monetaria dispiega i suoi effetti, di norma, con un ritardo di 12-18 mesi rispetto alle decisioni adottate; pertanto, la maggior parte della attuale

stretta monetaria della BCE si manifesterà negli effetti soltanto nei prossimi 6-12 mesi. L'economia reale continuerà quindi probabilmente a indebolirsi e l'inflazione continuerà a subire pressioni al ribasso.

Nel medio termine, l'attività economica sarà tuttavia stimolata dal graduale assorbimento dello *shock* legato alle materie prime, e da una politica monetaria che, sempre a partire dalla seconda metà del 2024, vedrà una progressiva discesa dei tassi di interesse. Le stime mostrano che l'attuale flessione del settore manifatturiero ha un'importante componente ciclica, che dovrebbe portare ad una ripresa della produzione industriale e degli investimenti già a partire dal prossimo anno grazie al miglioramento della domanda esterna e al ciclo di riduzione delle scorte in corso destinato ad esaurirsi.

Tuttavia, l'aumento dei prezzi dell'energia continuerà a rappresentare un ostacolo strutturale per l'industria europea, con il rischio di una riduzione permanente della produzione industriale nel lungo termine. Inoltre la politica di bilancio rimarrà moderatamente restrittiva nei prossimi anni, a causa delle pressioni che la Commissione Europea eserciterà per uno spostamento da una politica di sostegno all'emergenza, che ha alimentato elevati livelli di indebitamento, a scelte di finanza pubblica più orientate alla sostenibilità.

Occorrerà in prospettiva anche considerare che nel medio termine la BCE manterrà comunque i tassi di interesse a un livello al di sopra dei livelli pre-pandemia.

L'inflazione *headline* e *core* (primaria esclusi energia, alimentari, alcol e tabacco) dell'Eurozona nel mese di settembre è scesa. L'inflazione *headline* è scesa dal +5,2% al +4,3%, mentre quella *core* si è ridotta dal +5,3% al +4,5%. Una parte significativa del calo su base annua è dovuta all'effetto base, semplicemente perché i prezzi dello scorso settembre erano molto alti, mentre l'inflazione su base mensile è stata più debole del previsto. Se questo debole slancio si confermerà nei prossimi mesi, sarà una prova che l'inflazione dell'Eurozona ha invertito la rotta. Rimangono tuttavia rischi in grado di spingere l'inflazione verso l'alto, ossia il recente aumento dei prezzi del petrolio e la debolezza dell'euro. In ogni caso, è plausibile che, se l'inflazione di fondo dovesse continuare a scendere, ciò compenserebbe le pressioni al rialzo dei prezzi del petrolio nell'inflazione complessiva.

In Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio calcola un'inflazione attesa in progressiva riduzione nel biennio 2023-24. Il rientro delle tensioni dal lato dell'offerta (a seguito del superamento delle strozzature nelle catene di fornitura *post-pandemia*) e la diminuzione delle quotazioni delle materie prime energetiche si trasferirebbero, tuttavia, con lentezza a valle del processo di formazione dei prezzi. Nel 2024 il deflatore dei consumi rallenterebbe in misura più pronunciata, per effetto della sostanziale stabilità dei prezzi delle materie prime (energetiche e non), coerentemente con le ipotesi di mercato a termine. Va comunque segnalato che, nonostante il decremento dei prezzi dei prodotti energetici abbia consentito di ridurre le misure di calmierazione a sostegno di famiglie e imprese, tali misure hanno comunque assorbito circa 1,3 punti di PIL in termini lordi, senza riuscire a disinnescare il rallentamento dei consumi privati. Dal lato dei fattori di offerta, l'inflazione interna (deflatore del Pil)

sarebbe trainata nel 2023 per circa metà dai margini di profitto delle imprese e in misura pressoché analoga nel 2024 dal costo del lavoro.

Per quanto riguarda il lavoro, ad agosto la disoccupazione è tornata a scendere (7,3% contro il 7,5% del mese precedente) e l'occupazione a salire. Dopo lo stop di luglio, il mercato del lavoro ha ripreso la tendenza degli ultimi mesi, con disoccupazione in discesa (-0,2 punti rispetto a luglio, e quella giovanile al 22%) e occupazione in salita al 61,5% (+0,1% sul mese precedente). L'ISTAT specifica di aver rilevato su base mensile una diminuzione del numero di persone in cerca di lavoro (-3,2%, -62mila unità) e una stabilità del numero di inattivi tra i 15 e i 64 anni (il tasso è fermo al 33,5%). Rispetto ad agosto 2022 è calato sia il numero di persone in cerca di lavoro (-9,1%) sia il numero di inattivi tra i 15 e i 64 anni (-3,1%). Si ricorda che il tasso di disoccupazione ha fatto rilevare a luglio un valore superiore alla media UE. Il volume degli occupati aumenterebbe meno delle ore lavorate e sarebbe trainato soprattutto dalla componente permanente dell'occupazione alle dipendenze. Considerate le sfavorevoli evoluzioni demografiche, l'espansione dell'offerta di lavoro si legherebbe al miglioramento della partecipazione al mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione è previsto in calo, fino al 7,6% nel 2024.

Sul piano delle previsioni, la dinamica salariale è attesa incorporare solo gradualmente e in misura incompleta l'evoluzione dei prezzi. La crescita delle retribuzioni *pro-capite* è prevista in recupero più nel settore privato che nel comparto pubblico. L'aumento del deflatore del Pil è atteso eccedere quello del deflatore dei consumi privati in entrambi gli anni del biennio di previsione, spinto dal guadagno di ragioni di scambio che compenserebbe in parte la netta perdita registrata nel 2022 (la bilancia commerciale risultava in *surplus* di 16,2 miliardi a luglio, con un disavanzo corrente nella bilancia dei pagamenti (-3 miliardi) nettamente migliorato rispetto al risultato del 2022 (-23,3 miliardi).

