



Memoria concernente osservazioni e proposte  
del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro  
sul disegno di legge recante  
bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024  
e bilancio pluriennale 2024-26 (A.S. 926)

Prof. Renato Brunetta  
Presidente del CNEL

SENATO

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

13 novembre 2023



## Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

### IL PRESIDENTE

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

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettera a), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) il compito di esprimere valutazione e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale; lettera d), che attribuisce al Consiglio il compito di esprimere proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali, e lettera f), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale; visti inoltre l'articolo 12 (*Contributo all'elaborazione della legislazione*), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, e l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

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

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

**VISTO** il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

**VISTA** la nota 8 novembre 2023 del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione programmazione economica e bilancio del Senato della Repubblica, anche a nome del Presidente della V Commissione bilancio della Camera dei deputati, di richiesta della disponibilità del Presidente del CNEL ad intervenire in data 13 novembre 2023 dinanzi alle Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926);

**VISTI** il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e il bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026, e il Documento programmatico di bilancio, presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze e approvati dal Consiglio dei Ministri in data 16 ottobre 2023;

**VISTI** i verbali delle sedute delle Commissioni istruttorie permanenti "*Politiche economiche e attività produttive*", "*Politiche sociali, sviluppo sostenibile e terzo settore*" e "*Politiche dell'Unione e cooperazione internazionale*", svoltesi in data 3 novembre 2023;

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

**VISTI** i verbali delle sedute del Consiglio di Presidenza in data 9 e 13 novembre 2023;

**DATO ATTO** che, in conformità al citato articolo 18, comma 1, del regolamento del CNEL, la memoria approvata dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 13 novembre 2023 sarà sottoposta all'esame dell'Assemblea per la necessaria ratifica nella prima seduta utile;

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

### **ADOPTA**

l'unita memoria concernente osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale 2024-26 (A. S. 926).

F.to

Prof. Renato BRUNETTA

**Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro  
concernenti l'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato  
per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale 2024-26 (A. S. 926)  
(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettere a), d) ed f)**

**PREMESSA**

**PARTE PRIMA**

**IL QUADRO DI CONTESTO: CICLO DI BILANCIO NAZIONALE NEL QUADRO  
DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E AGGIORNAMENTO DELLO  
SCENARIO CONGIUNTURALE**

**Il Documento programmatico di bilancio e i contenuti della manovra:**

- a) la politica di bilancio per il 2024
- b) evoluzione e proiezioni di medio periodo sul rapporto debito/PIL
- c) le riforme strutturali

**PARTE SECONDA**

**LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL  
LAVORO**

**Caratteri e limitazioni della legge di bilancio**

**Che cosa c'è e che cosa manca. La coerenza complessiva**

**Gli investimenti, le riforme e il PNRR**

**Le relazioni industriali**

**Le posizioni delle parti sociali**

**CONCLUSIONI E PROPOSTE**

**ALLEGATI**

- 1. MISURE SETTORIALI: ANALISI E PROPOSTE**
- 2. STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DEL PNRR**

## PREMESSA

Il presente parere è predisposto in base alla previsione contenuta all'articolo 10, lettere a), d) ed f) della legge 30 dicembre 1986, n. 936<sup>1</sup>, sul disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e il bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026, e sul Documento programmatico di bilancio, presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze e approvati dal Consiglio dei Ministri in data 16 ottobre 2023. I documenti all'esame definiscono la manovra finanziaria di fine anno, costruita all'interno degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio, sulla base del quadro economico e finanziario integrato dal nuovo scenario programmatico e dei nuovi saldi di bilancio definiti nella Nota di aggiornamento al DEF 2023.

## PARTE PRIMA

### IL QUADRO DI CONTESTO: CICLO DI BILANCIO NAZIONALE NEL QUADRO DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E AGGIORNAMENTO DELLO SCENARIO CONGIUNTURALE

#### **Il ciclo di bilancio nazionale nel quadro della *governance* economica europea**

Il processo annuale di pianificazione e approvazione del bilancio dello Stato si articola in fasi fissate dal quadro normativo della *governance* economica europea, che ha lo scopo di coordinare le politiche economiche e di bilancio dei Paesi dell'Unione e mantenere finanze pubbliche sane (art. 119 del TFUE). Contenuti e tempistiche sono uguali in tutti gli Stati membri, i quali devono fissare i propri obiettivi programmatici e di bilancio in coerenza con gli indirizzi stabiliti in sede UE e all'interno della disciplina di *governance* economica. Vale la pena ricordare che tali regole sono state oggetto di ripetute revisioni<sup>2</sup>, nell'ambito di un percorso incentrato sul rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, che includa la valutazione, oltre che delle misure propriamente di bilancio, anche delle politiche strutturali avviate in ciascun Paese.

Per quanto detto, anche il ciclo di bilancio italiano, disciplinato dalla legge di contabilità nazionale (legge 31 dicembre 2009, n. 196, modificata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163), è allineato al calendario dell'Unione. A seguito del riposizionamento programmatico e dell'esame del percorso di attuazione delle Raccomandazioni del

---

<sup>1</sup> "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 (...)"

<sup>2</sup> Patto di stabilità e crescita (1997), Semestre europeo (2010), *Six pack* (2011) e *Two pack* e *Fiscal Compact* (2013).

Consiglio europeo, operazioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF di fine settembre, il Governo presenta:

- a) alla Commissione e all'Eurogruppo il Documento programmatico di bilancio entro il 15 ottobre;
- b) al Parlamento italiano il disegno di legge di bilancio, che comprende in un unico provvedimento di orizzonte triennale la legge di bilancio e la legge di stabilità.

Il ciclo di bilancio si chiude a livello europeo con il parere della Commissione europea sul Documento programmatico di bilancio, entro il 30 novembre, e a livello nazionale con l'approvazione in Parlamento della legge di bilancio, entro la data di chiusura dell'esercizio finanziario (31 dicembre).

### **L'aggiornamento dello scenario congiunturale**

Nell'area UE l'economia appare resiliente, anche se la crescita rallenta in un contesto caratterizzato da un'inflazione moderatamente decrescente, un mercato del lavoro robusto (con tassi di disoccupazione ai minimi storici) e una offerta di credito bancario contratta da inasprimenti monetari che dispiegheranno pienamente effetti sul medio periodo. Nella prima parte dell'anno l'attività economica è stata contenuta, a causa della debolezza della domanda interna e, qui, dei consumi inficiati dagli elevati prezzi al consumo. Gli indicatori mostrano una persistente debolezza nell'industria e un affievolirsi dei servizi, nonostante una buona stagione turistica.

I dati confermano la resilienza del mercato del lavoro e le proiezioni che prevedevano a partire dall'autunno un indebolimento delle dinamiche, imputabile al peggioramento delle aspettative sui piani occupazionali dei servizi e nelle costruzioni. Perdura la contrazione dei salari reali, per quanto in decelerazione. Le proiezioni della UE stimano per il 2024 la prosecuzione della modesta dinamica: in tale periodo l'economia UE è cresciuta 0,2 punti in meno rispetto alle previsioni di primavera. Oltre alla crescita più contenuta, si confermano lo scenario sulle tendenze del commercio mondiale e il freno all'attività economica. La crescita economica della UE sarebbe priva del supporto della domanda estera, ma tuttavia sostenuta da un allentamento dell'inflazione, da buone dinamiche del mercato del lavoro che appare rigido rispetto al rallentamento della crescita, dalla progressiva ripresa dei redditi reali e da una molto graduale diminuzione dei prezzi dell'energia al dettaglio.

Per quanto riguarda l'inflazione si attende una attenuazione nei servizi, per effetto della contrazione della domanda, dovuta alla stretta monetaria e al venir meno della spinta *post-covid*, e l'allentamento delle altre componenti non energetiche del paniere

dei consumi, che rifletterebero la normalizzazione delle catene di approvvigionamento.

Le previsioni UE rivedono al ribasso la crescita sia nel 2023 che nel 2024. L'inflazione dovrebbe continuare a diminuire, ma domina l'incertezza sui fattori di rischio che possono spingere crescita e inflazione tanto al rialzo quanto al ribasso. Tra questi, soprattutto le tensioni geopolitiche e gli effetti della stretta monetaria in corso, quest'ultima in grado di incidere sull'attività economica più pesantemente di quanto ipotizzato con deterioramento dei bilanci di famiglie e imprese e della capacità delle banche di erogare credito, ma potrebbe verificarsi al contrario un calo dell'inflazione più rapido del previsto accelerando la ripresa dei redditi reali. Anche l'inflazione potrebbe attenuarsi a causa dell'indebolimento della domanda, oppure dar luogo all'accelerazione dei salari e a ulteriori strette monetarie.

In Italia lo scorso anno si è arrestato il rimbalzo *post-pandemia* che aveva portato la crescita al 7 per cento nel 2021 – dato successivamente ricalcolato dall'ISTAT all'8,3 per cento - e al 3,7 nel 2022. Dopo la ripresa nel I trimestre del 2023, il PIL è diminuito dello 0,4 per cento su base trimestrale nel II trimestre e tali variazioni congiunturali sono confermate dalla Nota mensile ISTAT di ottobre 2023. I fattori causali sono il calo della domanda interna e degli investimenti nell'edilizia. Nel complesso, il PIL dovrebbe crescere dello 0,9 per cento nel 2023 e dello 0,8 nel 2024. Se alcuni indicatori di breve periodo (es. produzione industriale), in peggioramento da mesi, si sono stabilizzati durante l'estate, ciò che fa suggerire un possibile rimbalzo nella seconda metà dell'anno, gli indici di fiducia mostrano segnali di peggioramento.

Per il 2024 si prevede un modesto aumento dei consumi, sostenuto da un aumento molto graduale dei salari e condizioni occupazionali ancora favorevoli, con tassi di partecipazione al mercato del lavoro stabili. I dati di settembre confermano le proiezioni: gli occupati sono aumentati allo *stock* di poco meno di 23,6 mln in entrambi i generi e le classi di età 25-34 anni e *over49* (mentre la classe intermedia 35-49enni subisce gli effetti della dinamica demografica negativa). Il tasso di disoccupazione si valorizza al 7,3 per cento (-0,2 punti rispetto ad agosto e -0,8 nel confronto annuo) mentre lo *stock* di inattivi e il relativo tasso rimangono stabili.

