



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Memoria del Consiglio Nazionale dell'Economia
e del Lavoro concernente il disegno di
legge recante bilancio di previsione dello Stato
per l'anno finanziario 2025
e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027

Prof. Renato Brunetta
Presidente del CNEL

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

5 novembre 2024



**Memoria del Consiglio Nazionale dell'Economia
e del Lavoro concernente il disegno di
legge recante bilancio di previsione dello Stato
per l'anno finanziario 2025
e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027**

(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettere a), d) e f)

**Prof. Renato Brunetta
Presidente del CNEL**

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

5 novembre 2024

INDICE

Premessa	3
Economia europea ancora debole a fine 2024	5
Accelerano gli investimenti pubblici in Italia	9
Nel 2025 la politica di bilancio annunciata dai Paesi europei è di segno restrittivo	12
La manovra dell'Italia: il quadro generale	15
La politica del DPB e il dettaglio del disegno di legge di bilancio	17
La manovra lorda, le principali misure	19
Il finanziamento alla sanità pubblica: un'analisi <i>pro veritate</i>	21
Le coperture	25
Un commento generale alla manovra	29
Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro	33
Conclusioni	38

Premessa

La presente memoria è predisposta in base alla previsione contenuta all'articolo 10, lettere a), d) ed f) della legge 30 dicembre 1986, n. 936¹, sul disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e il bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027 trasmesso in Parlamento in data 23 ottobre 2024.

Il documento all'esame definisce la manovra finanziaria di fine anno, costruita all'interno degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio, a pochi mesi dall'entrata in vigore delle nuove regole di *governance* economica europea, che - come ormai noto - sono comprese in tre atti normativi, due direttamente applicabili e uno da recepire nel nostro ordinamento entro il 2025: il regolamento (UE) 2024/1263, che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 riformando il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita; il regolamento (UE) 2024/1264, che modifica il regolamento (CE) 1467/97 riformando il braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita; la direttiva (UE) 2024/1265, di modifica della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Alla riforma europea dovrà seguire l'adeguamento della normativa contabile nazionale², ma il disegno di legge in esame è presentato secondo la struttura e i contenuti previsti dal vigente assetto normativo.

Il nuovo assetto di regole è incentrato sul rafforzamento della programmazione e della sorveglianza sul medio lungo termine e sul Piano strutturale di bilancio a medio termine, su un orizzonte tarato sulla durata della legislatura nazionale, nel quale viene programmato un sentiero di spesa netta. La spesa primaria netta nominale indicata nel Piano è l'indicatore utilizzato ai fini della sorveglianza di bilancio, ed è data dal tasso di crescita annuo della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche³.

¹ "Articolo 10. *Attribuzioni*. In conformità a quanto previsto dall'articolo 99, secondo e terzo comma, della Costituzione, il CNEL: 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; (...) d) esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali; (...) f) contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale (...)

² Legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" e legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".

³ Il tasso di crescita annuo della spesa è calcolato al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sulle entrate, delle spese finanziate da fondi UE e della rispettive quote di cofinanziamento, della componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione.

Per quanto riguarda il nostro Paese, il Piano 2024-2029, approvato dalle Camere con due risoluzioni in data 9 ottobre 2024, è impostato secondo un orientamento prudente, che mira a sostenere nel medio periodo la riduzione dello *stock* di debito e prevede un obiettivo di tasso di crescita della spesa netta pari al 1,3% nel 2025 (1,6% nel 2026, 1,9% nel 2027, 1,7% nel 2028 e 1,5% nel 2029). Gli spazi fiscali, limitati, derivanti dal reperimento di risorse sono destinati a interventi selettivi volti a rafforzare le politiche per la famiglia, sostenere i redditi medio bassi, garantire le prestazioni sociali e migliorare l'offerta del servizio sanitario nazionale.

Il CNEL ha fornito le proprie osservazioni sul Piano strutturale di bilancio in sede di audizione parlamentare in data 7 ottobre 2024.

Economia europea ancora debole a fine 2024

L'autunno del 2024 è stato segnato da alcuni passaggi fondamentali per le prospettive della politica di bilancio dei Paesi europei. Innanzitutto, la pubblicazione da parte dei Paesi a debito elevato dei Piani strutturali di bilancio di medio termine, che hanno indicato gli obiettivi sui principali saldi in coerenza con i risultati della *Debt Sustainability Analysis* e declinati sulla base del nuovo strumento operativo, rappresentato dalla crescita della “spesa netta”.

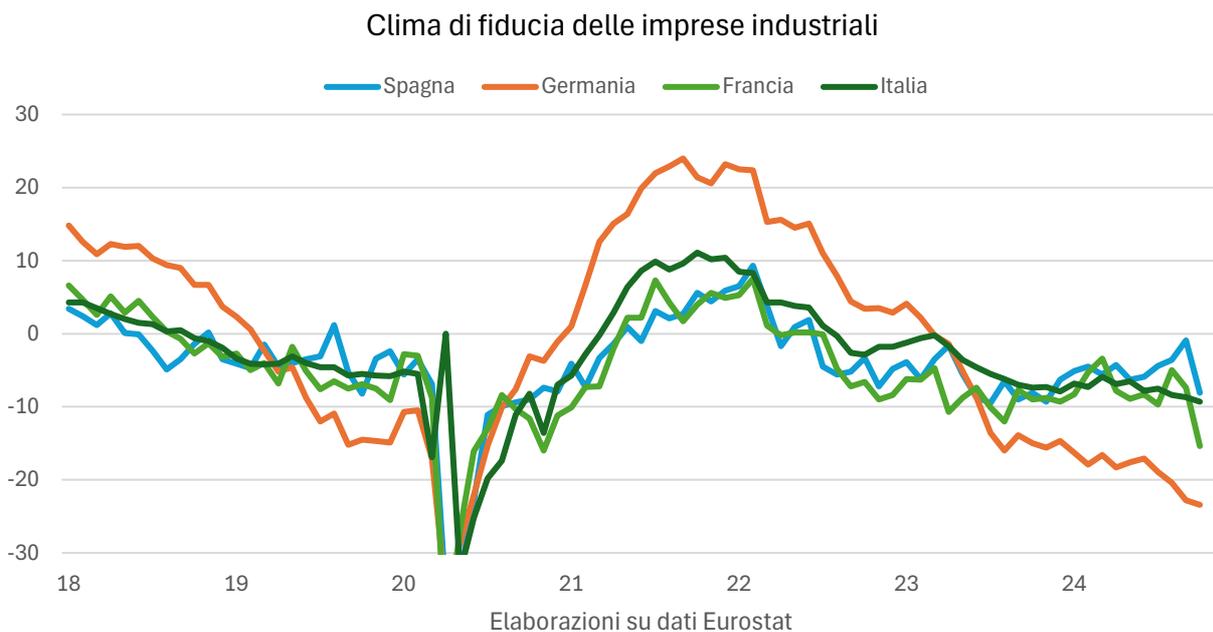
Le traiettorie indicate nei PSB hanno quindi definito gli obiettivi dei quadri programmatici di finanza pubblica, e permesso di quantificare il valore facciale delle manovre di bilancio che consentiranno ai Paesi europei di rispettare il vincolo rappresentato dal tasso di crescita della spesa netta.

I Governi nel mese di ottobre hanno elaborato Documenti programmatici di bilancio (DPB) che forniscono un primo dettaglio delle diverse misure programmate. Nel caso dei Paesi a debito elevato la somma delle misure individuate nei DPB è coerente con lo spazio fiscale quantificato ed evidenziato nei PSB. In altre parole, le manovre per il 2025 sono vincolate dagli impegni che i Governi hanno dichiarato nei PSB.

In generale, **le politiche dei Paesi europei sono state elaborate acquisendo pienamente quanto stabilito dalle nuove regole europee**. D'altra parte, non ci si sarebbe potuto attendere un comportamento diverso da parte dei Governi, che altrimenti si sarebbero ritrovati nella condizione di sconfessare lo schema di *governance* da essi stessi approvato solo pochi mesi fa.

Tuttavia, il processo di costruzione delle manovre di bilancio avviene in un quadro economico ancora molto incerto. Difatti, gli ultimi mesi non hanno visto un miglioramento degli indicatori congiunturali europei e le analisi dei maggiori organismi e centri di previsione convergono nell'indicare che nella seconda metà del 2024 la crescita europea resterebbe su ritmi modesti.

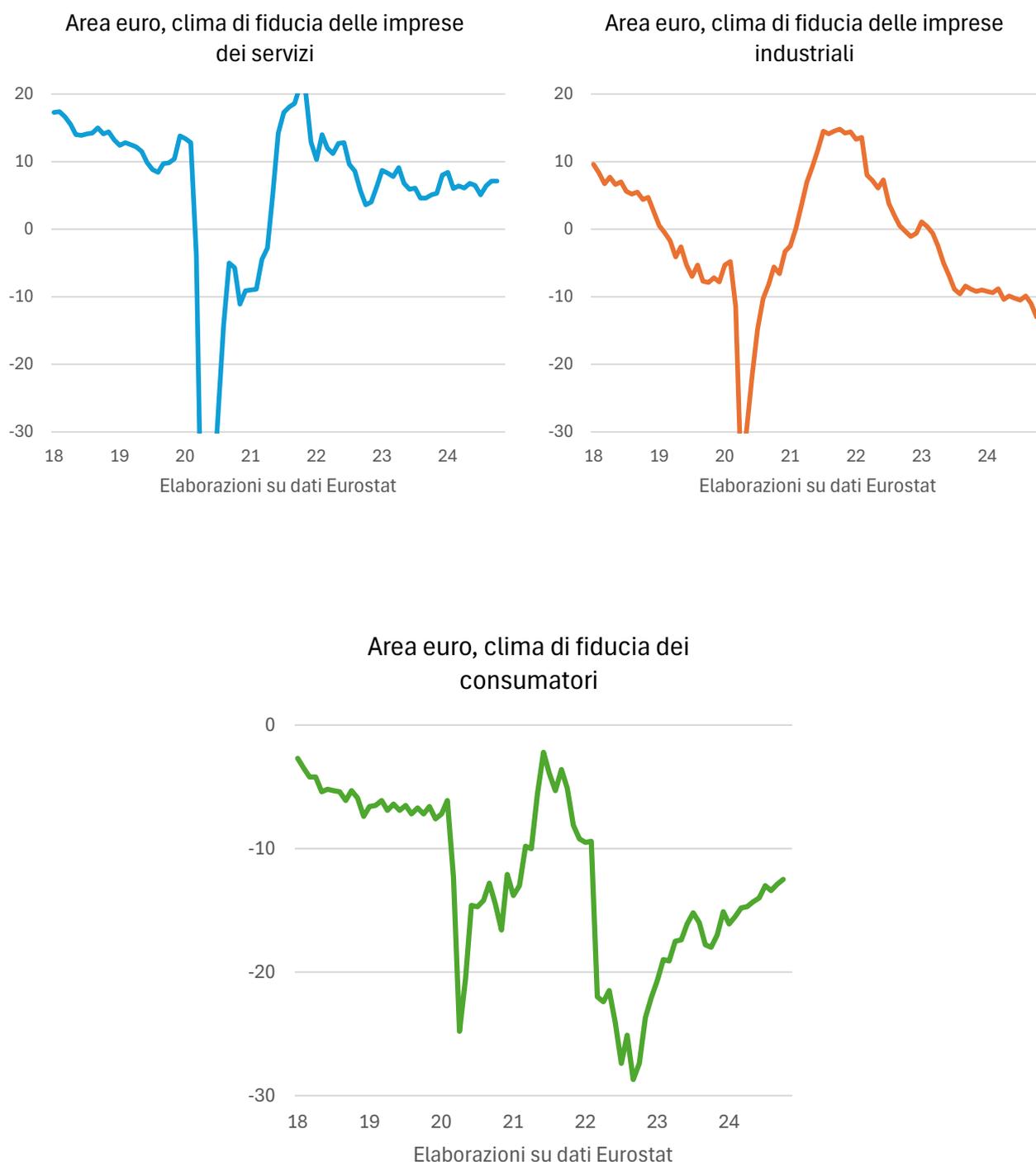
In particolare, i dati sul clima di fiducia delle imprese e delle famiglie nei mesi di settembre e ottobre non hanno mostrato dei progressi. Anzi, in tutti i maggiori Paesi si è osservato un ulteriore peggioramento della fiducia delle imprese manifatturiere.