### **I contenuti della Nota di aggiornamento al DEF 2023**

L'articolo 10-*bis* della legge di contabilità pubblica<sup>2</sup> prevede che la Nadeff contenga:

l'aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento;

l'aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di una loro diversa ripartizione tra Stato e amministrazioni territoriali, ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea; osservazioni e eventuali modifiche al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma;

gli obiettivi, in valore assoluto, di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale;

i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra

---

<sup>2</sup> Legge 31 dicembre 2009, n. 196, modificato dalla legge n. 163 del 2016 e dal decreto legislativo n. 116 del 2018.

stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici ;

l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati.

La Nedef 2023 consta di quattro parti:

- I. Quadro complessivo e politica di bilancio
- II. Quadro macroeconomico
- III. Indebitamento netto e debito pubblico
- IV. Le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea

Sono posti a corredo della Nedef i seguenti documenti:

Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente, con una appendice

Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali

Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva

Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - appendici metodologiche

Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

La Nedef è accompagnata dalla Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, con la quale, in circostanze eccezionali e sentita la Commissione europea, il Governo sottopone alle Camere la richiesta di autorizzazione al ricorso all'indebitamento, da approvare a maggioranza assoluta. Nella Relazione il Governo rappresenta la necessità, alla luce del *"rallentamento del quadro macroeconomico registrato negli ultimi mesi, il deterioramento delle prospettive di crescita a livello globale e una dinamica dei prezzi ancora sostenuta incidono sensibilmente sul potere di acquisto delle famiglie e sulla competitività delle imprese"*, di adottare misure urgenti di contrasto di tali fenomeni, facendo ricorso alla suddetta procedura. La Relazione esplicita i presupposti dell'intervento *"per adottare provvedimenti in grado di fornire supporto all'economia nel breve termine e di rafforzare le tendenze virtuose registratesi negli ultimi anni nel mercato del lavoro, al fine di aumentare il potenziale di crescita del Paese"*.

Il documento riporta gli obiettivi di finanza pubblica definiti con il DEF 2023, che prevedevano una progressiva riduzione dell'indebitamento netto programmatico al -4,5 per cento nel 2023, al -3,7 per cento nel 2024, al -3,0 per cento nel 2025 e al -2,5 per cento nel 2026 e che in termini strutturali, il saldo era stato previsto, -4,9 per cento nel 2023, -4,1 per cento nel 2024, -3,7 per cento nel 2025 e -3,2 per cento nel 2026. Con la Relazione il Governo chiede l'autorizzazione alla revisione degli obiettivi programmatici di indebitamento netto previsti nel DEF per un importo in termini percentuali di PIL pari a 0,8 nel 2023, 0,6 nel 2024 e nel 2025 e 0,4 nel 2026.

Il nuovo livello programmatico di indebitamento netto in rapporto al PIL risulta pari a -5,3 per cento nel 2023, -4,3 per cento nel 2024, -3,6 per cento nel 2025 e -2,9 per cento nel 2026, a fronte di un andamento tendenziale del rapporto deficit/PIL stimato al -5,2

per cento nel 2023, -3,6 per cento nel 2024, -3,4 per cento nel 2025 e -3,1 per cento nel 2026.

I nuovi obiettivi programmatici assicurano la progressiva riduzione dell'indebitamento netto strutturale, che è pari al -5,9 per cento del PIL nel 2023, -4,8 per cento nel 2024, -4,3 per cento nel 2025 e -3,5 per cento nel 2026.

Il rapporto debito/PIL programmatico è sostanzialmente stabile e pari al 140,2 per cento nel 2023, 140,1 per cento nel 2024, 139,9 per cento nel 2025 e 139,6 per cento nel 2026.

La Relazione prevede inoltre che gli spazi finanziari che si rendono disponibili, quale differenza tra gli andamenti tendenziali e programmatici aggiornati, che includono anche la maggiore spesa per interessi passivi dovuta al maggior disavanzo, sono pari a 3,2 miliardi nel 2023, 15,7 miliardi nel 2024 e 4,6 miliardi nel 2025. Nel 2026, invece, il saldo obiettivo implica una correzione di 3,8 miliardi rispetto all'indebitamento tendenziale, che consente di riportare lo stesso il 3 per cento.

La Relazione evidenzia che queste risorse nel 2023, con un provvedimento d'urgenza, saranno destinate al conguaglio anticipato dell'adeguamento Istat per i trattamenti pensionistici previsto per il 2024, a misure per il personale delle pubbliche amministrazioni e alla gestione dei flussi migratori. Al fine di consentire il perfezionamento delle regolazioni contabili del bilancio dello Stato connesse al maggior tiraggio delle agevolazioni per i bonus edilizi, il Governo chiede l'autorizzazione ad incrementare, per il solo 2023, il livello del saldo netto da finanziare di competenza e di cassa per ulteriori 15 miliardi di euro.

Nel 2024 e 2025 le risorse saranno utilizzate per il taglio al cuneo fiscale sul lavoro e per l'attuazione della prima fase della riforma fiscale, il sostegno alle famiglie e alla genitorialità, la prosecuzione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego con particolare riferimento al settore della sanità, il potenziamento degli investimenti pubblici, con priorità per quelli nell'ambito del PNRR, nonché il finanziamento delle politiche invariate. Il documento prevede infine che il livello del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 202,5 miliardi nel 2024, a 168 miliardi nel 2025 e a 134 miliardi nel 2026, e che il corrispondente livello del saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 252 miliardi nel 2024, 212 miliardi nel 2025 e 179 miliardi nel 2026.

Si ricorda che il quadro tendenziale elaborato dal MEF per la Nedef 2023 è stato validato dall'Ufficio parlamentare di bilancio con nota del 21 settembre 2023.

La Nota in esame riporta le nuove stime di consuntivo dell'Istat (e la revisione significativa delle uscite in conto capitale del 2022) che confermano la tendenza al ribasso del rapporto deficit/PIL (che passa dall'8,8 per cento del 2021 all'8 del 2022). Il deficit primario è ora stimato al 3,8 per cento del PIL, in calo dal 5,3 per cento del 2021. La spesa per interessi ha raggiunto nel 2022 il 4,3 per cento del PIL, dal 3,5 per cento dell'anno precedente.