L'attività di investimento dovrebbe contrarsi nel resto dell'anno per riprendere moderatamente nel 2024, poiché il calo delle costruzioni di edifici è compensato dall'aumento degli investimenti sostenuti dal *Recovery and resilience facility*. Le esportazioni nette dovrebbero fornire un sostegno minore alla crescita nel 2024 rispetto al contributo positivo nel 2023.

Il lento processo di riduzione dell'inflazione prosegue e le indagini sulla fiducia confermano le attese di consumatori e imprese manifatturiere di contrazione dei prezzi. Si attenua la crescita annua del "carrello della spesa", attestatasi a settembre all' 8,3 per cento (9,4 ad agosto), sebbene a livello trimestrale la flessione sia stata più marcata. L'inflazione *core* si riduce al 4,6 per cento e cala nel confronto mensile (4,8) e trimestrale (5,9). Complessivamente l'inflazione acquisita per il 2023 continua a mostrare una lenta dinamica al ribasso: a settembre è pari a 5,7 per cento per l'indice generale e a 5,2 per cento per la componente di fondo. L'indice Ipca aumenta fino al 5,7 per cento a settembre e si amplia il divario positivo con il livello medio europeo; nel dettaglio, la crescita dell'indice al netto delle componenti più volatili, energetici, alimentari e tabacchi è in Italia al 4,1 per cento, inferiore alla media dell'area euro (4,5).

Le previsioni UE stimano la contrazione dell'Ipca al 5,9 per cento nel 2023 e al 2,9 nel 2024. I prezzi dell'energia, nonostante il calo dei primi mesi del 2023, non dovrebbero esercitare pressioni al ribasso sull'inflazione del 2024, per la graduale eliminazione delle misure temporanee adottate per contrastare l'effetto dei prezzi elevati dell'energia. Si stima inoltre un impatto limitato dei prezzi medi al consumo sul costo del lavoro, a causa della lentezza dei rinnovi e dell'indicizzazione dei salari contrattuali a una misura dell'inflazione interna che esclude l'impatto di quella energetica.

### Previsioni sull'evoluzione del PIL e dell'inflazione in Italia (agosto 2023)

	PIL		Inflazione	
	2023	2024	2023	2024
Fmi	1,1 (0,7)	0,9 (0,7)		
<i>Consensus Economics</i> <sup>(1)</sup>	1,1	0,8	6,1	2,4
Banca d'Italia <sup>(1) (2)</sup>	1,3	0,9	6,0	2,3
<i>Oxford Economics</i> <sup>(1)</sup>	0,9	0,8	5,8	2,0
Prometeia <sup>(1)</sup>	1,1	0,7	5,6	2,2
Ref ricerche <sup>(1)</sup>	1,1	0,8	5,8	2,4

<sup>(1)</sup> Dato del PIL corretto per i giorni lavorativi

<sup>(2)</sup> Indice dei prezzi armonizzato

### Il Documento programmatico di bilancio e i contenuti della manovra

Il Documento trasmesso dal Governo a Bruxelles riporta stime di crescita molto prudenti, dati i rischi connessi al quadro geopolitico, all'orientamento delle banche centrali e al rallentamento del commercio mondiale. Il Dpb conferma l'evoluzione del quadro di finanza pubblica tendenziale descritto nella NadeF dal Governo, basata su una revisione al ribasso della crescita economica nel biennio 2023-2024 che determina una minore dinamicità nel profilo delle entrate. In ordine agli incentivi collegati al

*superbonus*, i dati recenti evidenziano l'ulteriore revisione al rialzo dei crediti di imposta e l'incremento del relativo costo, rispetto al PIL, al 2,8 per cento nel 2022 e all'1,1 nel 2023.

Secondo il Dpb ai maggiori costi emersi per i *bonus* edilizi è possibile imputare pressoché interamente la variazione e il rallentamento della crescita economica previsto, in particolare, per l'anno in corso e il 2024. La stima tendenziale del *deficit* per il 2023 è rivista al rialzo (0,7 punti di PIL); in assenza della revisione dei costi del *superbonus*, l'obiettivo programmatico stabilito dal Governo nel Programma di stabilità per il 2023 sarebbe stato più che raggiunto.

Le proiezioni sul gettito tributario ipotizzano la crescita nel 2023 fino al 29,3 per cento del PIL; nei tre anni successivi si stima una decrescita fino al 28,3 per cento nel 2026. I contributi sociali in rapporto al PIL scenderanno al 13,1 per cento nell'anno in corso, per poi mantenersi sostanzialmente stabili su un livello medio pari al 13,6 per cento nei tre anni successivi. Si attende, inoltre, la crescita delle prestazioni sociali per tutto l'orizzonte temporale: 5,9 per cento nel 2024 e 2,5 in media all'anno nel biennio successivo. Nello stesso periodo la crescita delle pensioni è del 7,3 per cento nel 2024, e successivamente si attesterà su un tasso medio del 3 per cento negli anni 2025- 2026.

Le stime del Governo sulla spesa per interessi, a seguito della riduzione prevista nel 2023, ipotizzano un aumento progressivo nel triennio 204-2026, a causa dell'incremento del costo del debito sulle nuove emissioni, mentre la componente di spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione continuerà a ridursi per effetto del calo dell'inflazione. L'evoluzione degli investimenti pubblici, in rapporto al PIL, prevede un *trend* di crescita nell'orizzonte temporale di riferimento; dal 2,9 nel 2023 al 3,2 per cento nel 2026.

La previsione di spesa per interessi in rapporto al PIL è prevista scendere al 3,8 per cento nel 2023 e poi aumentare fino al 4,6 nel 2026. Tale revisione al rialzo rispetto al Programma di stabilità è contenuta ed è pari a 0,1 punti al 2026; ciò a conferma del fatto che l'elevata durata media del debito pubblico italiano consente di smorzare nel tempo l'impatto dei rialzi dei tassi di interesse sul costo implicito del debito.

Si stima infine nel documento del Governo il miglioramento del saldo primario: al -1,4 per cento del PIL nel 2023 rispetto al -3,8 del 2022. Nel 2024 tale aggregato dovrebbe tornare in avanzo, fino alla soglia dello 0,6 per cento del PIL; negli anni successivi si rafforzerebbe progressivamente, raggiungendo un livello pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2025 e l'1,4 nel 2026. A sintesi di tali proiezioni, l'indebitamento netto a legislazione vigente della PA è previsto ridursi al 5,2 per cento del PIL nel 2023, al 3,6

nel 2024, e quindi al 3,4 nel 2025 e al 3,1 nel 2026.

In merito agli obiettivi programmatici, la manovra di bilancio per il triennio è volta, da un lato, a dare sostegno all'economia con azioni mirate, dall'altro ad assicurare sia il rientro del *deficit* al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL sia un percorso di riduzione credibile e duraturo del rapporto debito/PIL.

Data l'elevata incertezza del quadro economico il Governo ha richiesto al Parlamento di fissare un nuovo sentiero programmatico per l'indebitamento netto della PA. I nuovi obiettivi programmatici di *deficit* in rapporto al PIL sono posti al 5,3 per cento nel 2023, 4,3 nel 2024, 3,6 nel 2025 e 2,9 nel 2026.

I margini di bilancio rispetto alla previsione dello scenario tendenziale sono stati autorizzati dal Parlamento l'11 ottobre e sono destinati a finanziare specifiche misure di finanza pubblica per il triennio 2024-2026 descritte nel Dpb. Nel solco delle linee programmatiche definite nel Programma di Stabilità, il Governo intende sostenere la domanda privata e contrastare il calo del potere di acquisto delle retribuzioni causato dall'inflazione. Tra questi la riduzione e il potenziamento del taglio del cuneo fiscale, cui saranno destinate gran parte delle risorse aggiuntive del 2024. Attraverso la riduzione del cuneo fiscale si intende dare nuovo impulso al mercato del lavoro, sostenere i redditi dei lavoratori, contenere le pressioni sui salari.

Il fondo per la riduzione della pressione fiscale è destinato all'avvio della riforma del sistema fiscale che costituisce un progetto di medio-lungo termine. Secondo le previsioni i saldi di bilancio saranno ricondotti ai valori programmatici tramite misure di controllo della spesa e riduzione del *tax gap*. Il Governo intende, altresì, attivare una nuova fase di revisione della spesa pubblica. Le previsioni indicano il sostanziale rispetto delle raccomandazioni fiscali ricevute per il 2024. Nonostante il rallentamento della crescita economica e il peggioramento delle prospettive di bilancio, la sostenibilità della finanza pubblica rimane solida nel medio termine.

Coerentemente agli obiettivi sull'indebitamento netto, la politica di bilancio è prevista diventare lievemente restrittiva nel 2026 rispetto allo scenario tendenziale, con il conseguimento di un miglioramento più sostanzioso del saldo primario in tale anno. Nel suo insieme il quadro programmatico di finanza pubblica aggiornato è coerente con le indicazioni fornite dalla Commissione europea per il 2024. La spesa primaria netta si colloca al di sotto del limite prefissato e il Governo deve monitorare la spesa pubblica preservando i miglioramenti dei saldi di bilancio. Si rileva, infine, che le variazioni in termini di saldo primario strutturale sono congrue e si rivelano coerenti alla proposta di riforma della *governance* economica europea.