Infatti, fra le imprese industriali il quadro resta difficile a causa della debole domanda interna di beni, legata sia al fatto che la crescita dei consumi delle famiglie europee è ancora spostata soprattutto sui servizi, sia alle conseguenze della politica monetaria più restrittiva sul ciclo degli investimenti; anche le esportazioni sono penalizzate, soprattutto per la perdita di competitività da parte dei settori energivori, oltre che per le difficoltà crescenti del comparto automobilistico tedesco.

Il clima di fiducia dei consumatori si è invece mantenuto lungo un sentiero di miglioramento. Le famiglie hanno iniziato a beneficiare degli effetti positivi derivanti dalla riduzione dell'inflazione e dell'inizio di una fase di recupero del rispettivo potere d'acquisto, anche se per ora non vi è un pieno riscontro di ciò nell'andamento delle spese per consumi.

Le esitazioni della ripresa sono state confermate anche dai recenti dati relativi alle stime di contabilità nazionale riferite al terzo trimestre dell'anno. La crescita è rimasta debole in Germania e Italia (+0,2% e 0 rispettivamente) mentre la Francia ha evidenziato un risultato migliore (+0,4%) legato agli effetti temporanei indotti dalle Olimpiadi estive di Parigi; ancora una volta la crescita in Spagna è stata invece brillante (+0,8%).



Le difficoltà di fine 2024 condizionano anche le prospettive per il prossimo anno, sia in termini di caratteristiche del quadro macroeconomico, sia dal punto di vista dell'eredità statistica che il 2024 trasmetterà al 2025 in termini di crescita acquisita. In generale, quindi, le previsioni per l'economia reale restano soggette a una elevata incertezza e a rischi verso il basso.

Nella tavola si descrivono i tassi di crescita del PIL indicati nei *Draft Budgetary Plan* dei maggiori Paesi dell'area euro – Germania, Francia, Italia e Spagna - per il 2024 e il 2025.

Per confronto, si riportano anche le ultime previsioni dei maggiori organismi internazionali – OCSE e FMI – pubblicate, rispettivamente, nei mesi di settembre e ottobre.

I dati riportati nella tavola mostrano come il biennio 2023-24 abbia visto una crescita modesta, con un disallineamento verso il basso dell'economia tedesca, che ha proseguito nella prolungata stagnazione, e verso l'alto della Spagna, che ha invece distaccato gli altri Paesi con una crescita maggiore, di poco inferiore al 3% all'anno.

Nel 2025 il quadro per i Paesi europei non dovrebbe migliorare molto rispetto a quanto osservato nel biennio passato. La crescita complessiva dell'eurozona evidenzerebbe un leggero aumento, portandosi sopra l'1%. Tale miglioramento deriverebbe quasi esclusivamente dal rafforzamento della crescita dell'economia tedesca, che registrerebbe un incremento del PIL vicino all'1% dopo due anni di stagnazione. Tuttavia, va anche detto che, fra le economie dell'eurozona, la Germania è quella che ha evidenziato negli ultimi mesi l'andamento meno favorevole degli indicatori congiunturali. Perciò il pur limitato rafforzamento previsto nel 2025 non è affatto scontato.

Le previsioni di crescita del Pil per il 2024 e il 2025: Governi a confronto con i maggiori organismi internazionali

	2023	2024		
		Governo	Ocse	Fmi
Germania	-0.3	0.3	0.1	0.0
Francia	1.1	1.1	1.1	1.1
Italia	0.7	1.0	0.8	0.7
Spagna	2.7	2.7	2.8	2.9
Area euro	0.4		0.7	0.8
		2025		
		Governo	Ocse	Fmi
Germania		1.0	1.0	0.8
Francia		1.1	1.2	1.1
Italia		1.2	1.1	0.8
Spagna		2.4	2.2	2.1
Area euro			1.3	1.2

Le stime Ocse sono riportate nell'Interim Report di settembre; quelle Imf sono pubblicate nell'Economic Outlook di ottobre; quelle dei Governi sono pubblicate a seconda dei casi nei Psbmt di settembre o nei Dpb di ottobre

Accelerano gli investimenti pubblici in Italia

Uno dei tratti di maggiore rilievo della politica di bilancio italiana è rappresentato dall'interruzione degli incentivi fiscali alle ristrutturazioni immobiliari. Tale decisione ha un ruolo decisivo nel percorso di riduzione del deficit pubblico in corso da quest'anno. D'altra parte, il termine degli incentivi potrebbe comportare una contrazione degli investimenti privati residenziali, con effetti sfavorevoli sulle prospettive economiche generali.

In senso opposto, fra i fattori che nei mesi scorsi hanno contribuito a compensare la frenata degli investimenti fissi lordi vi è il recupero della spesa in opere pubbliche. Difatti, l'accelerazione degli investimenti pubblici è uno dei tratti più evidenti del quadro di finanza pubblica; le risorse assorbite da questa voce della spesa sono in sostenuta crescita, e rappresentano quindi l'aspetto più significativo della politica economica italiana attuale e dei prossimi anni. A sostenere l'accelerazione degli investimenti pubblici un ruolo decisivo è quello giocato dagli interventi del PNRR. In una prima fase le attività del PNRR hanno deluso le aspettative, evidenziando difficoltà a tradurre gli sforzi della fase procedurale in quella dell'apertura dei cantieri, facendo emergere quindi il rischio di un accumulo significativo di ritardi. Dal 2023 invece si sono registrati progressi e i segnali di accelerazione della spesa si sono fatti più evidenti. Inoltre, i primi dati riferiti al 2024 sembrano anticipare un ulteriore incremento degli investimenti delle pubbliche amministrazioni.

Secondo i dati di contabilità nazionale per settore istituzionale recentemente diffusi dall'ISTAT, nel primo semestre del 2024 gli investimenti pubblici sono aumentati – a valori correnti – del 22% rispetto al primo semestre dell'anno precedente. Se nel secondo semestre del 2024 il valore degli investimenti delle amministrazioni pubbliche rimanesse pari a quello registrato nel secondo semestre del 2023, il valore nell'anno raggiungerebbe i 75 miliardi di euro, in linea con quanto evidenziato dal Governo nel PSB.

Un'altra indicazione importante circa l'avanzamento degli investimenti pubblici per l'anno in corso è quella che deriva dai dati di fonte Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), che registra le uscite per investimenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni, seguendo un criterio di cassa⁴. Secondo tali dati, la crescita dei pagamenti è stata del 61.4% nei primi nove mesi del 2024 rispetto allo stesso periodo del 2023.

Un ulteriore indicatore, solitamente utilizzato come anticipatore della dinamica degli investimenti pubblici, è la pubblicazione dei bandi di gara per la realizzazione di opere. Sotto questo aspetto, si riporta di seguito l'andamento dei bandi di gara per lavori pubblici

⁴ Tali dati, tuttavia, non sempre risultano direttamente confrontabili con gli investimenti pubblici di fonte ISTAT, anche perché comprendono i trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese. D'altra parte, essi permettono comunque di fornire un'indicazione aggiornata circa l'avanzamento della spesa per investimenti.

censiti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestita dall'ANAC⁵. Il profilo temporale dei bandi pubblicati mostra un'accelerazione molto sostenuta a partire dal 2022, anno in cui le procedure di gara per la realizzazione di lavori hanno sfiorato i 109 miliardi di euro, segnando un aumento di oltre il 140% rispetto al 2021, anche grazie alla spinta delle opere del PNRR. Nel 2023 il valore dei bandi per la realizzazione di opere si è leggermente contratto rispetto al 2022, pur rimanendo su livelli molto elevati, pari a oltre 103 miliardi di euro⁶.

Nel 2024, invece, si registra una contrazione dei bandi di gara: nei primi nove mesi dell'anno l'importo totale dei bandi per lavori è sceso del 27% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. D'altra parte, l'importo delle procedure di gara resta comunque molto elevato se confrontato con i dati dello scorso decennio. Inoltre, è fisiologico che le gare abbiano un'impennata nella fase di avvio, per poi scendere, mentre la realizzazione delle opere prosegue e fa aumentare la spesa per investimenti.

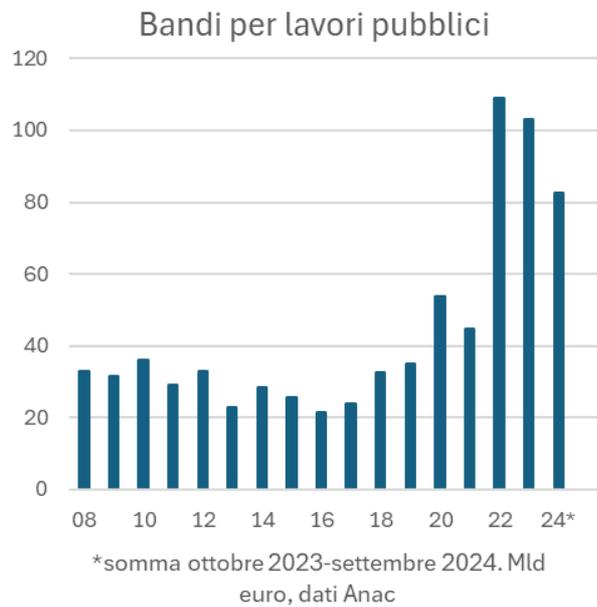
Se si considera che l'andamento dei bandi di gara pubblicati nel corso dello scorso biennio ha beneficiato molto delle risorse del PNRR, la decelerazione osservata nei mesi più recenti risulta coerente con le evidenze che emergono dalle recenti analisi che riguardano lo stato di avanzamento del Piano. Stando a quanto emerge dalla quinta relazione ufficiale sull'attuazione del PNRR⁷, difatti, sono già stati pubblicati bandi di gara per la maggior parte dei lavori finanziati con risorse del Piano. In particolare, secondo quanto contenuto nella relazione, sulla base dei dati disponibili a giugno 2024, il totale dei progetti finora finanziati dal PNRR che richiedono una procedura di affidamento è pari a 133 miliardi di euro; di questi, quasi 112 si riferiscono ad interventi per i quali sono stati già pubblicati bandi di gara.

Secondo tale lettura, quindi, alle fasi di carattere più amministrativo e burocratico, come la predisposizione e pubblicazione di bandi di gara, seguirà la fase di effettiva realizzazione delle opere, che dovrebbe quindi interessare principalmente il triennio 2024-26. La crescita molto sostenuta dell'ammontare dei bandi di gara pubblicati nello scorso biennio, in sostanza, anticipa l'andamento favorevole degli investimenti pubblici dei prossimi anni.

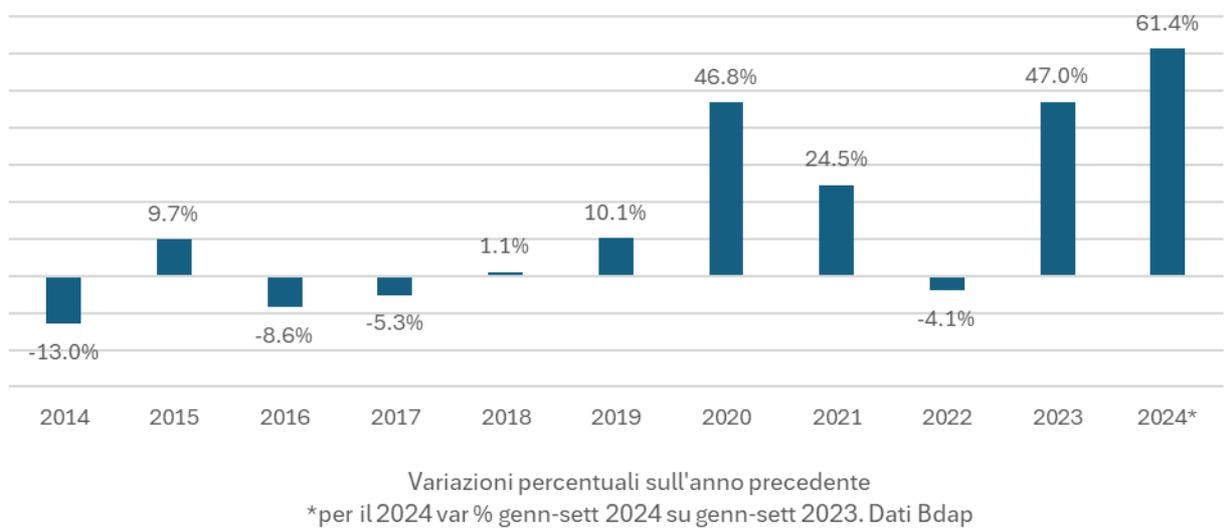
⁵ I dati si riferiscono ai bandi di valore pari o superiore a 40mila euro, e considerano esclusivamente i bandi per la realizzazione di opere, escludendo i bandi relativi all'acquisto di forniture o alla realizzazione di servizi. Inoltre, sono stati esclusi i bandi andati deserti o revocati successivamente alla loro pubblicazione. Infine, l'analisi esclude i bandi derivanti da adesioni ad accordo quadro: ciò perché, essendo già riportato l'importo dell'intero accordo quadro, si sarebbe verificata una duplicazione dei valori.