Nell'ambito delle previsioni tendenziali per il quadriennio 2023-2026, l'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente include:  
l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche;

gli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'andamento di entrate e uscite della PA;

una revisione al rialzo delle spese per bonus edilizi nel 2023 e una riclassificazione contabile dei crediti fiscali connessi al superbonus del 2024 e 2025;

un riallineamento delle ipotesi relative alle spese finanziate dal programma Next Generation EU, con riferimento sia al profilo temporale sia alla loro classificazione tra gli aggregati economici di spesa;

gli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi emanati dopo il DEF.

Come esito di questi aggiornamenti, l'indebitamento netto a legislazione vigente è previsto al 5,2 per cento del PIL nel 2023, al 3,6 per cento nel 2024, al 3,4 per cento nel 2025 e al 3,1 per cento nel 2026.

La crescita del PIL nominale è rivista al ribasso di 5 decimi di punto nel 2023, conseguentemente al deterioramento del contesto internazionale, e di 4 decimi di punto nel 2024 (il PIL a legislazione vigente è ora previsto crescere del 3,9 per cento in termini nominali contro il 4,3 prefigurato nello scenario programmatico del DEF). Questa nuova previsione di crescita implica una minore dinamicità del gettito fiscale rispetto alle attese. Il gettito tributario a legislazione vigente è atteso rimanere stabile nell'anno in corso al 29,3 per cento del PIL, per poi scendere nei tre anni successivi fino al 28,3 per cento del PIL del 2026. I contributi sociali in rapporto al PIL scenderanno al 13,1 per cento nell'anno in corso, per effetto degli interventi di riduzione del cuneo fiscale, per poi mantenersi sostanzialmente stabili su un livello medio del 13,6 per cento nei tre anni successivi. Coerentemente agli andamenti descritti, nel 2023 la pressione fiscale è attesa scendere al 42,5 per cento, per continuare a calare di circa 0,2 punti percentuali del PIL in media all'anno e raggiungere il 41,8 per cento nel 2026.

L'inflazione continuerà ad avere effetti rilevanti sulla spesa pubblica nel 2023 e nel 2024, per effetto principalmente dell'indicizzazione delle pensioni all'inflazione dell'anno precedente, misurata con l'indice dei prezzi al consumo. Il quadro macroeconomico ipotizza un rallentamento della crescita dei prezzi a partire dal 2024. Coerentemente, la spesa per prestazioni sociali assumerà a un ritmo più contenuto (2,5 per cento in media nel 2025-2026).

In ordine al disallineamento delle previsioni del Conto della PA a legislazione vigente rispetto agli obiettivi indicati in aprile, la Nota evidenzia che esso è ascrivibile anche a fattori non legati al contesto economico, in particolare il maggiore impatto finanziario atteso da alcune agevolazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed efficientamento energetico e che, dalle informazioni di monitoraggio più recenti emerge una stima dei costi connessi ai bonus edilizi superiore rispetto a quanto considerato nelle previsioni del DEF. In linea con i nuovi criteri contabili adottati dall'Istat, in accordo con Eurostat, il maggiore costo di queste misure è registrato per l'intero importo, come contributi agli investimenti, nella spesa del 2023. Le previsioni a legislazione vigente del Conto della PA scontano, inoltre, la riclassificazione, da crediti pagabili a non pagabili, dei crediti d'imposta relativi a bonus edilizi che insistono sul prossimo biennio. Di conseguenza, l'importo, precedentemente imputato nella spesa del 2024 e del 2025 è stato contabilizzato a riduzione delle entrate tributarie su quattro anni a partire dal 2025.

Le misure adottate successivamente al DEF hanno avuto un impatto complessivo sull'indebitamento netto del 2023 sostanzialmente trascurabile, pur comportando effetti in termini di ricomposizione della spesa e delle entrate. Gli effetti finanziari del decreto-legge 'Lavoro' di maggio erano già inclusi negli obiettivi di indebitamento programmati nel DEF. Il decreto 'Energia' di giugno ha prorogato al terzo trimestre 2023 alcune misure di calmierazione delle bollette senza aggravio di deficit, valutate in termini lordi in circa 0,8 miliardi e coperte con le risorse disponibili nel bilancio della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA). Le proroghe e le nuove misure temporanee di calmierazione dei prezzi energetici previste per il quarto trimestre dell'anno avranno un impatto nullo sull'indebitamento netto, con effetti solo in termini di ricomposizione della spesa e delle entrate. Il venir meno, a partire dal 2024, delle misure temporanee introdotte in risposta all'aumento dei prezzi dell'energia e l'ormai completo azzeramento degli interventi eccezionali per la pandemia compenseranno gli aumenti attesi della spesa pubblica, con il risultato di un netto ridimensionamento del tasso di crescita della spesa corrente primaria (dal 2,6 per cento del 2023 all'1,1 nel 2026). La spesa primaria in rapporto al PIL è prevista in progressiva diminuzione dal 49,2 per cento del 2023 fino a poco meno del 45 per cento nell'ultimo anno di previsione.

All'interno del quadro di finanza pubblica, è confermata l'attuazione dei programmi di spesa finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), che contribuiranno al sostegno della spesa per investimenti fissi lordi. È stato rimodulato il profilo temporale della spesa finanziata dal programma RRF con una revisione al ribasso della spesa nel 2023 e nel 2024 e una maggiore concentrazione della stessa negli anni 2025 e 2026. Inoltre, le previsioni scontano una diversa classificazione contabile delle spese in conto capitale finanziate dal programma rispetto al DEF, con minori investimenti fissi lordi e maggiori contributi agli investimenti. La NADEF stima che il valore degli investimenti fissi lordi in rapporto al PIL è previsto al 2,9 per cento nel 2024, al 3,4 per cento nel 2025 e 3,2 per cento nel 2026. I valori relativi alle singole annualità che si prevede di finanziare con il RRF saranno resi noti nel DEF del 2024, successivamente agli esiti delle interlocuzioni in corso con l'UE per la revisione e rimodulazione di alcuni interventi previsti dal PNRR, anche considerando l'inclusione del nuovo capitolo dedicato al RePowerEU.