### a) la politica di bilancio per il 2024

La manovra di finanza pubblica varata dal Governo è definita dal disegno legge di bilancio 2024-2026 e dal collegato decreto-legge (che contiene, tra gli altri, misure urgenti anche di natura fiscale, la regolazione di rapporti con gli enti territoriali e gli interventi in materia di pensioni e pubblico impiego), nonché dagli schemi di decreto legislativo attuativi della delega fiscale. Le principali misure previste sono di seguito elencate:

- anticipo al 2023 del conguaglio per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici al tasso di inflazione dell'anno 2022, previsto a legislazione vigente al 1° gennaio 2024;

- prosecuzione delle attività emergenziali relative alla crisi russo-ucraina, all'immigrazione e alla sicurezza;

- conferma nel 2024 delle misure di riduzione del cuneo fiscale mediante esonero parziale sulla quota dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti, in misura crescente al diminuire della retribuzione mensile imponibile. La quota delle risorse destinate a tale misura ammonta a circa 9,9 mld;

- conferma nel 2024 della tassazione agevolata dei premi di produttività dei lavoratori dipendenti e di esenzione per i *fringe benefits*, ampliandone la finalità e differenziando il limite per chi ha figli a carico;

- nell'intento sostenere le famiglie e la genitorialità l'incremento (di 1 mld nel 2024 e 600 mln a decorrere dal 2025) delle risorse già destinate alla decontribuzione in favore delle madri lavoratrici, agli strumenti di sostegno al reddito e alla conciliazione vita-lavoro già esistenti;

- rifinanziamento per il 2024 del Fondo acquisti beni di prima necessità per la carta solidale "Dedicata a te" e l'integrazione dello stanziamento dei mutui prima casa;

- per il graduale ritiro delle misure a contrasto del "caro energia" la proroga per il I trimestre 2024 del contributo straordinario crescente rispetto alla dimensione del nucleo familiare in favore soggetti già titolari del *bonus* sociale elettrico (*ex d. l. n. 131/2023*);

- stanziamento delle risorse per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali, includendovi quelle già previste nelle poste di bilancio per il settore sanitario, per cui è stabilito anche un incremento della tariffa oraria potenziata per il triennio 2024-2026. Per il triennio 2002-2026 tali risorse ammontano a 5 mld l'anno a partire dal 2024, di cui 2 mld anticipati nel 2023, al quale si aggiungono 2,5 mld per il comparto salute;

- incremento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* di 3 mld per l'anno 2024, 4 mld per l'anno 2025 e 4,2 mld per il 2026 (confermando il livello della spesa sanitaria al 6,4 per cento del PIL per gli anni 2024 e 2025) oltre a una quota di 300 mln destinati al finanziamento della sanità della regione Sicilia.

Con la manovra di bilancio si avvia la riforma fiscale; di seguito le misure attuative:

- per l'Irpef, in riferimento all'anno di imposta 2024, ampliamento della soglia no *tax area* prevista per i redditi da lavoro dipendente (fino a 8.500 euro) e l'introduzione del sistema con tre aliquote (23 per cento, 35 per cento e 43 per cento);
- revisione in riduzione delle detrazioni fiscali (circa 4,3 mld);
- conferma della sospensione fino al 30 giugno 2024 di *plastic tax* e *sugar tax*;
- finanziamento dei contratti di sviluppo e della nuova Sabatini e, in particolare, di interventi di sostegno agli investimenti privati per le imprese localizzate nel Mezzogiorno, che beneficeranno di un credito di imposta per l'acquisizione dei beni strumentali (circa 1,8 mld nel 2024);
- riduzione nel triennio 2024-2026 del canone Rai per le famiglie (da 90 a 70 euro);
- destinazione alla Rai di circa 420 mln per interventi di ammodernamento e sviluppo infrastrutturale delle reti del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale;
- a vantaggio delle imprese la maggiorazione per l'anno 2024 del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni; ciò nelle more della completa attuazione della revisione delle agevolazioni fiscali (circa 1,3 mld);
- stanziamento, a beneficio degli Enti territoriali, di risorse (2 mld nel triennio di programmazione) da destinare al finanziamento di: intese con alcune Autonomie speciali, riequilibrio strutturale dei Comuni che hanno sottoscritto accordi per il ripiano dei disavanzi e per contrastare lo spopolamento dei piccoli Comuni, aree di confine.

In materia di entrate sono previsti interventi per razionalizzare l'uso di alcuni crediti di imposta (come il *tax credit* cinema), incrementi di aliquote su alcuni prodotti e misure di contrasto all'evasione fiscale. A concorso della manovra sono individuate misure di revisione, razionalizzazione e rimodulazione delle spese dei Ministeri e degli Enti territoriali.

#### **b) evoluzione e proiezioni di medio periodo sul rapporto debito/PIL**

Secondo le stime più recenti (Banca d'Italia e Istat) il rapporto debito/PIL si è contratto negli ultimi due anni; nel biennio 2021-2022 esso si è attestato, rispettivamente, al 147,1 per cento e al 141,7. Tale riduzione, benché derivante in buona parte dall'effetto rimbalzo post 2020 e dal ricalcolo operato dall'ISTAT, ha una dimensione eccezionale, considerando il picco raggiunto con la pandemia (154,9 per cento nel 2020). Nel Dpb si stima la prosecuzione della tendenza decrescente: un nuovo calo nel 2023 (140,2 per cento) e successive contrazioni nel 2024-2025 (fino al 139,9 per cento) e nel 2026 (139,6 per cento). Tali proiezioni tengono conto del parziale utilizzo delle disponibilità liquide del Tesoro e dell'avvio di un piano di dismissioni di partecipazioni dello Stato.

Tuttavia, il ritmo di discesa del rapporto debito/PIL sconta un rallentamento rispetto alle pregresse proiezioni; ciò per il peso e l'imputazione/ripartizione nel tempo dei crediti di imposta connessi ai *bonus* in edilizia. La sostenibilità del sentiero di discesa del rapporto debito/PIL è sostenuta da una politica di bilancio prudente, dalla prosecuzione del programma di valorizzazione e dismissione degli *asset* pubblici e dall'oculata gestione del debito per scadenze ed emissioni.

La stima a consuntivo per il 2022 del rapporto debito/PIL al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM si colloca al 138,8 per cento, mentre si prevede scendere al 137,2 per cento nel 2026 alla fine dell'orizzonte di previsione.

Le proiezioni a medio termine (fino al 2034, oltre l'orizzonte quadriennale di previsione della Nadef) del rapporto debito/PIL mostrano profili dell'indicatore coerenti con un percorso di consolidamento fiscale oltre il 2026 e con un profilo di crescita che incorpora una valutazione dell'impatto delle riforme contenute nel PNRR.

### **c) le riforme strutturali**

Le priorità del Governo includono il PNRR (attuazione e revisione) e la riforma fiscale. Si evidenzia come la proposta di aggiornamento del Piano si sia resa necessaria sia per le varie criticità nel frattempo occorse sia per l'approvazione del regolamento europeo *REPowerEU17*. I principali fattori che hanno determinato ostacoli alla realizzazione del PNRR si sono verificati soprattutto in fase di avvio; tra questi le interruzioni nelle catene di approvvigionamento e le tensioni inflazionistiche, inasprite dal conflitto in Europa. Tali difficoltà hanno inciso sui costi degli interventi e sulla capacità delle amministrazioni di avviare le gare per nuove opere. Il Regolamento sul *REPowerEU17* ha ampliato gli ambiti di azione degli Stati membri, diversificando le fonti di approvvigionamento. Esso promuove, inoltre, la transizione ecologica.

## **PARTE SECONDA**

### **LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

Nel panorama internazionale caratterizzato da incertezza economica e sfide geopolitiche in continua evoluzione, la formulazione di una manovra efficace assume inevitabilmente la forma di un esercizio finanziario allo stesso tempo circoscritto e complesso<sup>3</sup>, che deve bilanciare diverse esigenze e prospettive, con risorse molto limitate e sotto la pressione di rischi finanziari crescenti.

---

<sup>3</sup> Le proiezioni economiche presentate nella Nadef 2023 e quelle elaborate dal FMI e dall'OCSE evidenziano discrepanze rilevanti, dovute all'incertezza che caratterizza il contesto internazionale. I documenti governativi considerano una crescita più elevata nel 2024 e nel 2025 rispetto alle stime di FMI e OCSE. Questa sovrastima potrebbe essere giustificata da effetti strutturali (attuazione

Da un lato è essenziale fornire un *soft landing* rispetto alle spese per il sostegno dei redditi privati e per il rilancio dell'economia, un'eredità delle misure straordinarie adottate durante la difficile fase della pandemia. Queste spese, determinanti nel momento di acuta crisi, non possono diventare una condizione permanente, dati i vincoli di bilancio e la necessità di mantenere la sostenibilità fiscale. Una riduzione graduale e ponderata di queste misure è pertanto fondamentale per non generare un impatto negativo improvviso sull'economia e sulle fasce sociali più vulnerabili, per evitare di innescare un circolo vizioso di riduzione della domanda, raffreddamento dell'economia e aumento della pressione sociale.

Dall'altro lato, la legge di bilancio dovrebbe seminare i "germi" di politiche dell'offerta a lungo termine, essenziali per stimolare la crescita, l'innovazione e la competitività dell'economia in uno scenario globalizzato e in rapido mutamento. Ciò include investimenti in tecnologia, infrastrutture, istruzione e formazione professionale, così come sostegno all'imprenditorialità e alla conversione *green*. Tali politiche non possono essere realizzate in maniera immediata o attraverso un unico atto legislativo; esse richiedono un impegno costante e una serie di provvedimenti specifici da implementare nel corso di alcuni anni.

Poiché l'economia italiana attraversa tuttora una fase di cambiamento, trovandosi alle spalle la spinta dinamica post-pandemica e di fronte una fase di ripresa incerta, le sfide si concentrano necessariamente sulla gestione dell'inflazione e sull'equilibrio tra consumi e investimenti. Una politica economica prudente, unita alla capacità di adattarsi rapidamente alle mutate condizioni di mercato, sarà essenziale per assicurare una crescita sostenibile e resiliente, con un approccio bilanciato che tenga conto delle complesse dinamiche globali e locali.

In un contesto economico così complesso, stimolante e rischioso, saranno cruciali il recupero del potere d'acquisto perso in questi anni e la capacità di sostenere gli investimenti all'interno di un percorso progressivo di riforme istituzionali, assicurando che le risorse siano dirette verso settori chiave che garantiscano una crescita di lungo termine, senza alimentare ulteriormente l'inflazione.

---

del PNRR o il perseguimento di strategie di lungo termine in corso di legislatura) non contemplati dai modelli econometrici utilizzati, ma anche un ottimismo eccessivo sulla capacità dell'economia italiana di riprendersi dagli *shock* e di adattarsi alle dinamiche globali. La sovrastima può avere implicazioni negative per le politiche economiche e fiscali, perché può portare a: (1) politiche non adeguatamente calibrate per affrontare la portata della disoccupazione e le sfide del mercato del lavoro; (2) sottostimare la necessità di investimenti pubblici per stimolare crescita e innovazione; (3) una maggiore pressione sul bilancio pubblico, riducendo potenzialmente l'avanzo primario. Le discrepanze tra previsioni evidenziano anche la necessità di flessibilità e di costante monitoraggio nella politica economica e fiscale, in un contesto internazionale volatile che rende essenziale adottare un approccio prudente e adattabile.