⁶ Va specificato che il valore dei bandi pubblicati in un dato anno risulta spesso superiore rispetto al corrispondente valore degli investimenti pubblici nello stesso anno principalmente perché le opere che rientrano in tali procedure di gara si riferiscono spesso a lavorazioni di durata pluriennale, impattando quindi il profilo degli investimenti per più anni.

⁷ Quinta relazione sullo stato di attuazione del PNRR, Ministero per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, sezione I, 22 luglio 2024.



La dinamica della spesa delle amministrazioni pubbliche per investimenti



Nel 2025 la politica di bilancio annunciata dai Paesi europei è di segno restrittivo

Le difficoltà della congiuntura europea, insieme alle conferme relative alla fase di decelerazione dei prezzi, hanno portato la Banca Centrale Europea ad avviare un percorso di riduzione dei tassi d'interesse. Nei mesi scorsi i tassi di *policy* sono stati tagliati già tre volte, con un andamento in linea con le decisioni delle altre principali banche centrali; altri tagli seguiranno nelle prossime riunioni.

D'altra parte, a fronte del probabile cambiamento di regime della politica monetaria, le politiche di bilancio annunciate dai Governi europei sono di segno restrittivo.

Tale impostazione delle politiche di bilancio rispecchia, come anticipato e analizzato nell'audizione sul PBS, il fatto che nel 2023 si è concluso il periodo di sospensione delle regole del Patto di Stabilità europeo. D'altra parte, l'approvazione delle regole della nuova *governance* europea è recente, per cui tutte le economie dell'area hanno annunciato programmi pienamente coerenti con le nuove regole.

In particolare, nella tavola si riportano i principali saldi di finanza pubblica per le maggiori economie dell'area euro nel 2025 sulla base delle informazioni tratte dai Piani strutturali di bilancio e dai Documenti programmatici di bilancio nazionali. Ne emergono alcuni aspetti della politica di bilancio del 2024-2025.

Innanzitutto, **guardando alle stime sul 2024, risulta come l'Italia abbia già realizzato un forte miglioramento del saldo: il deficit pubblico**, posizionatosi su livelli compresi fra il 7% e l'8% circa fra il 2020 e il 2023, **si sarebbe portato al di sotto del 4% già quest'anno, e il saldo primario sarebbe tornato in avanzo**, con risultati ampiamente migliorativi rispetto a quanto era stato anticipato nelle stime del DEF la scorsa primavera. La politica di bilancio italiana, quindi, dopo essersi disallineata da quella degli altri maggiori Paesi in una direzione espansiva negli anni precedenti, avrebbe cambiato di segno rapidamente.

La variazione del saldo primario in termini strutturali sarebbe quest'anno di ben quattro punti di PIL. In generale, un impulso di segno restrittivo di questa entità non ha precedenti storici, neanche nei momenti di correzione più intensa delle traiettorie di finanza pubblica; tuttavia, per una lettura corretta di tale andamento va ricordato che gli effetti sulla domanda aggregata che ne derivano sarebbero attenuati dal fatto che una parte delle spese legate al superbonus, di competenza sui conti del 2023, avrebbero dato luogo a un completamento dei lavori nel 2024, il che renderebbe l'impatto dell'aggiustamento dei conti più graduale. In altre parole, sul saldo le erogazioni per il superbonus sono state registrate nel 2023, mentre sull'economia una parte di esse ha sostenuto la domanda ancora nell'arco del 2024.

Dai dati relativi al 2024 spicca anche la posizione della **Francia, che si è distinta per una politica di bilancio di segno espansivo, in controtendenza quindi con quanto osservato nelle altre maggiori economie dell'area euro.**

Infine, il dato spagnolo relativo al 2024 è anche significativo, per il conseguimento dell'obiettivo di un deficit pubblico pari al 3% del PIL.

Un altro aspetto da evidenziare è che **fra i quattro maggiori Paesi dell'eurozona l'Italia è l'unico in cui il saldo di bilancio primario strutturale risulta peggiore di quello non aggiustato per la posizione nel ciclo economico.** Ciò significa che la componente ciclica ha un effetto positivo sull'insieme delle entrate e delle uscite, cosicché togliendo tale effetto il saldo primario è peggiore. Questo perché **l'Italia presenterebbe un *output gap* positivo**, cioè il PIL effettivo sarebbe superiore a quello potenziale, secondo le stime elaborate in base alla metodologia della Commissione⁸, mentre in Francia e Germania questa variabile sarebbe ancora negativa, cioè il PIL effettivo è inferiore a quello potenziale. Questo aspetto naturalmente è fondamentale per la valutazione delle condizioni di fondo della finanza pubblica italiana.

La lettura economica di questa tecnicità è che, secondo le stime della Commissione europea, la maggiore crescita registrata dall'Italia rispetto a Francia e Germania negli ultimi anni non rifletterebbe un aumento del tasso di crescita del PIL potenziale. Un elemento di giudizio importante perché, nella logica della nuova *governance* europea, a un tasso di crescita del PIL potenziale maggiore corrisponderebbe una maggiore crescita anche della "spesa netta".

Infine, guardando alle politiche per il 2025, si nota immediatamente come tutti i Paesi registrino miglioramenti dei saldi. **Il miglioramento è particolarmente evidente negli obiettivi del Governo francese**, e in parte riflette una compensazione rispetto al mancato rispetto degli obiettivi sui saldi nel 2024. L'aspetto più significativo comunque è probabilmente quello relativo alla Germania. Difatti, **il Governo tedesco ha programmato un miglioramento significativo del saldo, nonostante un deficit già inferiore al 3% del PIL e una crescita dell'economia tedesca che è stata negli ultimi due anni inferiore a quella delle altre economie dell'area euro.**

⁸ Nel 2023 il PIL italiano si sarebbe posizionato su un livello superiore dell'1,4% rispetto al potenziale. Secondo il quadro programmatico del PSB, pur riducendosi, l'output gap dell'Italia resterebbe sempre di segno positivo sino al 2029.

Obiettivi di finanza pubblica dei principali Paesi dell'area euro

saldi in % del Pil e del Pil potenziale

	indebitamento		
	2023	2024	2025
Germania	-2.6	-2.5	-1.8
Francia	-5.5	-6.1	-5.0
Italia	-7.2	-3.8	-3.3
Spagna	-3.5	-3.0	-2.5

	saldo primario		
	2023	2024	2025
Germania	-1.6	-1.5	-0.8
Francia	-3.6	-4.0	-2.7
Italia	-3.5	0.1	0.6
Spagna	-0.9	-0.6	-0.2

	saldo primario strutturale		
	2023	2024	2025
Germania	-1.0	-0.8	0.0
Francia	-3.2	-3.6	-2.3
Italia	-4.5	-0.5	0.0
Spagna	-0.9	-0.6	-0.2

Elaborazioni su dati dei Psb e Dpb dei Paesi

La politica di bilancio dell'area euro sarà quindi di segno restrittivo. **Un aspetto da non trascurare è che nel 2025 la politica fiscale opererà con segno restrittivo in tutte le maggiori economie dell'eurozona contemporaneamente, e questo potrebbe accentuarne l'effetto sulla domanda attraverso gli scambi commerciali fra i Paesi europei.**

Utilizzando l'andamento del saldo primario strutturale come indicatore di *stance* della politica di bilancio, emerge come il prossimo anno vedrebbe un miglioramento per il complesso dell'eurozona di quasi un punto di PIL, sottraendo risorse di pari ammontare al circuito economico. **Cosicché la politica di bilancio europea risulterebbe di segno restrittivo per il quarto anno consecutivo.**

La manovra dell'Italia: il quadro generale

Il disegno di legge di bilancio recentemente licenziato dal Governo presenta l'insieme di misure che compongono la manovra in coerenza con gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica espressi nel PSB. In particolare, come già evidenziato nell'analisi di tale documento presentata dal CNEL, il percorso di rientro del deficit è calibrato sulla base delle indicazioni delle nuove regole europee. Per definire le politiche coerenti con tali obiettivi il PSB considera l'andamento delle poste di bilancio indicato nel quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente, in modo da potere quantificare la **distanza fra l'andamento tendenziale del deficit pubblico e gli obiettivi programmatici**. Tale distanza quantifica l'ammontare delle risorse che il Governo deve reperire per raggiungere gli obiettivi.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica secondo la legislazione vigente presenta un andamento del deficit migliore rispetto agli obiettivi programmatici, ed è per questo che ne deriva la possibilità di avere risorse da impiegare senza cercare coperture in tagli di spesa o aumenti di entrate.

Insomma, una manovra di carattere "espansivo": tale espressione, va chiarito, indica che il saldo programmatico è peggiore del tendenziale, per cui la manovra è espansiva nel senso che attenua il grado di restrizione del quadro di finanza pubblica tendenziale, ma naturalmente la politica di bilancio resta restrittiva nell'intero periodo 2025-29.

L'entità dello "spazio fiscale", determinato dalla differenza fra l'andamento del deficit nel quadro tendenziale e in quello programmatico, è crescente negli anni, e pari a quattro decimi di PIL nel 2025, sette nel 2026, undici (1,1% del PIL) nel 2027.

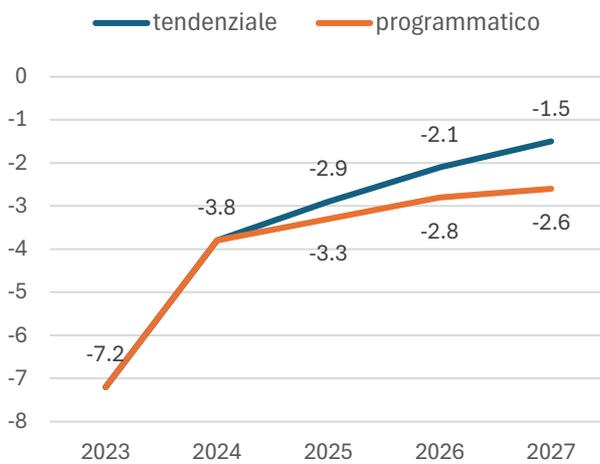
Queste sono, quindi, le risorse che il Governo può utilizzare nei prossimi anni per finanziare le politiche e che definiscono l'ammontare della "manovra netta".

D'altra parte, l'entità delle risorse così quantificata è chiamata a finanziare un insieme di poste che non sono inglobate nel quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente. Prime tra tutte, le misure che erano state adottate in via transitoria a valere sul 2024, di cui la principale è la riduzione del cuneo fiscale, che il Governo ha reso strutturale.

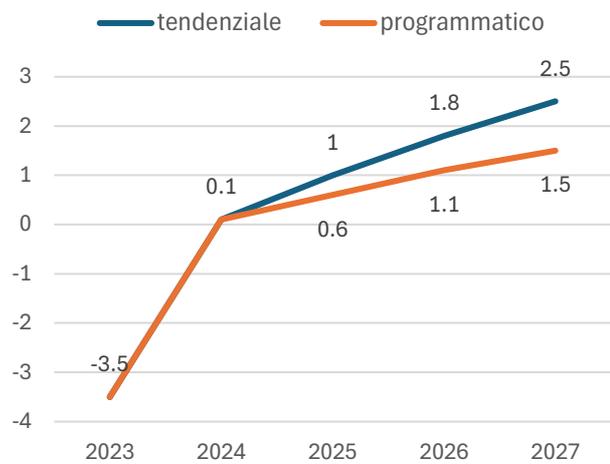
In secondo luogo, il tendenziale a legislazione vigente è basato sull'ipotesi di una crescita molto contenuta di alcune voci della spesa corrente, soprattutto quella dei redditi da lavoro e dei consumi della Pa, che tendono a ridimensionarsi in termini reali nel corso del triennio di programmazione.