Il 26 aprile la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa di riforma della *governance* economica europea e l'iter dovrebbe chiudersi entro il 2023; pertanto nel 2024 torneranno formalmente in vigore le regole del PSC, con la disattivazione della clausola generale di salvaguardia, e la Commissione ha chiesto agli Stati di impostare la programmazione di bilancio di medio periodo dei Programmi di stabilità 2023 in coerenza con i criteri che ispirano la riforma. Rileva in particolare l'adozione della spesa primaria netta quale indicatore operativo principale per la valutazione della politica fiscale nel 2024, indicatore sul quale si incardineranno i piani pluriennali strutturali e di bilancio previsti nella nuova *governance* economica europea e sulla successiva sorveglianza. La valutazione del Documento programmatico di bilancio da parte della Commissione sarà effettuata con riferimento all'indicatore di spesa

primaria netta e alle raccomandazioni fatte in estate, considerando le previsioni che saranno pubblicate a inizio novembre nell'Autumn Forecast della Commissione. La Commissione, a conclusione della sua analisi sui disavanzi eccessivi riscontrati negli Stati membri del pacchetto di primavera, ha ribadito che la possibilità di avvio della procedura per deficit eccessivi è rimandata alla primavera del 2024. In quella occasione, la Commissione valuterà l'opportunità di proporre l'apertura di procedure esclusivamente per disavanzi eccessivi realizzati nel 2023 (escludendo quindi procedure per debiti eccessivi), sulla base dei dati finali di consuntivo sull'indebitamento netto.

Nella NADEF si evidenzia che gran parte delle risorse aggiuntive del 2024 saranno utilizzate per la riduzione del cuneo fiscale attraverso il taglio dei contributi dei lavoratori dipendenti attuato in due tappe nel 2023. Ulteriori stanziamenti saranno inoltre destinati all'avvio della riforma del sistema fiscale, con particolare attenzione alle famiglie più numerose. Tali misure mirano a ridurre la pressione fiscale, aumentare il reddito disponibile e sostenere i consumi. La riduzione del cuneo fiscale può anche conferire impulso al mercato del lavoro, al fine di preservare e consolidare i progressi conseguiti negli ultimi anni. Il sostegno ai redditi dei lavoratori può contribuire a limitare pressioni sui salari e i conseguenti effetti sui prezzi, mitigando le aspettative inflazionistiche sia degli operatori economici che dei mercati finanziari. La Nota mette in rilievo gli stanziamenti per il triennio 2024-2026 destinati al personale del sistema sanitario e per incentivare gli investimenti nel Mezzogiorno, oltre alle risorse destinate alle cosiddette politiche invariate (relative ai rinnovi contrattuali della pubblica amministrazione e alle altre spese necessarie per preservare la continuità dei servizi pubblici). Si osserva inoltre un notevole miglioramento del saldo di bilancio strutturale nel 2023 rispetto al 2022, pari a 2,9 punti percentuali e la Nota conferma la tendenza al miglioramento dei saldi strutturali anche negli anni seguenti: la variazione del 2024 è stimata pari all'1,1 per cento di PIL (0,9 per cento secondo il DEF). Nel 2025 e 2026, si legge, il miglioramento in termini di saldo strutturale è inferiore rispetto agli anni precedenti, ma comunque sostanziale e pari rispettivamente a 0,5 e 0,7 punti percentuali. Il miglioramento in termini di saldo primario strutturale sarebbe più ampio di quello del saldo strutturale a partire dal prossimo anno, e pari a 1,5 per cento nel 2024, 0,6 per cento nel 2025 e 1,0 punti percentuali nel 2026. Ciò è legato all'incremento della spesa per interessi nel prossimo triennio.

Nella NadeF il rapporto debito/PIL è previsto in ulteriore riduzione nell'anno corrente, raggiungendo il 140,2 per cento. Il rapporto debito/PIL programmatico scenderebbe lievemente nel 2024 di 0,1 punti percentuali, grazie all'avvio di un programma di valorizzazione e dismissione di *asset* pubblici e a un parziale utilizzo delle disponibilità liquide del Tesoro. Nel 2025, il rafforzamento previsto per l'avanzo primario e le risorse acquisite mediante lo sviluppo del piano di dismissioni, assicurerà un'ulteriore riduzione del rapporto debito/PIL di 0,2 punti percentuali. La gestione prudente della politica di consentirà di continuare il percorso di rientro del rapporto debito/PIL, che nel 2026 dovrebbe attestarsi al 139,6 per cento, sotto l'obiettivo del 140,4 per cento del DEF.

La Nota evidenzia che l'azione di Governo si è focalizzata sull'attuazione, rimodulazione e integrazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sulla riforma fiscale e su attività propedeutiche all'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni. Si sottolinea che gli aggiustamenti al Piano sono resi necessari in considerazione di diversi fattori di criticità, in larga parte esogeni, e dall'approvazione del piano REPowerEU, che permette di diversificare l'approvvigionamento energetico. La Nota espone i progressi conseguiti in tema di riforme e di politica economica con riferimento alle Raccomandazioni del Consiglio. Si osserva che l'andamento del deficit nel 2023 è caratterizzato, oltre che dall'aggiornamento in rialzo dei crediti d'imposta legati ai *bonus* edilizi, dalla proroga di misure per contenere l'impatto dei rincari dei prezzi energetici su famiglie e imprese. Il Governo conferma che la manovra di bilancio per il triennio 2024-2026 continuerà ad essere prudente, perseguendo il giusto equilibrio tra il sostegno all'economia nel breve termine, con misure mirate, e il contenimento del deficit e del rapporto debito/PIL nel medio termine. Si ribadisce che le previsioni dello scenario programmatico indicano il rispetto del limite posto alla spesa anche grazie all'attivazione da parte del Governo di una nuova fase di revisione della spesa; a tal fine la Nota ricorda che nel DEF sono stati definiti gli obiettivi di risparmio di spesa delle amministrazioni centrali per il triennio 2024-2026 e che in agosto è stato approvato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha disciplinato: i) la ripartizione degli obiettivi per ministero; ii) i criteri per la definizione delle proposte per il loro conseguimento e per il monitoraggio delle stesse, in coerenza con la riforma del PNRR volta al rafforzamento delle attività di monitoraggio e valutazione nei processi di bilancio. Nella Nota si ribadisce che l'indebitamento netto è previsto tornare sotto la soglia del 3 per cento del PIL entro il 2026 grazie a un progressivo aumento dell'avanzo primario che compenserà l'aumento della spesa per interessi, nonché che il rapporto debito/PIL lungo l'arco temporale della NADEF si colloca su un sentiero di riduzione graduale ma contenuta.