Dirimente appare ancora una volta la combinazione delle misure finanziate dalla legge di bilancio con l'attuazione efficace e tempestiva degli interventi in cui si articola il PNRR, che non solo potrà rilanciare gli investimenti, ma deve fungere da catalizzatore per modernizzare l'economia italiana, rafforzandone la competitività internazionale e le prospettive di innovazione e crescita sostenibile.

Per questo il disegno di legge di bilancio va visto come un tentativo, certamente non esente da limiti, di attraversare la complessità dell'attuale contesto, bilanciando la necessaria prudenza fiscale con l'investimento in strategie di crescita di lungo periodo, attraverso segnali emblematici più che provvedimenti concreti di largo respiro. In questo modo il Governo prova a porre le premesse di una visione strategica e una pianificazione in cui la manovra sarebbe un elemento di un percorso ampio di riforme e investimenti.

La sfida è pertanto realizzare politiche che siano al tempo stesso responsabili sul piano finanziario e ambiziose nell'impatto di lungo termine, una combinazione difficile da ottenere ma indispensabile per il benessere economico e sociale dei prossimi anni. Affrontare le due esigenze implica una visione lungimirante e pragmatica da parte del decisore. In tal senso la legge di bilancio diventa un vero e proprio atto di bilanciamento, un meccanismo che deve tenere conto delle necessità immediate della società senza perdere di vista gli obiettivi che garantiranno crescita e stabilità per le generazioni future.

La manovra all'esame appare orientata a prudenza e a generare fiducia nei mercati. Per questo si concentra su alcune priorità, con interventi su fisco e lavoro adottati in via eccezionale piuttosto che strutturale. Oltre all'ampliamento del deficit da 15,7 miliardi, il reperimento di fondi è affidato a una *spending review* nei ministeri (nel 2024 la riduzione delle dotazioni finanziarie delle spese per i ministeri supera gli 821 milioni), a misure tributarie particolari, alla stretta sul *superbonus*, alla riduzione dell'indicizzazione sulle pensioni di importo medio-alto e delle detrazioni fiscali, qui con un taglio lineare (comprese quelle su donazioni a organizzazioni del terzo settore che contribuiscono ad attività di sostegno alle famiglie), nonché all'inasprimento delle condizioni di accesso a quota 103, Opzione Donna e Ape Sociale, alla modifica delle aliquote contributive di rendimento dei dipendenti degli enti locali.

### **Caratteri e limitazioni della legge di bilancio**

La legge di bilancio è il documento fondamentale che determina la distribuzione delle risorse economiche e finanziarie dello Stato, delineando le entrate e le spese per l'anno fiscale imminente. Questo strumento è imprescindibile nella gestione delle finanze pubbliche e riflette gli orientamenti politici ed economici del Governo. Integrata ad

altri strumenti di programmazione, la legge di bilancio contribuisce all'attività del Governo nell'orientare la politica economica del Paese, impattando su settori vitali come l'istruzione, la sanità, la difesa e le infrastrutture tramite le decisioni di spesa. I provvedimenti inclusi in questa legge possono sia incentivare sia moderare l'attività economica nazionale, promuovere l'equità distributiva, soddisfare i bisogni sociali e stimolare gli investimenti e la crescita.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che la legge di bilancio è uno strumento di gestione e programmazione soggetto a diverse restrizioni. Tra queste, i vincoli economici, tra tutti l'elevato debito pubblico, limitano le capacità del Governo di incrementare la spesa pubblica o ridurre le tasse. La legge si basa su previsioni che possono rivelarsi imprecise e le decisioni di bilancio spesso sono influenzate da obiettivi di breve termine piuttosto che da una pianificazione economica a lungo termine. La legge di bilancio, pertanto, non è lo strumento per la definizione di riforme strutturali o di politiche economiche di lungo periodo, ma definisce l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili, nonché la loro provenienza, per l'arco temporale di riferimento in base alle scelte di Governo, alla normativa vigente e agli obiettivi di medio-lungo termine.

Lo strumento deve essere pertanto valutato principalmente per la sua coerenza e affidabilità complessiva, per i provvedimenti che contiene sia in termini della sua integrazione con la politica economica del Governo che con misure previste attraverso altri strumenti esistenti. La coerenza e l'affidabilità dipendono dal realismo e dalla prudenza delle previsioni economiche e degli equilibri contabili. È essenziale che la legge dimostri trasparenza, fornendo una chiara esposizione delle decisioni di spesa e di finanziamento. Inoltre, deve presentare una manovra fiscalmente sostenibile sia nel breve che nel lungo periodo, bilanciando la necessità di crescita economica con quella di giustizia sociale. Infine, deve essere sufficientemente flessibile per adattarsi a cambiamenti improvvisi nell'economia o a circostanze impreviste.

Una legge di bilancio che aderisce a queste caratteristiche può supportare il Paese nel mantenere la stabilità economica e sociale, favorire la crescita guadagnando al contempo la fiducia dei mercati finanziari e degli investitori internazionali.

### **Che cosa c'è e che cosa manca. La coerenza complessiva**

La legge propone un quadro economico che si dimostra coerente sul piano interno, tenendo conto dello spazio fiscale disponibile per il Paese. Si nota una gestione cauta, evidente sia nei saldi di bilancio sia nel carattere limitato delle misure introdotte. Queste ultime sembrano essere principalmente reazioni a necessità urgenti o tentativi preliminari di politiche a lungo termine, che richiedono un'attenta valutazione nel

seguito. La legge mostra anche una certa flessibilità, poiché offre la possibilità di modificare l'ampiezza delle misure in base all'evoluzione del ciclo economico e ai risultati emersi dal loro monitoraggio.

Tuttavia, in termini di trasparenza la legge necessita di maggiore chiarezza. La sua narrazione richiede una più dettagliata esplicazione degli obiettivi e degli strumenti per essere pienamente comprensibile ai mercati, agli interlocutori istituzionali e all'opinione pubblica in generale. Le singole misure contenute sono spesso marginali e di portata limitata, dato il ristretto spazio fiscale a fronte di un incremento del costo del debito di circa 13 mld e la contabilizzazione del *deficit* dovuto al *superbonus* per circa 20 miliardi. Ciò detto, in un contesto economico e sociale dinamico e sfidante, alcune delle misure previste risultano apprezzabili, ancorché parziali.

Dal punto di vista strutturale, la legge si impegna a ridurre il carico fiscale e a rendere più semplice il sistema tributario mediante una serie di iniziative, tra cui la diminuzione dei contributi previdenziali per i lavoratori dipendenti, la fusione delle aliquote fiscali e la detassazione di alcune categorie di reddito da lavoro. Queste azioni sono volte a rafforzare il potere d'acquisto e a stimolare la domanda interna. Si tratta tuttavia di interventi già introdotti dal luglio 2023 e di cui si prevede la prosecuzione per il solo 2024 e che mirano a realizzare un doppio effetto: da un lato, alleggerire la pressione fiscale favorendo i consumi, dall'altro ridurre l'impatto della tassazione, a partire dal cuneo fiscale e contributivo.

### **Gli investimenti, le riforme e il PNRR**

Il contenuto della legge sembra non enfatizzare adeguatamente il suo rapporto con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia e il contesto più vasto degli investimenti e della crescita a livello europeo, senza il quale la crescita del Paese, già rivista al ribasso, sarebbe ancora più contenuta. Ciò appare rilevante anche per quanto riguarda gli investimenti di parte corrente per finanziare il funzionamento delle principali strutture e servizi di comunità previsti dal piano.

Questa correlazione è essenziale, poiché la legge di bilancio rappresenta il mezzo principale per la pianificazione delle entrate e delle spese del Governo italiano, svolgendo un ruolo fondamentale nel finanziare le iniziative del PNRR. Tale legge è infatti lo strumento attraverso il quale vengono distribuite le risorse per i progetti e le riforme del PNRR. Pertanto, è importante che rispecchi e sostenga gli obiettivi del PNRR, allineando le sue misure fiscali e di spesa con le priorità nel Piano definite: transizione ecologica, innovazione digitale, inclusione sociale e resilienza economica. In proposito si evidenzia come il settore privato, in difficoltà per l'aumento dei costi di

finanziamento e un accesso al credito più stringente, potrebbe continuare a rallentare gli investimenti, anche perché la spesa nell'edilizia residenziale, che ha beneficiato nel 2023 degli effetti residui delle misure di sostegno, tenderà a declinare nel prossimo biennio. La riduzione degli investimenti privati dovrebbe pertanto essere equilibrata da un aumento degli investimenti pubblici sostenuti dal PNRR, la cui realizzazione dovrebbe avere effetti positivi su domanda e offerta. Le attività d'investimento potrebbero continuare a ridursi nel resto del 2023, per poi risollevarsi nel 2024, bilanciando il calo nel settore delle costruzioni residenziali con aumenti negli investimenti in infrastrutture e attrezzature sostenuti dal Piano. Nel complesso, il rapporto tra investimenti totali e PIL dovrebbe mantenersi vicino al 22 per cento, cifra assai considerevole nel confronto storico.

L'attuazione della legge di bilancio deve quindi muoversi nel quadro delle riforme strutturali previste nel PNRR, che sono destinate a sostenere e amplificare l'impatto degli investimenti, assicurando che le risorse finanziarie siano impiegate efficacemente e portino a miglioramenti duraturi.

Un *focus* particolare dovrebbe essere posto sulla digitalizzazione e sulla transizione ecologica, due pilastri del PNRR. Queste aree non solo promettono benefici immediati in termini di efficienza e riduzione dell'impatto ambientale, ma sono anche settori cruciali per assicurare la competitività del Paese futura. Un apparato burocratico snello e più digitale, per esempio, non solo migliora l'accesso ai servizi per cittadini e imprese, ma rende l'Italia più attraente per gli investitori esterni. Altro focus importante è poi l'occupazione di giovani e donne, anche attraverso un monitoraggio più puntuale della clausola del 30% di assunzioni di giovani, donne e disabili nei bandi pubblici.

Infine, ove ulteriormente sviluppate, le riforme mirate al miglioramento del sistema educativo e alla formazione delle competenze potrebbero alimentare una forza lavoro più qualificata e pronta a soddisfare le esigenze di un'economia in rapida evoluzione. Investire nelle persone significa non solo elevare la qualità della vita, ma anche rafforzare la base di conoscenza e innovazione del Paese.