L'ammontare di risorse necessario per finanziare gli interventi in questi ambiti, oltre che in altri individuati dal Governo, comporta **l'esigenza di reperire risorse ben superiori a quelle disponibili nello "spazio fiscale" a disposizione del Governo. Per questa ragione la legge di bilancio è composta da misure per un ammontare superiore alla "manovra netta", compensate da coperture per la parte in eccesso rispetto a tale spazio fiscale.**

Indebitamento netto, in % del Pil



Saldo primario, in % del Pil



La politica del DPB e il dettaglio del disegno di legge di bilancio

A metà ottobre il Documento programmatico di bilancio (DPB) ha tratteggiato la manovra, definendo come si utilizzeranno gli spazi fiscali individuati nel PSB, ed evidenziando i principali capitoli di intervento e le maggiori coperture, in coerenza con gli obiettivi di *policy* elencati nel Piano. In particolare, le scelte del Governo sono state principalmente: conferma del taglio del cuneo fiscale e dell'accorpamento delle aliquote Irpef; rinnovo dei contratti pubblici; rifinanziamento delle misure a favore della natalità e delle missioni internazionali; salvaguardia della spesa sanitaria; mantenimento di un livello di investimenti adeguato anche dopo il termine del PNRR.

Secondo il DPB, gli impegni (o manovra lorda) assommerebbero a 28,3 miliardi di euro nel 2025 (l'1,25% del PIL), di cui le voci principali sarebbero costituite: dalla proroga dell'accorpamento delle aliquote Irpef su tre scaglioni e delle altre riduzioni del carico fiscale sul lavoro, che da sole assorbono oltre 17 miliardi di euro (lo 0,8% del PIL); dalle misure a sostegno delle imprese (0,13% del PIL, 3 miliardi di euro); dagli interventi per la sicurezza, le emergenze e la protezione civile (0,1% del PIL, 2,2 miliardi di euro) e dalle politiche per la famiglia e la spesa sociale (0,08% del PIL, pari a 1,8 miliardi di euro).

Sul fronte delle coperture il DPB quantifica 19,4 miliardi per il 2025, di cui: l'utilizzo del fondo per l'attuazione della delega fiscale (5,6 miliardi di euro); alcune misure a carico di banche e assicurazioni e in materia di concessioni (per 3,8 miliardi di euro); la riduzione della spesa dei Ministeri (per 2,4 miliardi di euro) e altre non meglio definite misure di maggiori entrate e minori spese (complessivamente pari a 6,7 miliardi di euro).

Il saldo tra gli impegni e le coperture, che indica il maggior disavanzo necessario al finanziamento della manovra lorda, è secondo il DPB pari a 8,98 miliardi di euro nel 2025, che salgono poi a 14,2 nel 2026 e 23,6 nel 2027, soprattutto a causa di coperture sostanzialmente stabili a fronte di impegni crescenti. D'altra parte, esso riflette l'ampliarsi della forbice tra disavanzo tendenziale e disavanzo programmatico, con quest'ultimo più elevato del primo.

La presentazione del disegno di legge di bilancio ha permesso di dettagliare meglio gli interventi, soprattutto riguardo alle coperture, che per una quota rilevante erano rimaste solo abbozzate del DPB. Il quadro che ne esce è però leggermente modificato, sia in termini di entità complessiva della manovra che a livello di singoli interventi, rispetto a quello tratteggiato nel DPB.

In particolare, **il disegno di legge di bilancio definisce impegni e coperture di entità maggiore rispetto al DPB, che si compensano confermando sostanzialmente il saldo.**

Come si osserva dalla tavola seguente, gli impegni (la manovra lorda) hanno ora importi maggiori: nel 2025 assommano a 34,8 miliardi di euro (contro i 28,3 quantificati nel DPB), per poi salire a 39,6 e 48,7, rispettivamente, nel 2026 e 2027. In particolare, a crescere sono le maggiori spese, mentre l'ampliamento nei tagli di entrate è più contenuto nel resto del triennio.

Analogamente le coperture sono di entità maggiore, pari a 24,4 miliardi di euro nel 2025 (contro i 19,4 del DPB), e sostanzialmente stabili nel triennio. A queste si aggiungono però gli effetti di retroazione, che il DDL quantifica a parte, generati dalle misure con carattere espansivo, che permettono di coprire ulteriormente la manovra.

La struttura della manovra sulla base del DDL Bilancio per il 2025-27

mld €

	2025	2026	2027
IMPEGNI	34.8	39.6	48.7
maggiori spese	19.9	21.0	30.3
minori entrate	-14.9	-18.6	-18.3
COPERTURE	24.4	24.1	22.4
minori spese	-17.6	-16.6	-16.1
maggiori entrate	6.8	7.5	6.2
saldo	-10.4	-15.5	-26.3
effetti di retroazione	1.6	1.1	2.2
scostamento totale	-8.8	-14.4	-24.1

elaborazioni su DDL Bilancio

Inoltre, sebbene l'impianto della manovra sia stato confermato, con risorse concentrate sul rendere strutturali il taglio del cuneo fiscale e l'accorpamento delle aliquote Irpef, sui rinnovi dei contratti del pubblico impiego, sul rafforzamento della sanità e sul rifinanziamento di alcune misure, almeno per alcune di queste voci sono cambiati gli importi.

La manovra lorda, le principali misure

La maggior parte delle risorse della manovra è concentrata in sei interventi, di cui il principale è costituito dalla **riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e dall'accorpamento delle aliquote Irpef**, che complessivamente vale 17,7 miliardi di euro nel 2025 (negli anni successivi, 18,3 e 18 miliardi). Si rende così strutturale quanto già era stato introdotto l'anno scorso, ma finanziato per il solo 2024. Vi sono però alcune modifiche in termini di applicazione per evitare la fiscalizzazione degli oneri contributivi data dal taglio di una quota dei contributi previdenziali. Questo aspetto è importante per evitare di trasferire gli oneri pensionistici sulla fiscalità generale in un sistema che oramai è di tipo contributivo. La nuova disposizione prevede ora un *bonus* (classificato come maggiore spesa) per i lavoratori dipendenti con un reddito fino a 20mila euro, mentre per i lavoratori con reddito tra 20mila e 40mila è riconosciuta una detrazione di importo decrescente all'aumentare del reddito. Oltre a queste misure, si confermano l'accorpamento su tre aliquote dell'Irpef e la modifica delle detrazioni da lavoro dipendente, innalzando la *no tax area*.

Un'altra quota non trascurabile delle risorse è assorbita dai **rifinanziamenti** stabiliti nella Sez. II del disegno di legge, ovvero le variazioni positive degli stanziamenti di bilancio al netto delle rimodulazioni pluriennali già considerate nello scenario a legislazione vigente. Si tratta di stanziamenti aggiuntivi per sostenere programmi, piani di spesa e interventi già previsti o avviati in passato. I rifinanziamenti sono principalmente utilizzati per dare continuità a progetti che richiedono risorse pluriennali o per sostenere interventi urgenti e straordinari, come quelli per lo sviluppo economico, le infrastrutture, il sociale o l'ambiente: si stabiliscono i fondi necessari per garantire che gli impegni precedenti possano proseguire senza interruzioni di finanziamento, al fine di evitare lo stallo di progetti strategici o prioritari (es. funzionamento delle scuole statali, investimenti nella difesa nazionale, Fondo per le non autosufficienze, etc.). Nel 2025 i rifinanziamenti ammontano a 4,7 miliardi (4,3 e 5,5, rispettivamente, nel 2026 e 2027).

Contestualmente, però, la Sez. II stabilisce anche i definanziamenti a programmi di spesa, classificati tra le coperture, che più che compensano i rifinanziamenti, portando quindi ad un miglioramento del saldo.

Tra le misure introdotte, al netto della già citata proroga del taglio del cuneo fiscale e della riforma della struttura dell'Irpef, gli altri interventi principali sono prevalentemente di spesa.

Nel 2025 si destinano 1,6 miliardi di euro al rinnovo, per un anno, del **credito d'imposta** per le imprese che acquistano beni strumentali, nel periodo 1° gennaio 2025-15 novembre 2025, destinati a strutture produttive situate nella Zona Economica Speciale (**ZES**) del Mezzogiorno.

Al **rinnovo del CCNL dei dipendenti statali** per il triennio 2025-2027 sono destinate risorse superiori a quelle che erano state inizialmente quantificate nel DPB per circa 750 milioni nel primo anno, per arrivare a 2,4 miliardi di euro a fine triennio. Il disegno di legge invece individua già dal primo anno (2025) 1,2 miliardi di euro per il rinnovo contrattuale e per i trattamenti accessori, che salgono a 4,6 miliardi nel 2027, e istituisce un fondo per i rinnovi contrattuali per il periodo 2028-2030 (con effetti sulla finanza pubblica per il periodo successivo). Questo comporta il quasi raddoppio della crescita dei redditi da lavoro dipendente a fine periodo (2027) rispetto al 2024, per quanto l'incremento di 4,6 miliardi di euro, pari al 2,3% complessivo sul 2024, non consenta di recuperare interamente l'inflazione prevista.

Un'altra voce importante di intervento è costituita dalla **sanità**: nel 2025 si destinano 962 milioni di euro, che salgono a circa 4,7 miliardi di euro nel 2027, per l'incremento del finanziamento al Fondo sanitario nazionale. Si tratta di risorse coerenti con le quantificazioni del DPB e rilevanti. L'impegno esplicitato anche nel Piano strutturale è quello di far crescere la spesa sanitaria in misura maggiore dell'aggregato della spesa netta, in modo da mantenere livelli adeguati di risorse. Considerate le risorse che il disegno di legge intende impegnare, la spesa sanitaria si manterrebbe pari al 6,4% del PIL, un livello solo lievemente superiore a quello stimato per il 2023-24 (quando in media, secondo le valutazioni contenute all'interno del PSB, si sarebbe attestata attorno al 6,3% del PIL).

Per quanto tale sforzo sia apprezzabile, è da considerare che in un'ottica di invecchiamento della popolazione e aumento delle esigenze di cura, il mantenimento di una spesa pressoché stabile in termini di PIL è un obiettivo che potrebbe risultare inadeguato rispetto ai fabbisogni reali.

Il finanziamento alla sanità pubblica: un'analisi *pro veritate*

Nel disegno di legge di bilancio 2025 le variazioni percentuali della spesa netta nel 2025-27 operano come una livella. Sono state concordate con la Commissione europea per disegnare il sentiero per i conti pubblici verso la stabilità e per valutare nelle periodiche verifiche l'effettiva permanenza del bilancio pubblico su tale sentiero. La regola della spesa netta viene applicata all'insieme di voci di bilancio che costituiscono questo nuovo aggregato e il modo più semplice per ricondurre tutto il bilancio a quel sentiero sarebbe di utilizzarla per ciascuna delle voci che lo compongono. Ciò, però, negherebbe ogni libertà politica di scelta del Governo e del Parlamento, libertà che invece le regole europee giustamente preservano, consentendo quindi di allocare maggiori risorse a questo o a quel capitolo, con più alte spese o minori entrate, a scapito naturalmente di altri capitoli che devono di conseguenza compensare.

Un'importante **scelta allocativa aggiuntiva è rappresentata dalla spesa sanitaria pubblica**. Infatti, al finanziamento del Fondo sanitario nazionale sono destinate risorse crescenti nel triennio 2025-27, in modo da **mantenerne il livello in % del PIL, e anzi leggermente aumentarlo dal 6,3% del biennio 2023-24 al 6,4%**. Quindi alla sanità sono destinate **più risorse di quelle che sarebbero state assegnate sulla base della dinamica dell'aggregato della spesa netta**, nella misura di: 0,7 miliardi nel 2025, 2,6 miliardi nel 2026 e 0,5 miliardi nel 2027.

Le risorse aggiuntive per la sanità

mld €

	2024	2025	2026	2027
1 Legge di bilancio 2024	134.1	135.4	136.0	
2 Regola spesa netta		135.8	138.0	140.6
3 DL Bilancio 2025		136.5	140.6	141.1
4 Risorse aggiuntive (3-2)		0.7	2.6	0.5

elaborazioni su documenti MEF

D'altra parte, il **fabbisogno di cure sanitarie della popolazione italiana appare ancora largamente disatteso**, se è vero che solo il 55% della popolazione si dice soddisfatta delle cure ricevute, contro l'85% in Germania, il 71% in Francia e il 64% in Spagna. Inoltre, **la spesa pubblica sanitaria in Italia è inferiore** a quella degli altri tre grandi Paesi UE, per un ammontare variabile e assai significativo rispetto a Francia e Germania, sia quando lo si prenda in termini pro-capite sia quando lo si valuti in rapporto al PIL, una volta tenuto conto degli esborsi *out of pocket*, secondi solo a quelli spagnoli come quota sul totale.