Riguardo al sistema fiscale, la Nota sottolinea che la legge delega di riforma fiscale, approvata in agosto prevede la revisione e la graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, anche attraverso la riduzione delle aliquote e dei relativi scaglioni, preservando il principio di progressività al fine di ridurre il carico fiscale sul lavoro e promuovere l'equità orizzontale. Per stimolare l'offerta di lavoro si prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva proporzionale sulla tredicesima mensilità, sui premi di produttività e sulle retribuzioni corrisposte a titolo di straordinario che eccedono una determinata soglia. Si richiamano gli ulteriori contenuti della legge delega: riordino delle *tax expenditures* per il conseguimento degli obiettivi di equità verticale e orizzontale e il sostegno della transizione energetica; nell'imposizione sui redditi delle società e degli enti, gli interventi finalizzati a sostenere investimenti e produttività (nel rispetto dei principi sulla tassazione internazionale e delle raccomandazioni OCSE); la riduzione dell'aliquota IRES per le imprese che impiegano in investimenti, nuove assunzioni o schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili; il riordino delle regole di deducibilità degli interessi; graduale superamento dell'IRAP; razionalizzazione dei micro-tributi per ridurre le complessità del sistema e gli adempimenti a carico dei contribuenti.

Nella Nota si precisa che l'intervento deve comunque garantire il finanziamento del servizio sanitario nazionale ed il gettito in misura equivalente per le regioni che presentino squilibri di bilancio sanitario o siano sottoposte a piani di rientro. Con riferimento alle accise e alle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi, la Nota ricorda che la legge delega prevede la rimodulazione della tassazione energetica (con l'obiettivo di favorire la riduzione delle emissioni di gas climalteranti e sostenere la produzione di energia elettrica da risorse rinnovabili).

Nella NADEF, nell'ambito della raccomandazione sulla necessità di accelerare l'attuazione del PNRR, di REPOWER-EU e dei programmi della politica di coesione, si richiama la riforma introdotta con il decreto-legge 'PNRR ter', che ha rivisto la struttura organizzativa del PNRR, con l'intento di razionalizzare e migliorare l'efficacia del processo di *governance*.

La Nota sottolinea che il rafforzamento della capacità amministrativa rappresenta un elemento essenziale per accelerare il processo produttivo del Paese e fornire un adeguato livello di servizi ai cittadini, ricordando che gli obiettivi che il PNRR si prefigge afferiscono a: i) l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti attuativi della riforma del pubblico impiego; ii) la definizione di piani per il reclutamento; iii) lo sviluppo di carriera e il *training* per i dipendenti pubblici. Il documento evidenzia che il decreto-legge 'PNRR ter', il decreto-legge 'PA' e il decreto-legge 'PA Bis' si muovano verso questa direzione, puntando ad accrescere il capitale umano e la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche impegnate nell'attuazione del PNRR.

Il decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 112, ha istituito una "cabina di regia" per l'individuazione delle direttive in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, avente funzioni di impulso, coordinamento e controllo in materia di programmazione e realizzazione degli interventi necessari alla valorizzazione e alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Tali attività saranno, in particolare, volte a rispondere alle esigenze connesse all'emergenza abitativa, per fornire sostegno alle necessità delle famiglie in difficoltà.

Per far fronte al cambiamento di scenario a seguito della crisi ucraina, che ha avuto un impatto sui presupposti su cui si basa il PNRR, le istituzioni europee hanno adottato il Regolamento (UE) 2023/435 dedicato al Piano REPowerEU, che stabilisce obiettivi specifici, fonti di finanziamento e modalità per l'inserimento di appositi capitoli REPowerEU nei PNRR. La dotazione finanziaria complessiva del capitolo REPowerEU consisterà per l'Italia in 2,76 miliardi a fondo perduto (a cui si aggiungono 161 milioni per l'aggiornamento del contributo finanziario massimo RRF), a cui andranno sommate ulteriori risorse liberate dalle modifiche al PNRR, in corso di negoziazione con la Commissione, ed eventualmente dal fondo di sviluppo e coesione della programmazione 2021-2027. In agosto il Governo ha trasmesso alla Commissione europea una serie di proposte per il capitolo REPowerEU. Al contempo, l'inflazione elevata e le strozzature nelle catene dell'offerta sono circostanze oggettive che determinano un ostacolo al mantenimento di alcuni degli obiettivi finali del Piano. La presentazione del capitolo REPowerEU è stata abbinata a una proposta di riprogrammazione in grado di evitare il rischio del mancato raggiungimento degli

impegni presi nei tempi prestabiliti e di liberare risorse per integrare il finanziamento delle nuove iniziative, ferma restando l'esigenza che tutto avvenga in maniera neutrale sui saldi di finanza pubblica. Per le nuove misure REPowerEU sono in corso di valutazione: i) la coerenza con le finalità dello strumento; ii) l'effettiva possibilità che gli interventi siano completati entro il 2026; iii) i profili ambientali degli interventi. Per le modifiche agli obiettivi originari del Piano, sono oggetto di approfondimento gli effettivi impatti dell'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia sugli interventi realizzabili e le eventuali soluzioni per soddisfare le misure del Piano con modifiche al percorso attuativo. La definizione condivisa del capitolo REPowerEU e della riprogrammazione è attesa per fine anno.