Il PNRR sta avanzando con alcuni sviluppi significativi, che hanno consentito di ricevere, a inizio ottobre, il pagamento della terza *tranche*, 18,5 mld che portano il totale delle risorse incassate a oggi a 85,4 mld di euro. Restano da incassare circa 105,6 mld per i prossimi due anni e mezzo, oltre alle risorse del Fondo Complementare, pari a circa 30 mld usati, ad oggi, solo in parte. Durante l'estate il Governo italiano ha avviato le procedure per ottenere la quarta rata del PNRR e, contemporaneamente, ha richiesto

una revisione importante di 57 iniziative, delle circa 300 che compongono il Piano, con l'obiettivo di accelerare l'attuazione delle misure, concentrando maggiormente la focalizzazione sulla transizione climatica ed energetica. Attualmente, l'esito di questa richiesta è in fase di esame da parte della Commissione Europea.

Come già evidenziato nella sua comunicazione sulla manovra, il Governo non ha creato un legame esplicito tra quest'ultima e il PNRR, né ha messo il Piano al centro della sua agenda politica delle ultime settimane. Questo apre ad uno scenario potenzialmente complicato per il Paese, secondo quanto già ribadito dal CNEL in sede di audizione parlamentare sulla NadeF: al momento i tassi di crescita nominale del PIL (crescita + inflazione) programmati nella NadeF sono in discesa: 3,9 nel 2024, 3,4 nel 2025 e 3,2 nel 2026; e questo nonostante l'impatto degli investimenti che comunque dovrebbero essere realizzati tramite il PNRR nei prossimi anni. Il valore programmatico di crescita nominale al 2026 al momento risulta molto vicino, forse addirittura inferiore, al costo medio del debito pubblico nei prossimi anni, aprendo dunque interrogativi sulla stabilità del debito. Anche per questa ragione un impegno esplicito del Governo per un intervento strutturale di irrobustimento della crescita risulta quanto mai necessario.

Il CNEL è consapevole che riuscire a rilanciare la crescita potenziale del Paese tramite gli investimenti e le riforme previsti dal PNRR non è una strada semplice, e le vicende della terza *tranche* di finanziamenti evidenziano le sfide amministrative e tecniche che si hanno davanti. Infatti, la richiesta della terza rata era stata presentata già a dicembre 2022, per un ammontare totale di 19 mld, ma è stata poi sospesa per quasi sette mesi a causa di lunghe procedure di verifica e di alcune difficoltà nell'effettivo raggiungimento di alcuni degli obiettivi concordati. Ad esempio, l'obiettivo legato alla costruzione di nuove residenze per studenti è stato considerato come realizzato solamente in parte. Mentre il Governo italiano contabilizzava la disponibilità di posti letto per studenti in foresterie private come "nuova capacità", la Commissione Europea aveva esplicitamente richiesto nuove residenze gestite direttamente dalle università. Questa discrepanza ha comportato una riduzione di 500 milioni di euro dell'importo originario della rata, che verranno trasferiti all'Italia una volta che saranno effettivamente disponibili le nuove residenze.

Tutto ciò dimostra come il PNRR abbia introdotto nuovi approcci nella gestione degli investimenti pubblici all'interno dell'amministrazione italiana e come ci siano ancora importanti sfide da affrontare per garantire il successo del Piano.

Inoltre, la legge di bilancio dovrebbe fornire un quadro legislativo e finanziario che supporti le riforme strutturali e gli investimenti previsti nel Piano, assicurando che

queste riforme ricevano adeguato sostegno fiscale e finanziario, anche attraverso incentivi al settore privato. Con un adeguato quadro economico e strumenti di rilevazione e valutazione, il Governo può monitorare il progresso delle varie iniziative, regolando le spese in base ai progressi e alle esigenze emergenti. In presenza del contesto già descritto, la legge di bilancio dovrebbe essere uno strumento efficace per adattare rapidamente risorse e politiche in risposta a nuove sfide, garantendo che il PNRR rimanga un piano flessibile e dinamico. La legge di bilancio dovrebbe affermare in modo più assertivo e trasparente l'impegno del Governo per il successo del PNRR, offrendo il supporto finanziario, normativo e strategico necessario per realizzare efficacemente i suoi obiettivi a lungo termine.

### **Le relazioni industriali**

La legge attuale non specifica misure dirette per le relazioni industriali, nonostante il suo potenziale impatto sia diretto che indiretto su lavoratori e datori di lavoro nonché sull'ambiente lavorativo in generale. In particolare, si sottolineano i seguenti temi:

1. **Politiche di spesa per il lavoro:** investimenti in formazione, istruzione professionale e supporto all'occupazione.
2. **Incentivi e sussidi per le imprese:** il riordino delle riduzioni fiscali e incentivi per le aziende può favorire l'occupazione e influenzare le decisioni di investimento, con effetti sulle condizioni lavorative. Questi incentivi potrebbero essere riordinati alla luce delle priorità del PNRR e concentrarsi su settori specifici, tenendo conto anche degli altri provvedimenti della legge, influenzando così il mercato del lavoro in tali aree. In attesa del riordino occorre comunque certezza sulla conferma e il potenziamento degli strumenti esistenti, a partire dai settori R&S e servizi innovativi.
3. **Normative sul lavoro:** le politiche fiscali potrebbero essere integrate da riforme normative che rafforzano le relazioni industriali e la partecipazione alla gestione delle aziende, tramite modifiche alle leggi sul lavoro, sulle modalità e le procedure della contrattazione collettiva e alla sicurezza sul lavoro.
4. **Sostenibilità sociale:** sebbene la legge includa alcuni provvedimenti in questo senso, manca un indirizzo esplicito verso programmi di *welfare* che assistano lavoratori e famiglie, come l'assicurazione contro la disoccupazione, sussidi familiari o assistenza sanitaria. Un focus su questi aspetti potrebbe stabilizzare le relazioni industriali, mitigando le tensioni legate all'insicurezza economica e alla disuguaglianza.
5. **Dialogo sociale:** la formulazione della legge di bilancio dovrebbe includere un impegno a promuovere il dialogo tra Governo, sindacati e rappresentanti del settore privato, creando una piattaforma per affrontare e risolvere questioni relative alle relazioni industriali.

## **Le posizioni delle parti sociali**

Il provvedimento in esame è stato oggetto di un'analisi dettagliata da parte di tutte le parti sociali rappresentate nel CNEL, con una serie di osservazioni e considerazioni volte a richiedere opportune modifiche su punti ritenuti dirimenti dalle singole organizzazioni di rappresentanza. Complessivamente il giudizio sui contenuti della manovra appare articolato, da inquadrare nel difficile scenario che il Paese attraversa.

Quale prioritario e condiviso auspicio delle parti sociali, con riferimento alle osservazioni svolte in merito alla centralità dell'attuazione del PNRR, le stesse hanno innanzitutto sottolineato **l'opportunità di riattivare il tavolo di partenariato economico, sociale e territoriale**, con funzione consultiva sulle aree di intervento in cui si articola il Piano e sui profili ritenuti rilevanti per il superamento di circostanze ostative o di rallentamento, al precipuo scopo di valorizzare ulteriormente l'apporto e il ruolo determinante svolto da queste ultime unitamente al territorio e alla società civile.

**Per le posizioni dettagliate e puntuali delle singole parti sociali si rinvia pertanto alle relative memorie depositate in sede di audizione parlamentare.**

È comune ai soggetti rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori l'idea che le risorse messe in campo dal disegno di legge e dai collegati non siano sufficienti a cogliere le tante emergenze del Paese né a fornire la spinta propulsiva alla politica di sviluppo del Paese, la quale resta ancorata alla corretta, tempestiva e integrale attuazione del PNRR. La manovra appare piuttosto costruita "per i mercati", orientata a controllare il debito (il numeratore) più che a spingere il PIL (il denominatore).

Perplessità solleva inoltre il ritorno alla "pratica" dei tagli lineari attraverso la contrazione della spesa nominale di amministrazioni centrali e locali, scelta che mette a rischio funzioni e servizi pubblici erogati e che denota una scarsa attenzione al valore dell'amministrazione pubblica. Viene infine deprecata l'assenza di una politica per la creazione di lavoro, a partire da quello pubblico, e di interventi sul fronte della salute e sicurezza del lavoro, di politiche di sostegno agli affitti e al trasporto pubblico locale, mentre si preferisce seguire una logica basata sulle decontribuzioni e sui *bonus*.

Secondo le parti rappresentanti dei lavoratori le innovazioni penalizzanti introdotte sui trattamenti pensionistici meritano una attenta riflessione, soprattutto in relazione all'impatto sulle basi del sistema. La revisione delle aliquote di rendimento per le quote retributive per una platea circoscritta di lavoratori del comparto pubblico (i cui trattamenti pensionistici saranno liquidati dal prossimo 1° gennaio) costituisce un precedente di metodo molto grave, poiché il cambiamento delle regole e dei criteri di

quantificazione, soprattutto nei confronti di chi è prossimo all'accesso al trattamento, rischia di minare la tenuta e la stabilità del sistema, oltre che la fiducia dei lavoratori. In questa prospettiva occorrerebbe non alimentare l'idea che si modificano diritti maturati e acquisiti. Perplesità genera altresì la proposta sulla "quota 103", basata anch'essa sui ricalcoli in senso peggiorativo delle quote contributive, dell'opzione donna, reputata troppo onerosa e utilizzabile da una platea eccessivamente esigua, l'Ape sociale, che, per quanto introdotta per superare i limiti della legge "Fornero", non è stata migliorata nella direzione auspicata).

Le risorse necessarie per gli interventi correttivi vanno trovate, in un'ottica di equità sociale, attraverso una incisiva attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, mediante l'estensione del contributo di solidarietà alle multinazionali energetiche, della logistica e della farmaceutica, e incrementando il prelievo sulle grandi rendite immobiliari e finanziarie.

Da parte datoriale si evidenzia come oltre al tema della sostenibilità del sistema previdenziale sia necessario definire politiche certe, efficaci e con ampio orizzonte, evitando continui cambi di direzione o interventi di breve termine che generano incertezza, sfiducia e disparità di trattamento. Sono necessarie azioni volte al riequilibrio generazionale e al contenimento della spesa, ma anche ad evitare la sensazione che i lavoratori siano "defraudati". In tale prospettiva le operazioni di ricalcolo delle quote retributive e/o contributive o le penalizzazioni in caso di uscita anticipata sono, in linea di principio condivisibili, ma non possono avere costi eccessivi e tali da scoraggiarne il ricorso. Peraltro, le continue innovazioni al settore rischiano di determinare trattamenti diseguali tra i lavoratori che, a parità di requisiti e condizioni, per mera casualità possono essere destinatari di trattamenti fortemente diseguali.