Infine, e soprattutto, va **considerata l'incidenza della popolazione anziana**, attuale e prospettica, che vede la presenza di ultrasessantacinquenni e ultraottantenni ben più alta in

Italia rispetto ai maggiori partner europei (e una delle più alte al mondo). Vero è che questa incidenza, oltre a riflettere il fenomeno della denatalità che ha dato luogo alla **glaciazione demografica**, è pure un **sintomo di buona salute** della popolazione, legata soprattutto alla dieta (per esempio, durante la pandemia abbiamo scoperto che in Germania i posti *pure intensive* negli ospedali era ben più alta che altrove per l'alta frequenza di malattie cardiovascolari legate alla dieta ricca di grassi animali).

In conclusione, il disegno di legge di bilancio 2025 stanziava più risorse alla sanità di quanto sarebbero arrivate stando alla stretta applicazione della regola della spesa, e tuttavia queste risorse colmano solo una parte del fabbisogno finanziario del sistema sanitario pubblico, che negli anni precedenti la pandemia era stato sottoposto a una cura dimagrante che ne aveva gravemente intaccato la capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini.

La spesa sanitaria nei principali Paesi UE: indicatori rilevanti

	Spesa totale (2022)			Popolazione over 65 %		Popolazione over 80 %	
	Pro-capite*	% PIL	Quota oop**	2021	2050	2021	2050
Italia	4291	9.0	23	23.6	34.9	7.6	14.2
Germania	8011	12.7	13	22.0	28.1	7.1	11.9
Francia	6630	12.1	16	21.4	27.4	6.3	11.1
Spagna	4432	10.4	28	19.8	30.8	6.2	11.1

*in US\$ a parità di potere d'acquisto

** out of pocket e altro finanziamento volontario, %

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, Health at a Glance, 2023

Su questo aspetto, si evidenzia una questione di valenza generale e che potrebbe acuirsi progressivamente nei prossimi anni: rispetto ai fabbisogni del sistema economico-sociale il mantenimento di determinate risorse in quota di PIL può risultare insufficiente in contesti nei quali l'economia cresca poco, come è stato il caso dell'economia italiana negli ultimi decenni. In definitiva, il tema delle spese legate all'invecchiamento della popolazione in Paesi caratterizzati da bassa crescita dell'economia non è di agevole soluzione, e nel caso dell'Italia resterà uno degli snodi problematici della politica economica anche nei prossimi anni.

Il **rifinanziamento degli interventi in materia di investimenti** assorbe 1,5 miliardi di euro nel 2027; anche in questo caso, la misura è coerente con gli obiettivi esplicitati nel PSB (“mantenere gli investimenti pubblici in rapporto al PIL al livello registrato durante il periodo di vigenza del PNRR”), ma da sola risulta modesta, dato che non riesce a compensare pienamente la caduta, pari a 3,2 miliardi, della spesa per investimenti contenuta nello scenario tendenziale. Va anche considerato l'effetto netto di rifinanziamenti e definanziamenti di spesa di parte capitale, che nel 2027 risultano avere saldo positivo e pari a 1,6 miliardi di euro, per arrivare a compensare la caduta degli investimenti del quadro a legislazione vigente.

D'altra parte, su questo aspetto va detto che gli obiettivi del Governo indicano livelli molto alti degli investimenti pubblici, anche perché lo scenario tendenziale, già prima della manovra, incorpora livelli elevati anche a seguito dell'utilizzo delle risorse del Piano complementare una volta esauritasi la spinta del PNRR. La politica italiana al 2027 è costruita per prevenire un arretramento degli investimenti pubblici dopo la scadenza del PNRR in coerenza con il fatto che una politica fortemente orientata agli investimenti ha rappresentato la premessa per concordare nel PSB un percorso di aggiustamento dei conti pubblici su un orizzonte temporale di sette anni.

Naturalmente questi interventi, per quanto assorbono la maggior parte delle risorse, non esauriscono l'elenco di misure che il disegno di legge dettaglia, e di cui si prova a dare sintesi nella tavola allegata. Si tratta però di interventi che, per quanto rilevanti nelle finalità, hanno una dote finanziaria modesta e quindi necessariamente potranno avere impatti contenuti.

Da segnalare l'importanza delle misure in materia di **calamità naturali ed emergenze**, che però rispetto al DPB invertono il peso delle risorse lungo il periodo: nel disegno di legge le risorse divengono significative dal 2027, con l'istituzione del Fondo catastrofi per finanziare interventi di ricostruzione, al quale sono assegnati 1,5 miliardi di euro. Un primo segnale di come le tematiche legate alle calamità naturali, sempre più frequenti in uno scenario di cambiamento climatico, impattino anche sulle allocazioni di spesa.

Tra le priorità del PSB, gli **interventi a favore della natalità e delle famiglie** raccolgono una dotazione finanziaria più contenuta, pari a circa 600 milioni di euro nel 2025, con i quali si finanzia il *bonus* per i nuovi nati dal 2025, l'incremento del congedo parentale (con un aumento del periodo coperto all'80%), l'estensione delle misure per il supporto del pagamento delle rette dell'asilo nido.

Sommando anche la decontribuzione a favore delle lavoratrici madri di almeno due figli, le risorse complessivamente destinate a famiglie e natalità ammontano a quasi 900 milioni di euro nel 2025, per salire fino a quasi 1,2 miliardi nel 2027.

Gli impegni: interventi principali

mld €	2025	2026	2027
Minori entrate	-18.8	-20.9	-20.7
Cuneo fiscale (bonus e detrazione), proroga revisione aliquota IRPEF e riordino detrazioni	-17.7	-18.3	-18.0
Welfare aziendale, riduzione aliquota sui premi di produttività, decontribuzione lavoratrici madri	-1.2	-1.2	-1.2
Proroga della maggiorazione 20% del costo del lavoro per le assunzioni	0.0	-1.3	-1.3
Detrazioni delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici	0.0	0.0	-0.2
Maggiori spese	12.9	15.3	22.2
Rifinanziamenti	4.7	4.3	5.5
Credito d'imposta ZES Mezzogiorno	1.6	0.0	0.0
Redditi da lavoro dipendente (rinnovo CCNL statali, trattamenti accessori personale pubblico)	1.4	3.0	4.8
Incremento Fondo Sanitario Nazionale	1.0	4.4	4.7
Misure per il sostegno degli indigenti e per gli acquisti di beni di prima necessità	0.6	0.1	0.1
Finanziamento esigenze indifferibili	0.4	0.6	0.7
Interventi in ambito previdenziale (aumento pensioni minime, flessibilità in uscita, perequazioni pensioni all'estero)	0.5	1.0	0.6
Rifinanziamento nuova Sabatini	0.4	0.1	0.4
Misure per la natalità e la famiglia (bonus nuovi nati, aumento congedo parentale, altri interventi)	0.6	0.7	0.9
Misure in materia di calamità naturali ed emergenze	0.2	0.0	1.5
Misure per la difesa, la sicurezza nazionale e in materia di affari esteri	0.2	0.2	0.2
Risorse per centri di trattenimento e accoglienza migranti	0.2	0.0	0.0
Interventi a favore del sistema scolastico e della ricerca d'eccellenza	0.2	0.2	0.3
Incremento fondo solidarietà comunale e risorse per i Comuni per l'assistenza ai minori	0.2	0.2	0.3
A agevolazioni fiscali lavoro notturno e straordinari nei giorni festivi	0.2	0.0	0.0
Incremento del Fondo garanzia prima casa	0.1	0.3	0.3
Altre agevolazioni per investimenti delle imprese	0.1	0.1	0.3
Risorse per il trasporto pubblico locale	0.1	0.0	0.0
Altre spese (Giubileo, cultura, Fondo emergenze, stabilizzazione personale giustizia, etc.)	0.2	0.3	0.3
Rifinanziamento di interventi in materia di investimenti	0.0	0.0	1.5

elaborazioni su DDL Bilancio

Le coperture

Le coperture, a differenza degli impegni, tendono ad avere un andamento sostanzialmente stabile nel triennio, attestandosi a poco più di 24 miliardi di euro, che scendono a 22 nel 2027. Come per gli impegni, si concentrano in pochi interventi principali, dai quali proviene la maggior parte delle risorse. In particolare, si tratta soprattutto di riduzioni di spesa, mentre gli aumenti di entrata sono modesti.

La copertura principale è data dai **definanziamenti**, ovvero le variazioni in questo caso negative degli stanziamenti di bilancio, con cui si riducono risorse già assegnate ma non utilizzate. Si tratta di oltre 8 miliardi di euro di risorse così recuperate nel 2025, che scendono progressivamente fino a 6 miliardi nel 2027. Si tratta di uno sforzo di ottimizzazione nell'allocazione delle risorse pubbliche. In particolare, all'interno della voce dei definanziamenti è incluso l'utilizzo di oltre 14 miliardi di euro nel triennio derivanti dal Fondo per la delega fiscale.

Altri interventi di *spending review* individuano ulteriori risorse: si tratta dei tagli di spesa dei Ministeri, pari a oltre 2 miliardi all'anno, ai quali si aggiungono i contributi alla finanza pubblica da parte degli Enti locali, che si traducono anch'essi di norma in riduzioni di spesa, nonché nella rimodulazione del *turn over* del personale delle Amministrazioni centrali al 75% della spesa per il personale cessato, che ridimensiona i programmi di assunzione di nuovo personale. Complessivamente questi provvedimenti valgono oltre 3 miliardi di euro nel 2025 e salgono a 5 miliardi annui nel biennio 2026-27.

Questi interventi, va ricordato, si sovrappongono a una dinamica tendenziale della spesa pubblica già molto contenuta, e in contrazione in termini reali, ed appaiono fra le voci della manovra più incerte in termini di effettiva realizzazione degli importi indicati.

Per quanto riguarda i **tagli dei trasferimenti agli Enti locali**, va d'altronde segnalato come la finanza locale nel periodo post-pandemico abbia beneficiato di aumenti di trasferimenti anche a seguito del ruolo che gli enti svolgono rispetto a interventi che hanno ricadute sul piano sociale e comunque per l'erogazione di prestazioni a diretto beneficio dei cittadini. La fase di miglioramento dei saldi di finanza pubblica comporta adesso simmetricamente che una parte dell'azione di risanamento vada a carico degli Enti locali.

Un capitolo importante di copertura è dato dall'effetto finanziario dell'interruzione a partire dal 2025 delle agevolazioni sul costo del lavoro per le imprese ubicate nel **Mezzogiorno**, la

cosiddetta “decontribuzione Sud”, introdotta per sostenere l’occupazione meridionale in deroga alla disciplina per gli aiuti di Stato, per effetto della decisione della Commissione europea C (2024) 4512 *final* del 25 giugno 2024.

Ne deriva un definanziamento che libera risorse per quasi 6 miliardi nel 2025, e per circa 4 nei due anni successivi, parzialmente compensato da un intervento a favore delle imprese che operano nel Mezzogiorno di importo inferiore (2,5 miliardi nel 2025, 1 nel 2026 e 3,4 miliardi nel 2027), mediante l’istituzione di un fondo.

Complessivamente, quindi, il saldo per il Mezzogiorno resta negativo (e quindi l’intervento è considerato tra le coperture). Pertanto, di fatto le politiche per il Mezzogiorno vengono definanziate in misura maggiore rispetto a quanto non accada per le altre aree del Paese. Inoltre, va anche detto che la misura di contenimento del costo del lavoro nel Meridione aveva certamente il pregio di rafforzare la competitività delle imprese, con effetti significativi nei settori più *labour intensive*, ma anche caratterizzati da una minore incidenza di lavoro sommerso, sottraendo l'erogazione delle risorse a logiche discrezionali non sempre trasparenti. Occorrerà verificare se gli strumenti alternativi saranno altrettanto efficaci.

Sul lato delle entrate, si segnala l’intervento relativo alla **tassazione sulle banche** attraverso un differimento delle deduzioni fiscali relative alle quote delle svalutazioni e perdite dei crediti e dei costi dell’avviamento, che incide per un importo pari a oltre 1,8 miliardi di maggiori entrate Irap e Ires per il 2025 e 1,5 per il 2026, che porterà però a un peggioramento, per un importo corrispondente, nel quadriennio 2027-2030. Si tratta sostanzialmente di un anticipo, e non a caso si è parlato al proposito di un “prestito” da parte del sistema bancario più che di un vero intervento di aumento delle entrate.