Per rafforzare l'efficacia della politica di coesione e assicurarne la complementarità con il PNRR, come già indicato nell'Accordo di Partenariato 2021- 2027, si è intervenuti con la riforma varata con il decreto-legge 'PNRR Ter', che ha ridisegnato il sistema di *governance* nazionale del PNRR e della politica di coesione, in linea con l'individuazione di una Autorità politica unica attraverso cui rappresentare, con una visione di sistema, le scelte operate su entrambi gli strumenti di intervento.

Nella NADEF si ricordano le proposte di investimento e riforme contenute nel REPowerEU italiano suddivise in tre capitoli tematici: Reti (rafforzamento strategico delle reti di distribuzione, anche riferite al gas, nella prospettiva della conversione degli impianti al trasporto di idrogeno, per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento delle materie prime critiche nell'interesse dell'Unione nel suo complesso e affrontare le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica); Transizione verde ed efficientamento energetico (produzione di energie rinnovabili e riduzione della domanda di energia e riqualificazione). Si evidenziano, inoltre, riforme e investimenti nelle competenze *green* dei lavoratori del settore privato e della PA.

## **Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

### **Osservazioni di contesto**

La Nadef presenta il quadro macroeconomico tendenziale in cui si inserisce il programma triennale di bilancio e lo scenario macroeconomico programmatico che ne conseguirebbe. Gli obiettivi dichiarati di deficit e di debito sono quindi condizionati da questo scenario, ne riflettono i vincoli e l'incertezza di base che oggi caratterizza l'economia globale ed europea. Il documento rappresenta il quadro entro cui si dovrà definire la legge di bilancio, ma sappiamo che l'evoluzione della finanza pubblica si gioca nella sua gestione effettiva nel corso di tutto l'anno.

Il documento è importante, oltre che per il suo valore istituzionale nel cosiddetto semestre europeo, soprattutto per il messaggio che il Governo manda ai cittadini, alla Commissione europea e soprattutto ai mercati, cioè alle famiglie, alle imprese e a coloro che investono in attività produttive e sottoscrivono i titoli pubblici, cioè il debito pubblico italiano. Per cogliere la natura di questo messaggio si devono considerare i principali fattori che hanno motivato la correzione al rialzo degli obiettivi di bilancio indicati dalla Nadef rispetto a quelli indicati in primavera.

Il primo fattore di cui occorre essere consapevoli è il rallentamento dell'economia italiana rispetto alle previsioni precedenti; si tratta di un rallentamento non specifico dell'Italia, ma che va inquadrato nel rallentamento europeo, in particolare della Germania, e globale.

I principali motivi di questo rallentamento sono prima di tutto rinvenibili nella politica monetaria antinflazionistica condotta dalle Banche centrali sia in Europa che negli Stati Uniti, politica che agisce attraverso la compressione della domanda. Sono inoltre registrati gli effetti di una frammentazione crescente dei mercati internazionali, con il conseguente rallentamento del commercio internazionale a causa dei conflitti geoeconomici e geopolitici. La pressione sulle catene globali del valore ha ulteriormente compresso l'attività economica, in particolare nel settore manifatturiero, al quale il nostro Paese è particolarmente esposto.

Il secondo fattore di peggioramento delle condizioni di bilancio è l'effetto diretto del forte aumento dei tassi di interesse (impatto quantificato dal MEF in 14 miliardi di euro in più per il 2024), che fa aumentare il costo del collocamento delle nuove emissioni di debito dei prossimi anni, poiché va tenuto conto che non è prevedibile una rapida discesa di questi tassi data la persistenza dell'inflazione.

D'altra parte, mentre il fenomeno inflazionistico in una prima fase aiuta il contenimento del deficit e del debito in rapporto al Pil, per l'espansione nominale del denominatore del rapporto, esso determina tuttavia un aumento delle uscite di bilancio per l'aumento dei costi delle pubbliche amministrazioni e la necessità di sostenere i redditi più bassi.

Questo terzo elemento è una delle differenze tra le difficoltà incontrate nella predisposizione della manovra di bilancio dello scorso anno e quelle che si incontrano oggi.

Il quarto e grave fattore che pesa nell'immediato e peserà per i prossimi anni sul bilancio pubblico è il *superbonus* edilizio del 110 per cento che, unendo i crediti di imposta alla loro cedibilità, ha reso incontrollabile e non stimabile *ex ante* il suo effettivo costo. Questo fattore, che avrà effetti per tutto il prossimo triennio con cifre ancora non chiare (si parla di 1 punto di Pil l'anno), è peraltro sottoposto al vaglio di classificazione dell'Eurostat e quindi ne è anche incerta la contabilizzazione nel corso degli anni.

In questo difficile contesto le correzioni degli obiettivi di bilancio per il prossimo triennio, seppur in rialzo, non consentono di affermare che il Governo voglia allontanarsi dall'obiettivo di stabilizzazione della finanza pubblica e di trasmettere ai mercati un segnale di fiducia sulla sostenibilità del debito italiano. Tale fiducia è la premessa per una politica tesa ad una crescita basata sul progressivo e strutturale aumento della dinamica della produttività, da cui dipende l'incremento non inflazionistico dei redditi.

A merito del Governo va riconosciuto che la Nota, pur correggendo verso l'alto gli obiettivi di bilancio, non sceglie di far prevalere la logica del sostegno a breve dell'economia trascurando le conseguenze sul piano della stabilità finanziaria. Non è questo il messaggio che si intende trasmettere agli operatori economici. La correzione deriva infatti principalmente dai fattori sopra indicati, che hanno modificato il quadro

del DEF e impongono un sentiero stretto fra il sostegno a breve di lavoratori e famiglie più esposti alla congiuntura negativa, e l'equilibrio dei conti pubblici.

