

Finanziaria 2024: I difficili equilibri della Finanza pubblica e gli spazi stretti per il welfare

Alessandro Petretto

6 dicembre 2024

Valori tendenziali e programmatici dell'indebitamento netto (deficit finanziario)

Fonte: NADEF 2023

Percentuali al PIL	2023	2024	2025	2026
Indebitamento netto tendenziale (a)	-5,2	3,6	-3,4	-3,1
Indebitamento netto programmatico (b)	-5,3	4,3	-3,6	-2,9 ← <3%
Spazio di bilancio (c=b-a)	-0,1	-0,7	-0,2	0,2
Autorizzazione scostamenti rispetto al DEF 2023	-0,8	-0,6	-0,6	0,4

Revisione costi del superbonus
incorporati nella legislazione vigente

- Lo spazio di bilancio da NADEF è stato utilizzato integralmente dalla Manovra
- E' stato caricato il 2023, anno in cui la disciplina fiscale è sospesa
- I miglioramenti del 2025 e 2026 sono «fittizi» in quanto gli interventi sul cuneo fiscale, sostegni alle imprese e nuove aliquote IRPEF sono limitati al 2024 (infra).

La Manovra

- **La manovra di FP è composta da**
 - il DL 145/2023 del 18 ottobre (misure urgenti in materia economica e fiscale)
 - il disegno di legge di bilancio per il 2024 e
 - i due schemi di decreto legislativo deliberati dal Consiglio dei ministri il 16 ottobre 2023 e attuativi della legge delega sulla riforma fiscale.
- Complessivamente gli impieghi (maggiori spese minori entrate) sono pari a circa **37,6 miliardi nel 2024, 21,6 nel 2025 e 18,7 nel 2026.**
- Gli obiettivi programmatici del Governo per il 2024 si stima implicino una crescita della **spesa primaria** finanziata da risorse nazionali e al netto delle misure discrezionali di entrata dello 0,3 per cento, al di sotto del tetto dell'1,3 per cento raccomandato dalla UE a luglio scorso.
- Meno in linea è l'andamento del debito pubblico: diminuzione (2022-2026) di 2,1 punti percentuali del **rapporto debito/PIL**: 141,7 nel 2022 al 139,6 a fine 2026 (0,4% annuo.....)
- **Spesa primaria e debito** sono i parametri della nuova disciplina fiscale
- Quanto ai **destinatari** dalle varie misure, i principali beneficiari netti sono le famiglie, in particolare attraverso interventi diretti ai lavoratori dipendenti privati e pubblici

- Si ha in particolare,
 - la conferma per il prossimo anno della riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti privati e pubblici,
 - il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) e
 - le misure disposte in ambito sociale, pensionistico e per sostenere la genitorialità.
- Per i dipendenti pubblici, l’impatto positivo riflette soprattutto lo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del triennio 2022-24 e l’anticipazione di parte delle risorse per il 2024 a dicembre 2023 a titolo di incremento dell’indennità di vacanza contrattuale.
- **Le misure rivolte alle imprese migliorano il saldo in tutti gli anni del triennio 2024-26 rispetto allo scenario a legislazione vigente.** Ciò è dovuto prevalentemente alle maggiori entrate connesse all’abrogazione dell’Aiuto per la crescita economica (ACE) e alle misure di contrasto all’evasione => aumento della **pressione fiscale sulle imprese**
- **Nel 2024 si riducono in modo significativo le entrate che gravano sul lavoro e in misura più contenuta quelle sul consumo.** Il calo delle prime è dovuto principalmente agli interventi temporanei di riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori e di revisione dell’Irpef. Le imposte relative al consumo diminuiscono per la riduzione del canone di abbonamento alla televisione e per il differimento della tassa sulle bevande zuccherate e sulla plastica monouso (cosiddette *sugar e plastic tax*).
- **Nel biennio 2025-26 aumentano le entrate relative a tutte le basi economiche, in misura più marcata sul capitale.**

Considerazioni generali

- **In una situazione soggetta a rischi di natura interna e soprattutto internazionale, la manovra appare improntata a un'ottica di breve periodo.**
 - Per il secondo anno consecutivo, il Governo ha previsto
 - sia un aumento del deficit per il primo esercizio di programmazione rispetto a quanto precedentemente stabilito,
 - sia il rinvio all'anno finale dell'orizzonte previsivo del conseguimento di un disavanzo inferiore al 3 per cento del PIL.
- **L'utilizzo dello spazio di bilancio disponibile espone al rischio di non disporre di risorse sufficienti per sostenere l'economia in caso di deterioramento delle condizioni cicliche o in caso di eventi eccezionali.**
- La necessità di mantenere il debito/PIL su un sentiero discendente potrebbe richiedere sforzi di aggiustamento maggiori durante condizioni cicliche più sfavorevoli di quella attuale.
- **I margini di bilancio sono fortemente compressi dall'onere per il servizio del debito, aggravato dal rialzo dei tassi di interesse e dal maggior ricorso all'indebitamento.**
- Un aumento permanente della curva dei rendimenti sui titoli di Stato di un punto percentuale dal 2024 comporterebbe un incremento della spesa per interessi pari a circa 20,5 miliardi cumulati nel triennio 2024-26.