Ulteriori maggiori entrate sono previste dalla modifica del regime di versamento **dell’imposta di bollo sui prodotti assicurativi**, che si stima comporti un maggior gettito di circa 1 miliardo di euro nel 2025 rispetto allo scenario a legislazione vigente, dato dal versamento dell’imposta accantonata secondo il regime previgente; nel biennio successivo, però, l’ammontare del gettito si riduce, dato l’esaurirsi dell’ammontare di imposta accantonata, fino a sostanzialmente annullarsi. Anche in questo caso, quindi, non si può parlare di un aumento strutturale di entrate.

Altre misure sulle entrate concernono **il tetto al 65% delle perdite pregresse e delle eccedenze ACE** (Aiuto per la crescita) che possono essere portate a deduzione del maggior reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione del principio contabile

IFRS9. Ne discende un maggior gettito Ires e Irap per complessivi 695 milioni di euro per il solo 2025.

L'estensione a regime delle **disposizioni in materia di rivalutazione dei valori di acquisto delle partecipazioni** negoziate e non negoziate in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione e dei terreni, con applicazione di un'imposta sostitutiva con un'aliquota del 16%, rappresenta uno dei pochi interventi strutturali e di importo non trascurabile. Il gettito stimato per il 2025 è di 684 milioni di euro, che salgono a 812 nel 2027.

Altri interventi di importo minore riguardano i giochi, la lotta all'evasione, la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi (con una revisione della tassazione dei veicoli aziendali concessi come *fringe benefit*, modificando le percentuali di determinazione della base imponibile in relazione ai valori di emissione di CO2 del veicolo).

Un intervento abbastanza discusso ma di modesto impatto è rappresentato dalla **revisione del regime delle detrazioni** per i familiari a carico, che stabilisce un tetto all'ammontare massimo: chi ha un reddito tra i 75mila e i 100mila euro potrà portare in detrazione fino a un massimo di 14mila euro, che scendono a 8mila oltre i 100mila, cifra che si riduce in assenza di figli a carico. D'altra negli ultimi anni si era osservato a un aumento sproporzionato delle possibilità di detrazione, tanto da comportare che la variabilità di queste potesse sovrastare l'andamento delle aliquote Irpef al variare del reddito, minando in definitiva i principi di progressività.

Il maggior gettito Irpef di tale misura è comunque modesto, se rapportato alle coperture complessive: poco meno di 500 milioni di euro nel 2025, che salgono a 627 nel 2026 e che si attestano a 583 milioni nel 2027. Si ricorda comunque che parte dei contribuenti, in particolare i lavoratori autonomi in regime di imposta sostitutiva con *flat tax*, essendo fuori dall'Irpef risultano di fatto non toccati dalla misura.

Le coperture: interventi principali

mld €	2025	2026	2027
Maggiori entrate	6.3	5.3	4.2
DTA - Sospensione della quota deducibile di avviamento prevista nel 2025 e nel 2026 (13%) e recupero della stessa negli anni successivi	1.8	1.5	-0.5
Modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi	1.0	0.4	0.4
Effetti riflessi	0.9	0.8	1.9
Tetto del 65% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE	0.7	0.0	0.0
Rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni	0.7	0.7	0.8
Revisione delle detrazioni legate ai familiari a carico	0.5	0.6	0.6
Misure sui giochi	0.3	0.3	0.1
Riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi	0.2	0.2	0.3
Interventi di lotta all'evasione (pagamenti elettronici, interoperabilità banche dati, tracciabilità spese)	0.1	0.6	0.5
Altre entrate (imposta sui servizi digitali, eDAS)	0.1	0.1	0.1
Minori spese	-15.0	-15.3	-12.4
Definanziamenti	-8.2	-7.1	-6.1
Definanziamento decontribuzione Sud, al netto fondo per le politiche per il Mezzogiorno	-3.4	-2.9	-0.6
Riduzione spese dei Ministeri	-2.0	-2.6	-2.3
Contributi alla finanza pubblica dagli Enti locali e altri interventi	-0.8	-2.0	-2.5
Rimodulazione turn over personale Amministrazioni centrali	-0.4	-0.6	-0.6
Riprogrammazioni	-0.3	-0.2	-0.3
Disapplicazione delle disposizioni in materia di trattamento di disoccupazione in favore dei lavoratori rimpatriati	0.0	0.0	0.0

elaborazioni su DDL Bilancio

Un commento generale alla manovra

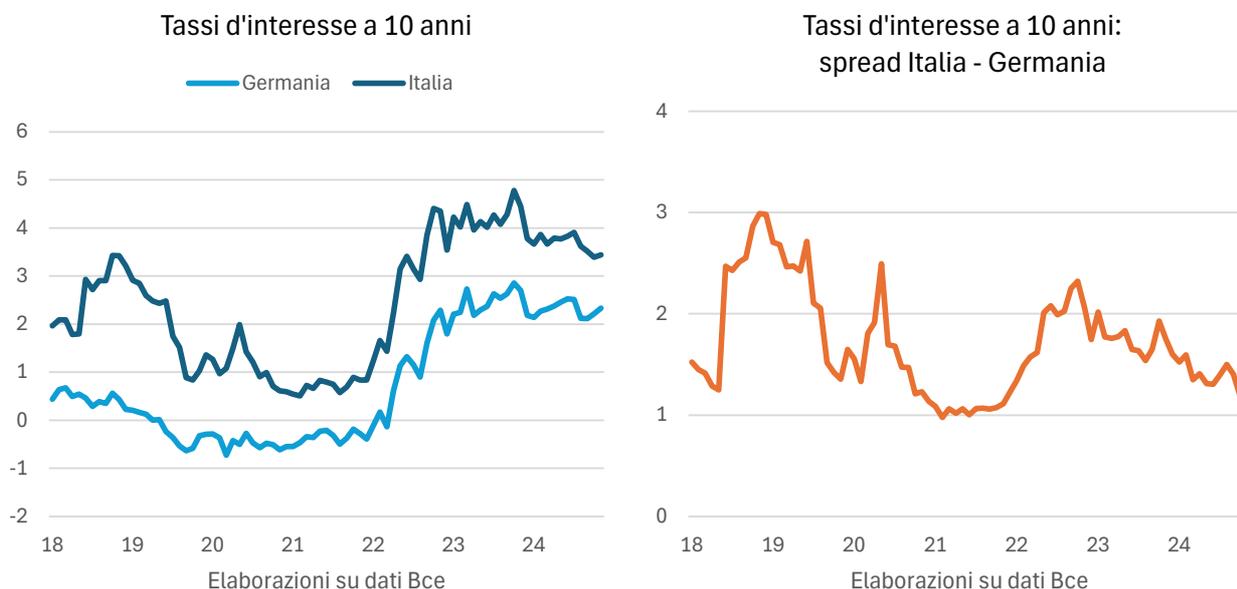
A partire dal quadro presentato, e al di là delle valutazioni puntuali sui singoli interventi, il disegno di legge di bilancio si presta ad alcune valutazioni, volte ad evidenziare eventuali criticità del quadro di finanza pubblica. In particolare, è possibile sottolineare tre punti principali, relativamente ai seguenti aspetti: in primo luogo, il fatto che alcuni dubbi sul quadro di finanza pubblica, tanto dal lato delle entrate, quanto da quello delle spese, potrebbero portare i saldi a deviare dagli obiettivi programmatici; in secondo luogo, i rischi che l'aggiustamento fiscale in corso nei Paesi europei possa pesare sulla crescita del 2025, portando a risultati in termini di crescita peggiori rispetto a quanto anticipato dai Governi; terzo, il fatto che la politica di bilancio italiana nei prossimi anni sia sostanzialmente "blindata", con scarsi margini di deviazione in termini risorse complessive e relativa destinazione. Quest'ultimo punto ci ricolloca di fatto lungo una traiettoria circoscritta dai limiti individuati dalle regole europee, simile a quella osservata lo scorso decennio, e che era stata ben illustrata secondo la metafora del "sentiero stretto".

Il primo ordine di considerazioni riguarda alcuni elementi emersi nel dibattito recente, in relazione **all'incertezza relativa all'evoluzione di alcune poste di bilancio. Già riguardo al quadro tendenziale sono state evidenziate difficoltà di interpretazione soprattutto con riferimento alla dinamica di alcune entrate, e in particolare alla base di partenza elevata nel 2024, che poi si riflette sui livelli previsti dal 2025 in avanti.** A questo elemento di incertezza si sono poi aggiunti con la definizione della manovra **altri elementi, relativi soprattutto alla capacità di realizzare effettivamente i tagli alle spese programmati dalla *spending review*** annunciata dal Governo.

Un andamento meno favorevole di queste poste comporterebbe evidentemente una deviazione della spesa netta dagli obiettivi, e porterebbe a un livello del deficit pubblico più elevato, ritardando, almeno di un anno, l'uscita dell'Italia dalla procedura per deficit eccessivo.

D'altra parte, pur considerando la possibilità di un conseguimento solo parziale degli obiettivi sui saldi, va anche tenuto presente che questi sono molto ambiziosi, e che questo tipo di incertezze non modifica il giudizio relativo alla capacità della manovra di tenere i conti pubblici sotto controllo, garantendo un miglioramento che risulterebbe in ogni caso significativo. In questo senso vanno anche le recenti valutazioni positive espresse dalle agenzie di *rating*, e confermate dall'andamento dello *spread* pagato sui titoli di Stato italiani.

Di fatto, un primo obiettivo delle misure di *policy* annunciate per i prossimi anni, legato agli effetti positivi della credibilità dell'azione di Governo, è stato pienamente conseguito.



Il secondo tipo di criticità riguarda invece il costo derivante dagli **effetti**, evidenziati già in precedenza, **dei piani di rientro adottati da tutti i Paesi europei sulla crescita**. Si ricorda che in tutti i maggiori Paesi europei la politica fiscale risulterà di segno restrittivo il prossimo anno, con la possibilità quindi che l'attività economica europea deluda le attese, protraendo la fase di bassa crescita iniziata alla fine del 2022.

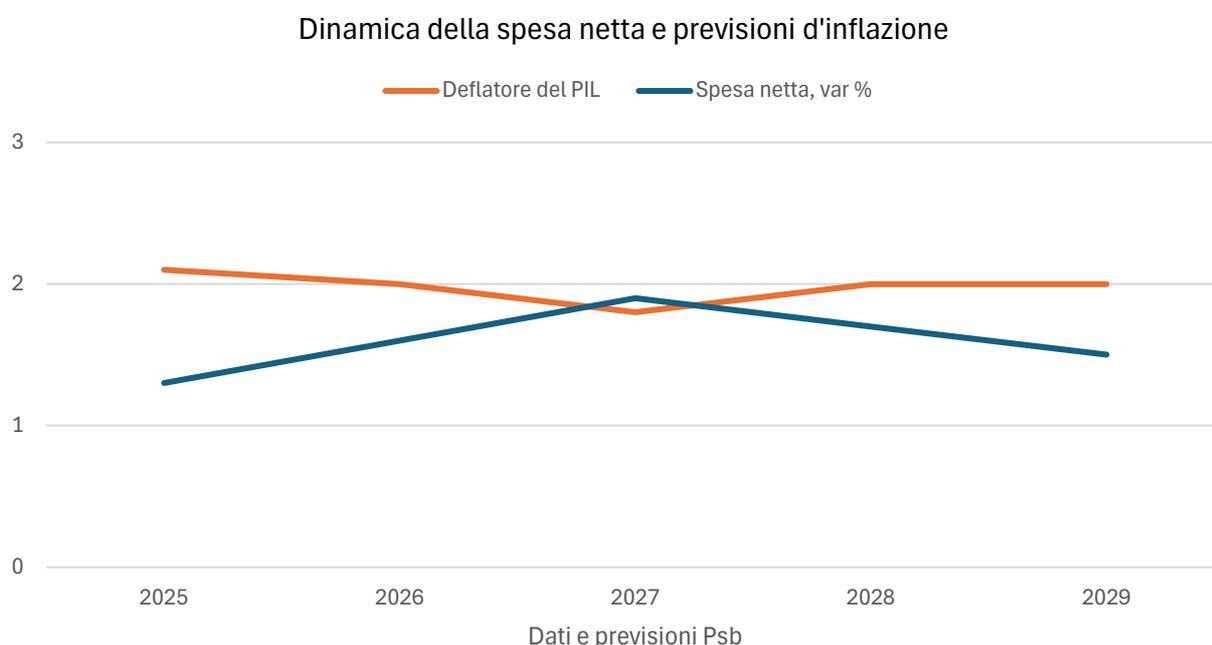
Il rischio è anche politico, legato al fatto che una fase di prolungata bassa crescita venga ricondotta alle indicazioni di *policy* provenienti dalle istituzioni europee, più che all'esigenza di ricondurre i conti pubblici su un sentiero sostenibile, alimentando le spinte alla frammentazione del quadro politico nei diversi Paesi. È possibile che i Governi vengano progressivamente indotti a ricercare nuovamente spazi di ricontrattazione degli obiettivi, con una situazione simile a quella che si era prodotta lo scorso decennio quando ai vincoli del *six pack* si contrapponeva di fatto una negoziazione continua sui saldi, con esiti differenti a seconda dei Paesi.