### **Le criticità evidenziate dalle parti sociali**

**La crescita.** Nella Nadef c'è un dato importante relativo al passaggio da un deficit (nel 2024) a un avanzo primario significativo (nel 2026), che significa quasi tre punti di recupero di avanzo primario in tre anni. Questo sforzo significa che tutti gli obiettivi dovrebbero convergere verso il miglioramento del denominatore del rapporto (Pil), che secondo le stime presentate nella stessa Nadef resta fermo all' 1,0%, certificando una sorta di fallimento del ruolo svolto dal PNRR nella crescita del Paese. Occorre evitare che, in nome del taglio del debito, si debbano sacrificare le potenzialità di un momento storico in cui l'Europa è attraversata dalle transizioni digitale e *green*, che rappresentano i veri *driver* dello sviluppo secondo la Commissione Europea. Ne è una riprova il fatto che il mercato del lavoro europeo sta tenendo bene.

Poiché il punto qualificante della rimodulazione del PNRR è rappresentato dal capitolo dedicato a REPowerEU, il mondo delle imprese esprime apprezzamento per la dotazione finanziaria (14,7 miliardi, 6,2 dei quali destinati al settore produttivo) della missione "transizione verde ed efficientamento energetico", e per il fatto che le misure ivi previste dovrebbero essere attuate attraverso strumenti automatici (*in primis*, crediti di imposta). Scarsa chiarezza viene tuttavia riscontrata da parte delle imprese in merito alla copertura dei progetti de-finanziati, e sull'utilizzo delle risorse della coesione e il Mezzogiorno; si richiedono, cioè, specifiche indicazioni sulle modalità con cui saranno garantiti dalle programmazioni finanziarie (fondi strutturali e fondo sviluppo e coesione) i progetti esclusi dal PNRR.

È importante, dunque, dare un segnale positivo ai mercati, ma occorre preservare la coesione sociale ed evitare che il contenimento prefigurato nella spesa pubblica (sia in rapporto al PIL che in termini reali: non adeguandola all'inflazione, infatti, la spesa pubblica si ridurrà in media del 10% nel triennio) danneggi settori strategici per il futuro del Paese (sanità, istruzione) o comprometta l'equilibrio intergenerazionale (pensionati, giovani generazioni).

Si rileva che - se è indispensabile imprimere una accelerazione degli investimenti - da troppi anni nel Paese non si individuano risorse sugli *asset* strategici né chiari orientamenti di politica industriale. Mancano interventi puntuali e specifici sull'industria, soprattutto in comparti chiave come acciaio, automotive, chimica di base. In questo particolare momento storico il percorso verso una piena sostenibilità sociale e ambientale richiede la capacità di governare i processi di cambiamento in corso che hanno un impatto forte sulle condizioni di lavoro e, più in generale, sul nostro modello economico e sociale. Occorrono misure per sostenere i lavoratori nei territori maggiormente coinvolti dalla transizione ecologica, azioni in grado di scongiurare l'inasprirsi delle disuguaglianze e dei conflitti sociali tra "ambiente" e "lavoro".

**Potere d'acquisto e lavoro.** Nella NadeF non si riscontra alcuna risposta efficace all'emergenza salariale. Le organizzazioni sindacali segnalano le difficoltà di circa sette milioni di persone con un contratto collettivo scaduto a fronte del processo inflazionistico che riduce il potere d'acquisto, e chiedono interventi per favorire il rinnovo dei contratti, partendo dal settore pubblico che coinvolge 3,5 milioni di individui. Per procedere ad un riordino del mercato del lavoro non si può prescindere dal valorizzare la contrattazione collettiva, che da sempre ha costituito uno strumento di confronto e di registrazione delle innovazioni.

Necessario ma insufficiente è considerato l'intervento sul cuneo fiscale, che è confermato anche per il 2024 e che sarebbe necessario in via strutturale.

Una forte criticità riguarda l'assenza di spazi per una riforma strutturale del sistema previdenziale, mentre si segnala l'inadeguatezza di eventuali nuove proroghe delle attuali misure temporanee, insufficienti e riservate a platee molto limitate (ad esempio quota 103). Nella NadeF è inoltre assente un'analisi della stratificazione del mercato del lavoro, dalla quale si evince l'incidenza della precarietà più accentuata in alcune coorti generazionali e nella componente giovanile e femminile. Mentre il tema delle politiche giovanili è completamente ignorato nel documento del Governo, timori sollevano le prospettate riduzioni di spesa a fronte di una macchina della PA fortemente depotenziata in termini di occupati e di investimenti.

**La riforma fiscale.** Il Governo deve attuare una riforma fiscale complessiva che non potrà prescindere dall'eliminazione delle numerose distorsioni presenti nel sistema tributario italiano, da una effettiva revisione dei tributi, a partire dall'Irpef e da quella che resta la priorità, ossia un efficace contrasto dell'evasione fiscale. È positivo prevedere che gli ulteriori stanziamenti destinati ad avviare la riforma del sistema fiscale siano orientati alla semplificazione del sistema e a favorire le famiglie più numerose. È altresì importante che le attività di contrasto all'evasione siano volte a migliorare la *tax compliance* dei contribuenti e a rafforzare i controlli mirati, indirizzandoli verso i soggetti più a rischio. Per perseguire questi obiettivi, deve essere potenziata l'interoperabilità e garantita la piena utilizzazione delle banche dati, nonché la capacità operativa dell'amministrazione finanziaria anche attraverso investimenti negli strumenti di analisi dei dati.

Da parte delle organizzazioni del lavoro si fa presente che la conferma della decontribuzione in essere (meno 7% per i redditi fino a 25.000, e meno 6% per quelli fino a 35.000), per quanto positiva, consiste solo in una nuova proroga temporanea, che in sostanza conferma le misure in vigore da luglio, le quali sul piano macroeconomico hanno già esaurito gran parte degli effetti espansivi. Si segnala inoltre che, in merito al primo *step* della riforma IRPEF in attuazione della delega fiscale, l'accorpamento dei due scaglioni più bassi produce benefici minimi: a causa del sistema di tassazione per fasce di reddito, estendere l'aliquota minima su una platea fino a 28.000 euro non significa fornire vantaggi solo ai redditi inferiori a 28.000, ma ridurre l'imposta sui primi 28.000 euro per tutti i contribuenti.