In ordine al *welfare* e alle misure sul taglio del cuneo contributivo, si ritiene utile agire anche sul rafforzamento delle reti aziendali di *welfare*, degli enti bilaterali e delle casse assistenziali, date le comuni finalità. In relazione alla specifica revisione dell'Isee, pur comprendendo le ragioni sottese alla misura, si esprimono perplessità per i rischi di distorsione nella stima della ricchezza patrimoniale delle famiglie, che sollecitano un'attenta riflessione anche in termini di discriminazione all'accesso alle prestazioni assistenziali.

Un aspetto discutibile riguarda il taglio dell'indicizzazione delle pensioni medio-alte, che rappresenterebbe circa 1 dei 2,7 mld del pacchetto previdenziale in manovra; si tratterebbe di un peso importante per il ceto medio e quei pensionati che hanno visto

i propri assegni previdenziali subire negli anni 5 contributi di solidarietà e 10 blocchi perequativi, con una perdita in 30 anni stimata in più di un 1/4 del potere d'acquisto.

A rendere più penalizzante la riduzione dell'adeguamento c'è il fatto che le aliquote individuate non si applicano per scaglioni di importo, bensì sull'intera pensione.

Alcune parti datoriali accolgono positivamente il rinvio dell'introduzione delle due imposte (*plastic tax e sugar tax*) che si ritengono non consentire il pieno raggiungimento degli obiettivi etici e sociali originari; inoltre, le stime mostrano come esse non siano in grado di garantire il gettito atteso e rischiano di danneggiare fortemente determinati settori. Pertanto, ne auspicano un ulteriore differimento in vista della totale eliminazione.

Le parti datoriali esprimono preoccupazioni in merito alla riforma *in fieri* dello schema Irpef-Ires dove si prevede una contrazione del costo del lavoro per chi assume in forma stabile e a determinate condizioni. Su questo punto, si evidenzia come sia necessario prevedere tra le varie agevolazioni sia l'incentivo a stabilizzare i rapporti a tempo determinato sia gli investimenti cc.dd. qualificati<sup>4</sup>. Ancora da parte datoriale si ritiene coerente trattare gli interventi in materia di fiscalità internazionale in un contesto più ampio e organico, che contenga anche previsioni in materia di residenza delle persone fisiche e delle persone giuridiche, aiuti di Stato, c. d. *reshoring*, lavoratori rimpatriati, mentre si sollecita l'introduzione nell'ordinamento della *global minimum tax*, strumento di notevole impatto nelle future scelte di politica fiscale, in termini di agevolazioni fiscali soggette a particolari limiti, in riferimento alla quale si segnala la necessità di evitare ulteriori oneri in termini di *compliance*.

Le parti datoriali ritengono complessivamente che la manovra si mostri poco incisiva in ordine alle misure fiscali di sostegno agli investimenti privati, e che non sia adeguatamente considerato il nuovo Piano Industria 5.0, strumento che dovrebbe essere finanziato con le risorse del programma *REPowerEU* a valle della rinegoziazione del PNRR. Industria 5.0 deve prevedere un rafforzamento sia delle aliquote sia delle misure destinate a coniugare sostenibilità e digitalizzazione, per sostenere strutturalmente il percorso della transizione ambientale, che, in attesa di misure europee, necessita di un intervento nazionale modulato secondo il criterio della neutralità tecnologica e con l'obiettivo di sostenere la competitività delle imprese, già minata dal costo dell'approvvigionamento dell'energia.

---

<sup>4</sup> Secondo le parti datoriali l'abrogazione a regime dell'aiuto alla crescita economica risulterebbe penalizzante, a maggior ragione in considerazione della transitorietà dell'incentivo delle assunzioni che ha durata annuale.

Sul fronte R&S le parti datoriali apprezzano il differimento dei termini di adesione al progetto di riversamento di crediti indebitamente fruiti nel periodo 2015-2019, poiché consente di garantire la piena attuazione delle norme inerenti alla certificazione dei crediti R&S (*ex* l'articolo 23 del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 e ancora non pienamente operativa), rispetto alle quali permangono ancora dubbi interpretativi che necessitano di opportuni chiarimenti ed apposite linee guida.

## OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

**In coerenza con il ruolo e le funzioni che la Costituzione e il quadro normativo vigente attribuiscono al CNEL in materia di economia e lavoro, alla luce dell'analisi e delle considerazioni svolte nel corso dell'istruttoria in argomento, si formulano di seguito osservazioni conclusive di ordine generale, rinviando per il dettaglio delle specifiche misure ed interventi settoriali previsti nell'articolato all'allegato n. 1, contenente valutazioni di merito, ipotesi correttive, proposte e raccomandazioni.**

In considerazione del clima di incertezza del quadro normativo europeo che scaturirà dalla annunciata riforma del Patto di stabilità e di crescita, allo stato attuale la legge di bilancio non può assolvere per ragioni oggettive al ruolo di potenziale strumento di promozione di una politica economica europea più integrata e sostenibile.

Tale condizione di partenza rende sostanzialmente impraticabile contestualizzarla nel possibile futuro quadro europeo, sia dal punto di vista del coordinamento con il bilancio della Commissione, sia da quello più generale dei singoli Paesi membri. Da ciò discendono l'assenza di riferimenti ad una auspicata politica di investimento comune e al coordinamento delle politiche congiunturali dei diversi Paesi, come pure dell'impegno a promuovere in sede europea una politica economica comune basata su una capacità fiscale di livello europeo, che possa essere un complemento adeguato alla politica monetaria della Banca Centrale Europea.

La legge di bilancio è tuttavia un'occasione importante per l'Italia per segnalare la volontà di impegnarsi per la costruzione di un'Europa più integrata e sostenibile.

A questo scopo, la legge potrebbe auspicare l'adozione in sede europea di diverse misure, tra cui:

- a) un **aumento delle risorse destinate al bilancio dell'Unione**, per finanziare progetti di investimento di livello europeo nei paesi membri;
- b) **iniziative per il coordinamento delle politiche fiscali dei paesi dell'Unione**, per garantire una maggiore stabilità economica e ridurre le disparità tra i paesi;

- c) **l'impegno a promuovere una politica economica comune** basata su una capacità fiscale di livello europeo, che possa contribuire a ridurre le disparità tra i paesi e a promuovere una crescita economica più sostenibile.

Queste iniziative contribuirebbero alla costruzione di una politica economica europea, riducendo le disparità e i possibili contrasti tra i Paesi dell'Unione, favorendo la crescita economica e il benessere delle popolazioni di tutti i paesi, rafforzando la stabilità economica dell'Unione, rendendola meno vulnerabile alle crisi e promuovendo una crescita economica più sostenibile, basata su investimenti nell'innovazione e nelle infrastrutture nel comune e prioritario obiettivo di un aumento progressivo e permanente della qualità e della quantità dell'occupazione.

In termini generali ed anche con riferimento alla recente entrata in vigore della **nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)**<sup>5</sup>, dovrebbero poi essere previste delle **valutazioni periodiche di impatto**, che permettano di misurare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati e di identificare aree di miglioramento o di necessaria riformulazione delle politiche, a partire da quelle in tema di sostenibilità ambientale. In proposito, anche se alcuni parametri sono stati recentemente rivisti, al ribasso, per raggiungere i risultati prefissati, il “green new deal italiano” dovrebbe vedere la sua applicazione attraverso una serie di provvedimenti “strutturali” a medio lungo termine capaci di educare il mercato ed i comportamenti verso la sostenibilità ambientale. Gli incentivi fiscali inerenti, ad esempio, il super bonus hanno avuto sicuramente il grande pregio di essere dei grimaldelli di sensibilizzazione effettiva e concreta sul tema ma troppo esosi e soprattutto non organici; sono mancate delle premialità correlate alla rigenerazione urbana.

Quella che occorre è dunque una strategia strutturale e permanente, volta a migliorare la qualità di vita dei cittadini e a realizzare le città del prossimo futuro, un vero e proprio approccio intersettoriale articolato in interventi integrati e sostenibili per aree e ambiti urbani ed iniziative che riguardino clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza sostenibile, tutti settori fortemente interconnessi<sup>6</sup>.

In questo senso va interpretata la proposta che il CNEL avanza rispetto alla **costruzione di un serio sistema di valutazione ex ante delle politiche rispetto ai**

---

<sup>5</sup> Nella Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile (SNSvS) si riconosce la necessità di una crescita robusta del PIL Italiano. In questo senso la previsione dell'1,2 per cento contenuta nella Legge di Bilancio 2024-2026 non appare suffragare in maniera adeguata questo obiettivo.

<sup>6</sup> In Italia si continua a ritardare ad esempio l'adozione di uno strumento utilizzato in molti Paesi Europei quale il Codice per la Ricostruzione, atto a superare una frammentazione, che porta con sé varie confusioni normative e disegualianze nei diritti riconosciuti ai cittadini colpiti dalle catastrofi naturali.

diversi SDGs, che – ad esempio – potrebbe essere sperimentata e modellizzata con riferimento alle funzioni attribuite al CNEL stesso dalla legge 15/2009 rispetto alla qualità dei servizi pubblici centrali e locali, da declinare anche a livello locale in un'azione progressiva di monitoraggio delle politiche degli enti territoriali al fine di valutare sia il contributo di questi ultimi al raggiungimento degli obiettivi quantitativi individuati dalla Strategia Nazionale e alla rilevazione degli eventuali scostamenti, così come peraltro già indicato dal comma 12 dell'articolo 27 del Regolamento così come modificato con deliberazione assunta nel 2019 dall'Assemblea del CNEL ma ad oggi ancora inattuato.

Un contesto nel quale, rispetto alla valutazione condivisa circa la necessità di governare la transizione demografica in atto, va considerata come indifferibile anche l'introduzione della valutazione ex ante delle politiche pubbliche rispetto al loro impatto sul criterio di giustizia intergenerazionale recentemente introdotto nella Costituzione.