Sul terzo punto, infine, diversi commentatori hanno evidenziato il fatto che la manovra è di entità contenuta, soprattutto una volta che si escludano le risorse dedicate a confermare misure già in essere. D'altra parte, la struttura della manovra era fortemente vincolata dalla necessità di conseguire gli obiettivi sui saldi annunciati nel PSB.

Qualsiasi ulteriore allargamento delle aree degli interventi avrebbe richiesto misure simmetriche di copertura e questo ha evidentemente spinto a limitare la portata delle ulteriori misure di segno espansivo.

Queste caratteristiche della manovra sono probabilmente destinate a ripetersi anche nei prossimi anni, considerando che la traiettoria della “spesa netta” definita nel PSB è molto bassa: è difatti sempre inferiore al 2% sino al 2029, risultandone quindi una crescita negativa in termini reali. Ne discende che le eventuali misure a sostegno della spesa, o interventi di riduzioni di imposte, devono trovare sempre una adeguata copertura. Per questo è improbabile che negli anni a venire le politiche riescano a mobilitare risorse significative per sostenere alcune voci di spesa.

A ciò si aggiunge il fatto che i limiti generali alla crescita della spesa si acuiscono se si considerano alcune voci delle spese correnti. Fra queste, il dibattito ha soprattutto posto l'enfasi sulla questione della spesa sanitaria, risentendo delle evidenti difficoltà in cui grava il sistema sanitario italiano da diversi anni.



Va del resto considerato che alla bassa crescita delle spese correnti si contrappone la crescita sostenuta degli investimenti pubblici già da quest'anno e ancor più nei prossimi due. Di fatto, le caratteristiche della legge di bilancio attuale, in linea con la precedente e probabilmente con le due successive, riflettono l'ammontare significativo di risorse assorbite dagli investimenti pubblici (e dalle spese per interessi) sotto la spinta dei programmi del

PNRR, e la conseguente pressione al ribasso sulle altre voci della spesa per dati vincoli sui saldi e gli obiettivi di non innalzare la pressione fiscale.

D'altra parte, è questa la vera scommessa della politica economica italiana dei prossimi anni: i limiti alla spesa corrente sono lo sforzo richiesto al Paese per consentire un trasferimento significativo di risorse agli investimenti. La correttezza di questa scelta dipenderà in maniera cruciale dalla capacità di questi investimenti di rilanciare effettivamente l'economia italiana, in particolare attraverso un innalzamento del *trend* di crescita della produttività.

In definitiva, la manovra è snella proprio perché il sostegno alla crescita viene affidato al PNRR, sia sul fronte dei programmi di spesa (che non riguardano solo gli investimenti pubblici) sia su quello delle riforme. Perciò la critica di mancanza di misure per la crescita è una sorta di riflesso condizionato appreso quando le leggi di bilancio costituivano il piatto forte della politica di bilancio, un piatto che doveva contenere tutto. Il PNRR le ha tolto questo ruolo, e ciò è doppiamente positivo, perché evita il famoso assalto alla diligenza che faceva lievitare la mole degli interventi durante l'iter parlamentare.

Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro⁹

La manovra interviene in un contesto macroeconomico caratterizzato da debole crescita e segnali dagli indicatori qualitativi di minore fiducia e attività. D'altra parte, questo è un tratto comune a tutte le economie dell'eurozona, con l'eccezione della Spagna, così come lo è la tendenza calante della produzione e della valutazione delle imprese nel settore manifatturiero, legato a una molteplicità di fattori non tutti contingenti (dalla crisi del settore automotive in Germania alla maggiore incidenza della stretta monetaria per la domanda di beni di consumo durevoli e di investimento). L'aumento di fiducia dei consumatori, assieme al ritorno a una dinamica positiva delle retribuzioni reali, grazie alla riduzione dell'inflazione e al ritardato adeguamento delle retribuzioni contrattuali, e al continuo incremento occupazionale possono innescare una maggiore crescita della spesa delle famiglie nei prossimi trimestri.

La manovra è strutturata in funzione degli obiettivi già illustrati nel Piano strutturale di bilancio. In accordo con le nuove regole europee, che puntano al riequilibrio dei conti pubblici nel medio-lungo periodo, prevale l'orientamento alla prudenza, con uso parsimonioso delle risorse pubbliche.

Inevitabilmente, dato l'obiettivo irrinunciabile del ridimensionamento del disavanzo verso il pareggio per abbassare il peso dell'elevato debito pubblico, le misure sono nel complesso restrittive, sebbene gli obiettivi programmatici attenuino l'impatto delle tendenze a legislazione vigente. Inoltre, la valutazione sulle conseguenze dell'economia dovrebbe tener conto dei benefici derivanti dal quadro di maggiore stabilità macroeconomica e di riduzione dello *spread* associata sia alla stessa condotta prudente nella politica di bilancio e alla stabilità politica, entrambi favorevoli al rilancio degli investimenti privati.

Si confermano, nel disegno di legge, le priorità su cui l'esecutivo concentra gli interventi in un contesto di risorse scarse: costo del lavoro, imposte dirette, sanità, famiglia, revisione della spesa pubblica. Può apparire mancante la politica per la crescita, tuttavia questa è incorporata nel PNRR, che costituisce uno stimolo sia congiunturale sia strutturale all'innalzamento della crescita potenziale, via maggiori investimenti pubblici e privati.

⁹ Le posizioni dettagliate delle Parti sociali sulla manovra di bilancio sono oggetto di specifiche memorie presentate dalle stesse in audizione parlamentare, alle quali si rimanda.

Proprio dato il ruolo chiave del PNRR, è cruciale che gli investimenti da esso finanziati esprimano appieno il loro potenziale di crescita, perché è proprio dall'attuazione di alcune delle misure previste dal Piano – o, più precisamente, da una loro insufficiente attuazione – che possono venire i maggiori rischi in termini di crescita. Il riferimento è alle iniziative riguardanti gli investimenti privati, a partire da “Transizione 5.0”, misura cui è associata una dotazione finanziaria di 6,3 miliardi di euro che a oggi risulta ampiamente sottoutilizzata dalle imprese e che, stanti i vincoli procedurali, l'esclusione di importanti settori industriali e la tempistica ristretta, rischia di restare quasi integralmente inattuata. Si tratta di un rischio che va scongiurato, proprio considerata la snellezza della manovra sotto il profilo delle politiche per la crescita, che, come si diceva, sono quasi integralmente, e opportunamente, demandate al PNRR.

Più in generale, è quanto mai necessaria un'analisi accurata dello stato di attuazione delle misure del PNRR riguardanti gli investimenti privati, rispetto ai quali si sta registrando un tasso di partecipazione basso del settore industriale, analisi funzionale a interventi di aggiustamento e revisione.

Da ciò l'invito al Governo non solo a continuare in un proficuo confronto con le istituzioni europee, come quello che negli ultimi due anni ha portato a importanti revisioni del PNRR, ma a farsi promotore di una iniziativa nei confronti della nuova Commissione affinché vengano ripensati contenuti e tempi di alcune misure dei Piani nazionali per contrastare l'effetto perverso che l'allineamento delle politiche di bilancio dei 27 Paesi membri in una dinamica non espansiva, associato a una contrazione degli investimenti privati e a un sottoutilizzo delle risorse del *NGEU*, porti a risultati non auspicabili sull'economia.

Peraltro, una efficace attuazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale consentirà al nostro Paese di inserirsi a pieno titolo nelle traiettorie europee di sviluppo. Come sottolineato in sede di giudizio sul Piano strutturale di bilancio, l'Italia deve potersi collocare in un'area europea capace di competere globalmente e garantire una crescita inclusiva, coniugando innovazione, sostenibilità ambientale e sociale. Ciò non può che avvenire con una politica comune, al cui disegno l'Italia può contribuire con maggiore credibilità nella misura in cui rimetta ordine nei propri conti pubblici, in linea con quanto concordato a livello europeo, ma anche attuando coerenti iniziative di politica industriale.

E proprio con riferimento a tali iniziative, nell'ambito dell'accordo interistituzionale sottoscritto con il Ministero dell'Industria e del Made in Italy (MIMIT), il CNEL ha di recente avviato una fase di ascolto, dialogo e consultazione delle parti sociali in merito al Libro Verde “Made in Italy 2030”, ai fini della successiva redazione di un Libro Bianco che

identifichi gli obiettivi e gli strumenti per attuare una strategia nazionale di politica industriale, la cui pubblicazione è prevista per febbraio 2025.

In questo quadro è intenzione del CNEL formulare proposte, sulla base di una accurata analisi degli scenari europei e internazionali, affinché il sistema industriale italiano possa affrontare le transizioni in corso con i giusti strumenti e le necessarie risorse, che devono integrare gli interventi europei, valorizzando le specificità settoriali e territoriali che connotano il nostro Paese, a partire da un settore che in questa fase - e non solo in Italia - sta subendo le conseguenze negative di una transizione non adeguatamente accompagnata. Il riferimento è all'*automotive* e alla componentistica. In questo senso andrebbe ridotto il taglio al fondo Automotive (creato nel 2022 con una dotazione di 10 miliardi da impiegare in 10 anni, per un miliardo l'anno), al fine di favorire la riconversione della filiera dell'*automotive*, riducendo sì l'ammontare, ma concentrando le risorse in direzione di politiche di riqualificazione dell'offerta (investimenti a favore della filiera e dei progetti di ricerca e innovazione) in luogo di incentivi di stimolo della domanda di autovetture.

Sempre con riferimento al sostegno agli investimenti privati, è essenziale che le misure di cui si è finora detto, da un lato siano rafforzate con interventi fiscali incentivanti, dall'altro non siano ostacolate da interventi restrittivi della libertà di impresa che ne disincentivino la fruizione da parte delle imprese. Il riferimento sotto il primo profilo è all'introduzione di un'IRES premiale per chi mantiene il 70 per cento degli utili in azienda per finanziare investimenti in tecnologia, produttività, *welfare* e formazione. Sotto il secondo profilo si esprime perplessità per la misura che impone la presenza di un rappresentante del MEF negli organi di controllo di Enti che ricevono contributi pubblici, dal momento che il collegio sindacale già svolge un ruolo a tutela dell'interesse sociale e anche pubblico nel vigilare sulla legalità dell'operato degli amministratori, e che tale ruolo è garantito dai requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza che la legge pone in capo ai sindaci, e che prescindono da chi sia il soggetto legittimato a nominarli.

Riguardo ai tagli alle Amministrazioni centrali, che ammontano a circa 7,7 miliardi nel triennio di cui un terzo nel 2025, occorrerà monitorarne l'efficacia quantitativa e qualitativa. I fondi stanziati per il rinnovo dei contratti dei dipendenti statali sono stati aumentati rispetto a quanto scritto nel Documento programmatico di bilancio e sono in grado di garantire adeguamenti retributivi appena in linea con l'inflazione prevista. D'altra parte, questo è il sentiero stretto in cui deve avanzare il Paese per raggiungere gli obiettivi di disavanzo e debito.

La misura del tetto ai compensi dei *manager* nella PA, che non ha impatto retroattivo sui contratti in corso, è stata oggetto di attento confronto poiché l'inserimento di simili tetti rischia di scoraggiare l'impiego delle grandi professionalità nella macchina pubblica. La norma si applicherà solo se il contributo a carico dello Stato è «di entità significativa» e il livello di significatività sarà stabilito con Dpcm su proposta del MEF entro marzo 2025.