Da parte dei rappresentanti della piccola e media impresa si segnala l'urgenza di interventi improntati a sburocratizzare e alleggerire gli adempimenti fiscali sia a carico

delle persone fisiche sia a carico degli imprenditori, per migliorare equità ed efficienza dell'intero sistema tributario, aumentando la propensione delle imprese ad investire e a creare reddito e occupazione. È condivisa l'ipotesi di riforma dell'Irpef ma occorre intervenire anche sul lato imprese, semplificando l'Ires, rimodulando l'Imu e superando definitivamente l'Irap con l'auspicio che quest'ultimo intervento consenta una più semplice gestione dei pagamenti sgravando le imprese da costi aggiuntivi. In merito all'Imu, è auspicata una rivisitazione dell'imposta che grava in maniera considerevole sul settore manifatturiero.

## **Conclusioni**

L'aumento del deficit nel 2024 - dal 3,6 per cento tendenziale al 4,3 programmatico - "vale" circa 14 miliardi, che il Governo intenderebbe utilizzare nella legge di bilancio per confermare il taglio del cuneo fiscale, ridurre le imposte sui redditi più bassi, rinnovare i contratti di lavoro nella PA.

Il 'costo' politico e finanziario di questa scelta, tuttavia, è interrompere il percorso di riduzione del debito pubblico italiano, che nel 2024 dovrebbe rimanere, nelle stime del Governo, sostanzialmente stabile intorno al 140%, e non ridursi di molto negli anni seguenti, sia pure in presenza di deficit primari in progressiva riduzione al fine di rispettare i parametri europei di finanza pubblica.

Ne consegue che occorre prendere atto, sia nella maggioranza che nell'opposizione, che oggi, e per i prossimi anni, dato il quadro politico ed economico internazionale prevedibile, non vi sono margini per un'agenda di politica economica basata su manovre fiscali espansive di spesa corrente.

Il punto chiave nell'agenda politica deve dunque essere volto a garantire interventi a sostegno della crescita del Paese, che rappresenta l'unico strumento attraverso il quale generare le risorse che potranno essere poi redistribuite alle famiglie e ai lavoratori più deboli.

Da qui deriva innanzitutto la necessità di focalizzare tutti i livelli politici e istituzionali sulla realizzazione del PNRR, sia per quanto attiene la realizzazione degli investimenti prevista nel Piano, che devono contribuire a sostenere la crescita annuale del Paese nei prossimi tre anni, che l'agenda di riforme. L'implementazione operativa, a tutti i livelli istituzionali centrali e locali, delle riforme di giustizia, pubblica amministrazione e concorrenza, già varate all'interno del Piano, è alla base del recupero di produttività strutturale del Paese, e consentirebbe di aumentare la crescita potenziale di circa lo 0.5 per cento l'anno, su un orizzonte di lungo periodo.

In aggiunta a questa tensione politica sul PNRR, sembra inoltre opportuno intervenire per favorire ulteriormente l'innesto di investimenti privati sul solco tracciato dalle opere pubbliche finanziato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'utilizzo di garanzie pubbliche a sostegno della finanza privata, in linea con le esperienze europee già utilizzate con successo dal nostro Paese nell'ambito del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, è una opzione che occorre attivare quanto prima per allargare il sentiero, oggi troppo stretto, a sostegno di famiglie e lavoratori.

Questo recupero di crescita è, peraltro, funzionale alla stessa stabilizzazione dei saldi di finanza pubblica. Al momento i tassi di crescita nominale del PIL (crescita +

inflazione) stimati nella NadeF sono in discesa: 3,9 nel 2024, 3,4 nel 2025 e 3,2 nel 2026. Tale valore, se non viene rivisto al rialzo con un intervento strutturale sulla crescita nel senso sopra descritto, rischia di essere molto vicino al costo medio del debito pubblico nei prossimi anni, aprendo dunque possibili interrogativi sulla stabilità del debito.

Prendiamo dunque atto che, nelle condizioni date, si ottiene di più in termini di crescita e dunque di sostegno alle politiche sociali del paese, investendo sulla nostra agenda di riforme e di investimenti, stabilizzando le aspettative dei mercati e rafforzando la fiducia degli investitori con messaggi coerenti di politica industriale, e dunque, in ultima analisi, riducendo i nostri oneri di finanza pubblica e recuperando risorse per le politiche sociali.

Un'assunzione di responsabilità nella direzione di una politica chiaramente orientata al sostegno della crescita può essere inoltre un utile strumento anche per creare consenso nell'inevitabile processo negoziale che seguirà con la Commissione. Quest'ultima sicuramente apprezzerà la prudenza sui saldi di spesa corrente e di deficit, ma non potrà non notare la mancata riduzione del rapporto debito/Pil attualmente contenuta nella NadeF, e dunque un impegno in questo senso appare opportuno.

Peraltro, una volta preso l'impegno a questa direzione di politica economica volta a sostenere riforme e investimenti nei prossimi anni, il Governo potrà procedere, già a partire dalla prossima manovra finanziaria, ad una ulteriore "pulizia" del bilancio, attraverso una revisione che parta dalla 'montagna' di deduzioni, detrazioni e *bonus* generosamente concessi in passato, e che ogni anno costano al Paese circa 120 miliardi di euro. Questa revisione, in ogni caso necessaria nel corso del 2024, creerà lo spazio per attuare la programmata riforma fiscale e per rafforzare il sistema di protezione sociale che al momento, a causa delle dinamiche demografiche in atto, risulta troppo oneroso sia per le imprese che per i lavoratori italiani rispetto alla media europea, traducendosi in una ulteriore compressione di consumi e investimenti.

Se un segnale di questo lavoro, che sarebbe rivoluzionario, fosse offerto già nei prossimi mesi, si rafforzerebbe il messaggio positivo che il Governo sembra voler dare con questa NadeF e i benefici si avrebbero già nel breve periodo.