In conclusione la proposta di Legge di bilancio 2024 appare dunque come un tentativo di conciliare l'inizio di attuazione di un programma di governo con la necessità di contenere il disavanzo pubblico sul quale si riflettono negativamente almeno quattro fattori di appesantimento: il rallentamento dell'economia, l'impatto sulla spesa pubblica dell'inflazione cumulata negli ultimi due anni, tra cui la necessità di sostenere i redditi più bassi, l'effetto devastante del superbonus, l'aumento dei tassi di interesse che aumenta l'onere del servizio sul debito pubblico. Tutti questi fattori determinano non solo un quadro di difficoltà presenti per la finanza pubblica ma ci consegnano una prospettiva di elevata incertezza per il prossimo futuro.

In particolare, l'incertezza riguarda il quadro macroeconomico, dominato in parte da elementi extra-economici come le guerre in corso e le tensioni geopolitiche che indeboliscono la crescita del commercio internazionale e, di conseguenza, influenzano i tempi di rientro dall'inflazione globale da carenza di offerta.

L'incertezza domina anche la capacità e la volontà di *governance* di questi fenomeni a livello globale ed europeo. Le politiche monetarie, in Europa e negli Stati Uniti, si trovano di fronte al rischio di sbagliare il *timing* di allentamento della stretta monetaria. Soprattutto in Europa non vi è accordo sulla riforma del Patto di Stabilità e Crescita che designerà le nuove regole europee di politica fiscale e, soprattutto, indicherà il grado di compattezza europea nella volontà di perseguire politiche di crescita e di recupero di produttività anche relativamente al resto del mondo.

In un quadro così composito ed aleatorio, la Legge di Bilancio consegnata al Parlamento per la sua approvazione si presenta caratterizzata dalla prudenza fiscale e da provvedimenti di impatto quantitativo limitato sia dal lato della spesa sia dal lato delle entrate.

L'obiettivo appare duplice. Il primo è quello di dare indicazioni su quale sarà la direzione futura della politica fiscale e delle riforme in discussione, ma rimandandone sostanzialmente gli oneri di attuazione. Il secondo obiettivo appare quello di tranquillizzare i mercati, sia i mercati finanziari che sostengono il debito pubblico italiano e al contempo orientano i flussi di capitale internazionale, sia i mercati reali, dove le famiglie e le imprese prendono decisioni di consumo e investimento in un clima di aspettative il cui orientamento volge al negativo.

Queste scelte di fondo sugli obiettivi appaiono sostanzialmente corrette, anche se richiedono una conferma nel prosieguo coerente della conduzione della politica di bilancio. Appaiono corrette perché non vi sono attualmente margini di bilancio per una politica espansiva anticiclica non destabilizzante che possano essere sfruttati per forzare la crescita, se non quelli offerti da una accelerazione degli investimenti e delle riforme finanziate dal PNRR. Il peggioramento delle aspettative sulla sostenibilità del debito pubblico italiano che deriverebbe da una politica di bilancio più ampia avrebbe effetti negativi superiori agli effetti espansivi di breve periodo. Appare quindi corretto puntare sugli effetti positivi di un miglioramento delle aspettative, che influenzano consumi e investimenti, che possono derivare da una Legge di Bilancio che punta sulla stabilità fiscale.

È essenziale che la Legge di Bilancio rifletta un equilibrio e una stabilità che testimonino la solidità del governo, inserendosi in un quadro di teoria dello sviluppo economico che sia plausibile, credibile e accettato sia dai paesi con economie di mercato sia dai mercati finanziari. In questo contesto, il principio della decompressione fiscale, che rappresenta oltre il 58% delle risorse della legge, va esattamente in questa direzione, segnalando un impegno verso una politica fiscale responsabile e sostenibile.

Questo approccio è particolarmente importante in un periodo di incertezza a livello internazionale. Dimostrando la capacità di mantenere un percorso coerente e stabile, il governo non solo rafforza la fiducia interna ma anche quella dei partner internazionali e degli investitori. La decompressione fiscale, infatti, non è soltanto una misura di politica interna, ma anche un segnale forte di un'Italia impegnata in una gestione prudente e lungimirante delle sue risorse.

Il mantenimento di una "barra dritta" di fronte alle incertezze della congiuntura internazionale dimostra la capacità del governo di navigare in acque turbolente senza deviare dal suo corso. Questa costanza è fondamentale per stabilire un clima di fiducia e prevedibilità, elementi chiave per attrarre investimenti e sostenere la crescita economica. Inoltre, un approccio equilibrato e stabile alla politica fiscale è cruciale per guadagnare il sostegno e la collaborazione dei paesi ad economia di mercato, contribuendo così a una più ampia stabilità economica e politica a livello europeo e globale.

Il giudizio complessivo sulla Legge di Bilancio 2024 è inevitabilmente influenzato dalla capacità del governo di dimostrare un impegno coerente nel recuperare spazio per politiche di crescita. Ciò richiede una revisione della spesa che vada oltre il semplice contenimento quantitativo delle uscite totali, ma che implichi una profonda ristrutturazione sia nelle spese sia nelle entrate.

Investire nella ricostruzione e nel potenziamento sia del capitale fisico pubblico sia di quello umano è vitale per stimolare l'investimento privato, creando condizioni per una maggiore efficienza nell'economia reale, generando in tal modo un effetto di *crowding in*, che sposti l'investimento dalle sole attività finanziarie. In questo contesto, è altrettanto fondamentale il sostegno pubblico agli investimenti in istruzione e salute pubblica, elementi chiave per rafforzare l'economia.

Sebbene la Legge di Bilancio 2024 non contrasti con questi obiettivi, essa li evidenzia solo in modo limitato, lasciandoli sostanzialmente condizionati sia all'evoluzione del panorama macroeconomico sia agli effetti che questo ha sul bilancio pubblico.

Tuttavia, è essenziale che il Governo mantenga un'azione continua e coerente di "pulizia" del bilancio pubblico, eliminando le spese non allineate all'interesse generale.

In un contesto dove si persegue la prudenza, il riordino fiscale e una gestione accurata della spesa pubblica, la Legge di bilancio dovrebbe stabilire un più forte legame con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), quale fonte vitale di investimenti e promotore di politiche di riforma dei mercati e delle istituzioni.

L'interazione tra la legge di bilancio e il PNRR dovrebbe essere strategica e sinergica. Da una parte, gli investimenti previsti dal PNRR possono fungere da motore per la crescita economica e l'innovazione, sostenendo progetti infrastrutturali, tecnologici, ambientali, e sociali cruciali. Dall'altra parte, le riforme strutturali incluse nel PNRR sono essenziali per modernizzare l'economia italiana e renderla più competitiva a livello globale.

Queste riforme riguardano settori chiave come l'amministrazione pubblica, la giustizia, l'educazione, il mercato del lavoro e il sistema fiscale. Implementarle in modo efficace richiede non solo risorse finanziarie, ma anche un impegno politico e sociale.

La legge di bilancio dovrebbe pertanto prevedere le risorse necessarie non solo alla realizzazione diretta, ma anche a sostenere un ambiente favorevole all'attuazione di queste riforme.

Un più forte collegamento tra la legge di bilancio e il PNRR dimostrerebbe una visione coerente e a lungo termine per lo sviluppo economico del paese. Tale approccio invierebbe anche un messaggio positivo ai mercati finanziari e ai partner internazionali sull'impegno del paese verso la stabilità, l'innovazione e le riforme. Una maggiore integrazione tra la ratio esplicita e i contenuti delle norme della Legge di Bilancio e il PNRR avrebbe un effetto rilevante sulla fiducia degli operatori negli investimenti e nelle riforme previste, migliorando le prospettive che queste iniziative contribuiscano in modo significativo al percorso di crescita e modernizzazione dell'Italia.

In questo quadro è anche necessario sottolineare l'importanza che l'azione del governo sia in grado di acquisire, consolidare ed interiorizzare il consenso delle parti sociali nella formulazione di una politica di crescita, per assicurare l'efficacia e la sostenibilità di tale politica.

Un approccio inclusivo che coinvolga attivamente sindacati, associazioni di imprese, e altri attori sociali, può garantire che le strategie di crescita e di riforma strutturale siano allineate con le esigenze e le aspettative dei diversi settori della società. Questo coinvolgimento può permettere di affrontare più efficacemente le sfide economiche e sociali, favorendo una visione condivisa del futuro economico e una maggiore coesione sociale.

La collaborazione con le parti sociali può anche aiutare a mitigare possibili resistenze alle riforme, creando un terreno comune per il cambiamento e riducendo il rischio di conflitti sociali. Inoltre, questo approccio assicura che le politiche di crescita siano equilibrate, tenendo conto non solo delle esigenze economiche, ma anche delle realtà sociali e lavorative.

Le parti sociali, infatti, possiedono conoscenze e informazioni insostituibili sulle condizioni di lavoro, le esigenze di formazione e sviluppo professionale e gli aspetti relativi alla qualità della vita dei lavoratori, tutti elementi cruciali per una crescita economica sostenibile e inclusiva.

Una politica di crescita che goda del consenso delle parti sociali può anche rafforzare la posizione internazionale dell'Italia. Mostrando una capacità di costruire consensi e di gestire le riforme in modo inclusivo, l'Italia può presentarsi come un modello di governance economica e sociale efficace e responsabile. Questo non solo può aumentare la fiducia dei mercati internazionali, ma può anche servire da esempio positivo per altri paesi che affrontano sfide simili.

In definitiva, la costruzione coerente, dialogica e consapevole del consenso delle parti sociali nelle politiche di crescita non è solo un imperativo etico e democratico, ma anche una strategia pratica per assicurare che le riforme siano efficaci, equilibrate e sostenibili nel lungo termine.

È infine fondamentale riconoscere che il successo della strategia delineata dalla Legge di Bilancio italiana è strettamente legato alla capacità dell'Italia di assumere un ruolo proattivo nelle negoziazioni europee. Ciò è cruciale per promuovere un'Europa più integrata e rafforzare la sua capacità di implementare una politica economica comune.

Questa politica non dovrebbe limitarsi a regole volte a prevenire danni causati da comportamenti nazionali non allineati, ma dovrebbe essere orientata verso la realizzazione di programmi di investimento comunitari, indispensabili per aumentare la competitività globale dell'Europa e rafforzare i suoi sistemi di sicurezza nazionale e sociale.