Le misure sopra richiamate determinano una duplice stretta, oltre che sui compensi anche sulla spesa. Va aggiunto che nello stesso tempo a partire dal 2025 gli Enti non potranno effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi superiori a quelle del 2021, 2022 e 2023.

Riguardo alla spesa sanitaria, oltre alla questione dell'adeguatezza del finanziamento, si pone quella della crescente domanda di cure di una popolazione che sta rapidamente invecchiando. Ciò impone di valutare attentamente l'efficienza e l'efficacia della spesa, per verificare "come" si spende, oltre che "quanto", tenuto conto dei grandi cambiamenti in atto con le nuove tecnologie e la rivoluzione costituita dalla biofarmaceutica.

In merito ai servizi per l'infanzia, da parte sindacale si nota come l'obiettivo di copertura al 33 per cento resti molto lontano dal target UE di presenza di servizi sul territorio per la prima infanzia, fissato per il 2030 al 45 per cento.

Con riferimento alle misure in materia di politica sociale, nel mentre si valuta positivamente l'incremento, seppure limitato, del fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per destinare risorse dedicate all'orientamento e alla formazione al lavoro delle donne vittime di violenza, si auspica che il nuovo assetto organizzativo previsto dall'articolo 66 e relativo alle patologie da dipendenze non impatti, così come paventato da più parti, sulla disponibilità di risorse volta ad assicurare la continuità e il necessario sviluppo delle politiche di prevenzione primaria poste in essere negli ultimi anni a livello territoriale in materia di gioco d'azzardo patologico (GAP).

Il sistema scolastico e dell'istruzione terziaria sono pilastri portanti per l'economia della conoscenza e, nonostante i progressi compiuti in termini di innalzamento del grado di istruzione formale della popolazione, l'Italia rimane in ritardo rispetto agli altri Paesi avanzati. D'altra parte, l'assottigliamento delle coorti di studenti tenderà a svuotare le aule di ogni ordine e grado. Mentre la quota di laureati tra i giovani che lasciano l'Italia è crescente e ha superato nel 2022 il 43%, contribuendo al *mismatch* tra domanda e offerta di competenze.

L'uscita dei giovani chiama in causa tutta la classe dirigente, privata e pubblica, il mondo delle imprese non meno che quello della rappresentanza dei lavoratori e del sistema politico.

Una specifica attenzione deve poi essere necessariamente rivolta alle aree interne del Paese. In tal senso il CNEL intende attivamente concorrere all'elaborazione del nuovo Piano SNAI che sarà approvato dal Governo attraverso ogni possibile ed auspicabile forma di coinvolgimento e condivisione con le parti sociali, volto in particolare a definire un modello efficiente di *governance* sussidiaria integrata basata sul coinvolgimento degli *stakeholder* nell'ottica del principio di resilienza, prossimità e dialogo sociale; ciò anche allo scopo di identificare e declinare una "clausola sociale" a sostegno delle dinamiche demografiche delle aree interne coerente con l'applicazione di livelli essenziali delle prestazioni adeguati alle rispettive specificità nella loro identità e diversità, garantendo altresì un'attività periodica di monitoraggio dell'impatto della SNAI sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini attraverso l'importante strumento, affidato al CNEL dalla Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 10 bis della legge 936/1986.

In ogni caso, nell'ottica di fornire, così come previsto dall'articolo 99 della Costituzione, un qualificato e continuativo apporto tecnico-scientifico nell'ambito dell'evoluzione del PSB e dei relativi provvedimenti attuativi, il CNEL convocherà annualmente una o più Assemblee straordinarie correlate alle diverse fasi del ciclo di programmazione del bilancio previsto dalle nuove regole dell'Unione europea e volte ad esaminare in particolare lo stato di attuazione del Piano strutturale di Bilancio di medio termine 2025-2029 e a formulare di propria iniziativa, secondo le previsioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettera g) della legge 936/1986, eventuali osservazioni e proposte a Parlamento e Governo.

Conclusioni

Il disegno di legge di bilancio 2025 rispecchia il contesto istituzionale e fattuale che lo ha improntato.

Sul piano istituzionale, il rispetto delle regole europee esige la convergenza nel medio-lungo termine dei conti pubblici sul sentiero della sostenibilità, e quindi il raggiungimento degli stringenti obiettivi di costante riduzione del deficit pubblico e di altrettanto costante aumento dell'attivo primario. D'altra parte, le regole europee sono ispirate ai sani principi del buon padre di famiglia, e per il fatto stesso che esistono danno credibilità di fronte ai mercati e, quindi, riducono il divario tra i tassi di interesse della Repubblica italiana e quelli della Repubblica federale tedesca.

Il Presidente Sergio Mattarella ha di recente ricordato che l'ampia posizione creditizia nei confronti del resto del Mondo, l'elevata parsimonia degli italiani e la nostra industriosità, con punte di eccellenza in tantissimi campi, costituiscono solidi baluardi di sostenibilità che andrebbero riconosciuti maggiormente dai mercati e dalle agenzie di rating.

Sul piano fattuale, il debito pubblico italiano è molto elevato e, come ci ha ricordato il Governatore della Banca d'Italia, Fabio Panetta, va ridotto per ridare un orizzonte di stabilità e di fiducia e liberare risorse per l'iniziativa imprenditoriale.

Ecco allora spiegata la snellezza della legge di bilancio. Non tanto nel suo ammontare netto e lordo, che pure sono assai più piccoli di quanto sperimentato in passato, quanto nei contenuti e nelle direttrici, che sostanzialmente si limitano a ribadire le politiche invariate e, in ciò, si distingue dai provvedimenti *omnibus*, con accompagnamento di provvedimenti che avrebbero inevitabilmente comportato una serie di adempimenti per attuarle. A giudizio del CNEL questo non è che un bene perché accresce la certezza normativa e quindi aiuta a creare le condizioni per l'attività di impresa e gli investimenti.

La nostalgia per quel tipo di leggi di bilancio fa pensare che questa sia monca, mancando in apparenza della gamba della crescita. Ma la gamba della crescita c'è ed è una gamba possente, essendo costituita dalla messa a terra del PNRR, sia nella parte degli investimenti sia in quella delle riforme. E lì che si gioca la partita dell'innalzamento del potenziale di crescita.

Lì e, in realtà, non solo lì. Infatti, nella filosofia che ispira questo Governo la crescita è realizzata soprattutto dall'iniziativa privata e più volte il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha richiamato la necessità di mobilitare le risorse private per cogliere le sfide che abbiamo di fronte, a cominciare dalla doppia transizione verde e digitale all'energia. Da questa filosofia origina l'alleggerimento della pressione fiscale e contributiva che fu varata per il 2024 e che questa legge di bilancio rende strutturale, concentrando lì gran parte delle risorse.

Inoltre, la manovra è importante per almeno altri due aspetti: lo stanziamento di risorse per mantenere elevati gli investimenti pubblici dopo la fine del PNRR e il reperimento di fondi per la sanità.

Lo stanziamento evita l'effetto burrone, ossia la caduta secca degli investimenti pubblici post PNRR, che avrebbe effetti deleteri sulla dotazione di capitale pubblico e sulla crescita dell'economia.

La seconda evita che la spesa sanitaria sia trattata come tutte le altre uscite che vanno a comporre la spesa netta che è il parametro con cui si monitora il rispetto del sentiero di rientro dei conti pubblici nell'alveo della sostenibilità.

È un segnale importante di attenzione, anche se non possiamo che ribadire la doppia sfida che sta affrontando la sanità pubblica: sovraccarico delle strutture per carenza di personale e aumento della domanda di cure dovuto all'invecchiamento della popolazione. Sul fronte del personale medico, l'OCSE nel suo ultimo rapporto sulla sanità nei Paesi membri, nota alcuni significativi progressi di aumento dei laureati in medicina e il numero di borse di studio ora è adeguato alle domande di specializzazione dei neolaureati. Tuttavia, la spesa sanitaria pro-capite (misurata in parità di potere d'acquisto) è poco più della metà di quella tedesca e meno di due terzi di quella francese, e con una quota *out of pocket*, ossia sostenuta dalle tasche dei cittadini, che in Italia è decisamente più elevata.

Questo dato va incrociato con quello dell'invecchiamento della popolazione: l'Italia ha già, e ancor di più avrà, la quota più elevata di persone anziane dopo la Corea del Sud e il Giappone. Urge, quindi, un'analisi seria delle tendenze per arrivare a una diagnosi e a una terapia che eviti crisi del sistema sanitario come è accaduto nel Regno Unito.

Come detto, giustamente il Governo punta a liberare risorse per l'iniziativa privata e ad assecondarla creando un ambiente favorevole all'imprenditorialità. Nell'audizione sulla Piano strutturale di bilancio abbiamo già sottolineato l'importanza di questa impostazione, che non è una novità assoluta nella storia recente del Paese ma che qui e ora viene imboccata con una convinzione diversa.

La manovra del 2025 e quelle degli anni a venire vedrà contrapporsi la bassa crescita delle spese correnti alla crescita sostenuta degli investimenti pubblici. Di fatto, le caratteristiche della legge di bilancio attuale sono in linea con quelle della precedente e, stante il PSB, con le due successive e riflettono l'ammontare significativo di risorse assorbite dagli investimenti pubblici.

D'altra parte, è questa la vera scommessa della politica economica italiana dei prossimi anni: i limiti alla spesa corrente sono lo sforzo richiesto al Paese per consentire un trasferimento significativo di risorse agli investimenti. La correttezza di questa scelta dipenderà in maniera cruciale dalla capacità di questi investimenti di rilanciare effettivamente l'economia italiana, in particolare attraverso l'innalzamento del *trend* di crescita della produttività.

Una criticità va segnalata in merito alla fine della "decontribuzione Sud". Si reperiscono risorse per quasi 6 miliardi nel 2025, e per circa 4 nei due anni successivi, parzialmente compensate dall'intervento a favore delle imprese che operano nel Mezzogiorno mediante l'istituzione di un fondo. Complessivamente, però, il saldo per il Mezzogiorno è negativo e di fatto le politiche per il Mezzogiorno rischiano di essere definanziate più di quanto accada per le altre aree del Paese. Occorrerà monitorare con attenzione gli effetti di questa misura, anche in relazione all'incidenza del lavoro sommerso.

Certamente sono positivi gli interventi a favore della natalità, seppure di importi limitati rispetto a quelli destinati al sistema previdenziale. La glaciazione demografica imporrà di ripensare l'insieme del welfare italiano, non da oggi così sbilanciato a favore della spesa per le pensioni, il cui peso tenderà a lievitare assieme all'invecchiamento della popolazione.

Infine, la crescita rimane la via maestra per riportare il Paese nell'alveo della finanza pubblica sostenibile. Si ripropone, quindi, il sentiero stretto tra riduzione del deficit senza soffocare, e anzi stimolando la crescita con misura senza costi per le casse pubbliche.

Ma come facciamo ad avere crescita senza giovani?

Nell'audizione sul PSB il CNEL aveva già dedicato un ampio passaggio al capitolo dell'uscita dei giovani dal nostro Paese e alla scarsa attrattività dell'Italia per i giovani delle altre nazioni europee avanzate.

I numeri che abbiamo discusso al CNEL il 23 ottobre, con ampia eco mediatica, sono davvero allarmanti: 550mila giovani hanno lasciato l'Italia nel 2012-23, la quota dei laureati ha ormai raggiunto il 43%, 48% dal Nord Italia. Il valore del capitale umano, calcolato sulla base del costo di crescere e istruire queste persone che sono andate via, è di 134 miliardi.

Il triplo se si considera la sistematica sottovalutazione del fenomeno da parte delle statistiche ufficiali. I giovani europei considerano l'Italia un luogo di vacanza, non per venire a vivere e lavorare: uno solo di loro arriva ogni 9 giovani italiani che vanno via.

Vanno via e non tornano perché all'estero stanno meglio, non solo e non tanto in termini di retribuzione ma anche e soprattutto per il contesto di lavoro e di vita.

Stiamo perdendo la meglio gioventù. Questa perdita è il metro delle carenze e dei ritardi del Paese, in tutte le sue componenti, private (le imprese sono indicate come le maggiori responsabili dalle risposte degli expat) e pubbliche.

E rendere attrattivo il Paese ai giovani dei paesi avanzati è la più grande sfida, e anche opportunità, che abbiamo davanti. Il CNEL lavorerà assiduamente in tale direzione.