- La misura più rilevante della manovra, il **taglio del cuneo fiscale**, è finanziata temporaneamente in deficit: una eventuale ulteriore estensione richiederà l'individuazione di **misure di copertura strutturali**.
- Gli interventi di revisione dell'Irpef e delle deduzioni per oneri connessi agli incrementi occupazionali formalmente temporanei sono inseriti negli schemi di decreto legislativo per l'attuazione della delega fiscale, che per loro natura dovrebbero prevedere misure di carattere strutturale => **implicita intenzione di confermarli negli anni successivi**.
- => **copertura strutturale**. Coerentemente con la delega, i decreti attuativi individuano all'interno del sistema fiscale risorse strutturali che potrebbero essere utilizzate a tal fine. Tali risorse, derivanti dall'abrogazione dell'Aiuto per la crescita economica (ACE) e dall'Imposta minima nazionale, non sono tuttavia sufficienti per finanziare entrambe le misure negli anni successivi.
- Le misure di sostegno agli **investimenti privati** sono le grandi assenti della manovra. Ma il PNRR recupera qualcosa (programmi di industria 5.0)

- **Controllo della spesa pubblica:** => tagli lineari, sia a livello centrale che territoriale.
- **Ministeri:** oltre a quanto disposto in base al processo di revisione della spesa, sono previsti ulteriori risparmi derivanti da tagli lineari che interessano la quasi totalità dei programmi del bilancio dello Stato.
- **Enti territoriali:** è richiesto un contributo alla copertura della manovra.
- È auspicabile che avvenga attraverso i fondi perequativi per tenere adeguatamente conto dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali al fine di salvaguardare queste e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Gli interventi sul welfare

Previdenza	=> sostenibilità del sistema pensionistico. Alla riproposizione, sebbene a condizioni più stringenti, dei canali temporanei di pensionamento con requisiti ridotti rispetto agli ordinari, si affiancano misure volte a incidere positivamente e strutturalmente sull'evoluzione futura della spesa pensionistica come l'anticipo del riavvio dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'uscita anticipata e la parificazione delle aliquote di rendimento di alcune categorie di dipendenti pubblici.
Sanità	Le risorse aggiuntive sono sufficienti a mantenere l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL pari a quella pre-pandemica. Questa è ritenuta da tutti gli esperti gravemente insufficiente
Politiche per la famiglia	<ul style="list-style-type: none">• l'aumento del contributo per il <i>pagamento delle rette degli asili nido</i>, destinato solo a nuclei con specifiche caratteristiche in termini di ISEE e di composizione familiare e• l'istituzione del nuovo <i>Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità</i>, un primo passo nella direzione di superare la marcata frammentazione degli interventi in materia degli ultimi anni.

La spesa per prestazioni sociali

Caratteri: preponderanza della spesa pensionistica e assistenza ad personam o famiglie, piuttosto che interventi su istituzioni del terzo settore

Prestazioni sociali_ in mld e in % PIL: in termini nominali stazionaria

2023	2024	2025	2026
424,0	448,8	459,4	471,6
20,7	21,1	20,9	20,7

Le Pensioni sono la quota preponderante_ mld e in % PIL

2023	2024	2025	2026
317,4	340,6	350,2	361,2
15,5	16,0	15,9	15,9

C'è una programmazione di bilancio?

Indicatori di finanza pubblica dal DdB: quadro programmatico % PIL

	2023	2024	2025	2026
Saldo strutturale	-5,9	-4,8	-4,3	-3,5
Saldo primario	-1,5	-0,2	0,7	1,6
Indebitamento netto	-5,3	-4,3	-3,6	-2,9
di cui Interessi passivi	3,8	4,2	4,3	4,6
Debito/PIL	140,0	140,1	139,9	139,6



- **E' necessario rafforzare l'orientamento di medio periodo della programmazione di bilancio, anche attraverso un rinnovato impegno per l'attuazione del PNRR.**
- => mantenimento di saldi che assicurino una **discesa continua del debito in rapporto al PIL** e un maggior ricorso a **misure strutturali** per fornire certezza agli operatori economici e avere un impatto positivo sulla crescita.
- Un **orientamento di medio periodo** sarebbe coerente con il nuovo quadro di regole della UE che, se approvato, richiederà la predisposizione di piani pluriennali strutturali da mantenere nel tempo, superando l'impostazione a breve della politica di bilancio