In questo contesto, la credibilità e la solidità di una Legge di Bilancio orientata alla stabilità e alla sostenibilità finanziaria diventano elementi chiave per rafforzare la posizione negoziale dell'Italia in Europa.

Questo perché l'Italia non si presenta con preoccupazioni volte a sostenere una finanza a breve termine e incline agli interessi settoriali, ma piuttosto con l'intenzione di creare le condizioni necessarie per perseguire obiettivi di crescita a lungo termine.

Perseguire questi obiettivi in modo esplicito e credibile è essenziale per fondare la sostenibilità finanziaria e sociale sia a livello nazionale che europeo. Una tale prospettiva potrebbe non solo rafforzare il ruolo dell'Italia in Europa, ma anche contribuire significativamente alla coesione e alla prosperità dell'intero blocco europeo.

## ALLEGATO N. 1

### DETTAGLIO DELLE OSSERVAZIONI E PROPOSTE RELATIVE A MISURE SETTORIALI PREVISTE NELLA LEGGE DI BILANCIO

**Entrando nelle specifiche misure ed interventi settoriali previsti nell'articolato, il CNEL formula le seguenti valutazioni di merito, avanzando in proposito anche ipotesi correttive, proposte e raccomandazioni.**

Con riferimento alle misure lavoristiche volte a migliorare l'attuale scenario del mercato del lavoro, rappresentano un segnale positivo la riproposizione dell'esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti di cui all'art. 5, nonché le misure fiscali destinate alle aziende che riconoscono ai lavoratori misure di *welfare* aziendale e premi di risultato. Queste scelte scontano il fatto di essere temporanee, ma portano con sé il condivisibile obiettivo di incrementare la produttività e di saper rispondere seppur parzialmente alla perdita del potere di acquisto dei lavoratori.

Da segnalare, al riguardo, è l'assenza di previsioni strutturali a sostegno della contrattazione collettiva entro cui inquadrare, anche in vista della necessaria trasposizione della Direttiva 2022/2041 UE del 19 ottobre 2022 in materia di salari minimi adeguati, la questione salariale unitamente allo storico nodo della bassa produttività. Come osservato dal CNEL nel documento di Osservazioni e proposte sul salario minimo in Italia, approvato dall'Assemblea a maggioranza lo scorso 12 ottobre, l'avvio di un piano di azione nazionale a sostegno della contrattazione collettiva potrebbe consentire, in particolare, a Governo e Parlamento di riorientare, in termini di maggiore efficienza ed effettività, le misure di incentivazione economica che, già oggi, sono previste a sostegno della produttività, dell'occupazione di qualità, dell'investimento in formazione e nuove competenze, del *welfare* aziendale, della bilateralità delle piccole e medie imprese. Si tratta di ingenti risorse pubbliche che andrebbero infatti indirizzate, in termini selettivi e mirati, verso i soli sistemi di contrattazione collettiva e bilateralità più consolidati e la cui fruibilità da parte delle imprese andrebbe subordinata alla condizione della integrale applicazione dei trattamenti retributivi complessivi garantiti dai contratti collettivi più diffusi a livello nazionale di categoria, anche con riferimento alla specifica forma o tipologia d'impresa. Da rivedere, in particolare, al fine di verificarne impatto ed effettività, sono tutte le misure di incentivazione pubblica della contrattazione di prossimità e del *welfare* aziendale, nonché le misure di detassazione del salario di produttività, che non sempre hanno avviato processi virtuosi e trasparenti nella contrattazione collettiva e

di cui non sempre hanno beneficiato le piccole e medie imprese. È questa la strada per monitorare gli effetti della proposta, sostenuta dalle parti sociali, di intervenire in modo strutturale sul cuneo fiscale. Sempre in questa prospettiva occorre affinare gli strumenti di monitoraggio e impulso della produttività, inclusa quella di sistema. Il CNEL ha già avuto modo di sottolineare l'urgenza di individuare una sede italiana del National Productivity Board per l'Italia, la cui istituzione è raccomandata per i Paesi dell'area euro dal Consiglio dell'Unione europea e di cui il nostro Paese è ancora sprovvisto, così da valorizzare pienamente il contributo delle parti sociali nel monitoraggio delle principali variabili macroeconomiche.

Da valutarsi positivamente le disposizioni migliorative in materia di congedi parentali (art. 36). Tuttavia, mentre per quanto riguarda la misura di decontribuzione per le lavoratrici con figli (art. 37), risulta evidente come tale misura risenta ancora di una eccessiva limitazione della platea, con l'esclusione di ampie fasce di lavoratrici a tempo determinato nel caso della decontribuzione, in quanto non considera le donne single, senza figli o con un solo figlio anche se disabile, che ne mette in dubbio l'efficacia rispetto agli importanti *target* da raggiungere. In questo senso anche le disposizioni in materia di supporto finanziario per l'asilo nido non paiono tali, considerato il ridotto aumento, da modificare l'attuale tendenza demografica.

Passando al capitolo relativo alle pensioni, si osserva un ampio insieme di misure, che confermano e innovano in negativo l'impianto della precedente legge di bilancio, nel difficile obiettivo di riuscire a garantire, allo stesso tempo, una maggiore flessibilità in uscita per i lavoratori al termine della propria carriera e la sostenibilità complessiva del sistema di *welfare* pubblico italiano.

Si evidenziano le scarse potenzialità della strategia attuale che, in linea con le manovre precedenti, punta a salvaguardare alcune specifiche forme di uscita anticipata, rivolte sostanzialmente a lavoratrici e lavoratori che possono permettersi, grazie a fonti alternative di sostegno, l'accesso anticipato, con forte penalizzazioni, alla pensione. Si tratta quindi di soluzioni "tamponate", che non vengono accompagnate, in linea con i cambiamenti demografici in atto, da adeguate misure volte a incentivare realmente la prosecuzione delle carriere lavorative anche in età avanzata. Sotto questo specifico aspetto, le misure proposte con il disegno di legge di bilancio, che puntano a scoraggiare l'accesso anticipato alla pensione, non sono certo identificabili tra le politiche di "invecchiamento attivo", di cui il nostro sistema avrebbe ampiamente bisogno, per valorizzare realmente i lavoratori più anziani e tutelarne in maniera specifica i bisogni.

Si evidenzia il condivisibile intento di destinare gran parte delle somme disponibili in particolare a lavoratori, famiglie e imprese, attraverso misure volte a far fronte ad alcune specifiche criticità del nostro mercato del lavoro. L'evidente limite di questa strategia, tuttavia, è di concretizzarsi in strumenti che sono in buona parte di carattere temporaneo ed eccezionale, che non consentono adeguati livelli di certezza e fiducia da parte di chi deve svolgere importanti investimenti. Per provare a raggiungere risultati tangibili sul medio-lungo periodo sarebbe necessario, nei limiti delle risorse disponibili, provare a costruire interventi strutturali in grado di garantire benefici duraturi e stabili, anche a costo di ridurre la platea concentrandosi su fasce d'età e condizioni socioeconomiche specifiche (per esempio, se si vuole incidere maggiormente sulla natalità, una riduzione del cuneo più marcata solo per le famiglie con figli). In quest'ottica gli sforzi andrebbero concentrati sul reperimento di risorse che possano rendere più corpose le misure individuate, attraverso azioni concrete e incisive, che mirino a tagliare le spese superflue e gli sprechi, a efficientare l'apparato della pubblica amministrazione e a contrastare in modo efficace e mirato il lavoro nero. Su quest'ultimo punto, oltre al condivisibile miglioramento della capacità di interscambio informativo tra gli enti di previdenza e Agenzia delle entrate, come proposto in relazione al lavoro domestico all'articolo 17, sarebbe auspicabile destinare risorse a **misure ispettive e di controllo che vadano a intercettare il lavoro sommerso, di cui non vi è traccia negli archivi degli enti.**

**In materia di welfare aziendale** (art. 6) si interviene in chiave di sostegno al reddito dei lavoratori, modificando, per la sesta volta in tre anni, la soglia di non imponibilità dei c.d. *fringe benefits*, ossia quelle misure le quali, pur non essendo propriamente definibili come "forme di welfare" (dato che non hanno una esplicita rilevanza sociale), rappresentano in numerosi casi il "canale di ingresso" a più strutturati piani di welfare aziendale. Nello specifico, permane, come nell'ultimo intervento del decreto lavoro, una netta differenza tra il regime che si applica alla generalità dei lavoratori dipendenti, e quello per i lavoratori dipendenti con figli. Si raccomanda un aumento strutturale del tetto, che dovrebbe riguardare tutto il personale, nonché un allargamento ulteriore anche ad altri beni e servizi, ad esempio, attraverso gli enti bilaterali di natura contrattuale, con un regime fiscale di natura differente e, soprattutto l'aggancio alla contrattazione collettiva per usufruire dei benefici fiscali.

**L'art. 7 (Detassazione dei premi di risultato)** ricalca quanto già previsto nella precedente legge di bilancio. È chiaro l'intento del legislatore di incentivare, lo sviluppo della contrattazione di produttività a livello aziendale e territoriale. Ancora una volta questo obiettivo viene perseguito con un intervento in deroga rispetto al regime generale, e senza un intervento strutturale, volto a rendere la contrattazione di secondo livello effettiva e funzionale alla crescita della produttività. Si raccomanda di

valutare con attenzione le richieste di superare i vincoli dell'incrementalità per la detassazione del salario variabile, che oggi limita fortemente il ricorso a questi strumenti nella contrattazione collettiva decentrata, così come si raccomanda di prendere in considerazione la completa detassazione. Da sottolineare è anche l'assenza di percorsi di monitoraggio della efficacia di tali misure in ragione dell'obbligo di deposito dei contratti di produttività che sono oggi oggetto unicamente di analisi quantitative. Come proposto dal CNEL le misure di incentivazione economica alla contrattazione collettiva dovrebbero in ogni caso essere circoscritte alle sole imprese che applicano trattamenti economici complessivi in linea con quelli previsti dai contratti collettivi di settore maggiormente diffusi.

**La previsione in materia di detassazione del lavoro notturno e festivo per i dipendenti di strutture turistico-alberghiere** (art. 9) al fine di garantire la stabilità occupazionale e di sopperire all'eccezionale mancanza di offerta di lavoro nel settore turistico, ricettivo e termale, introduce per il periodo dal 1° gennaio 2024 al 30 giugno 2024, un trattamento integrativo speciale. Si evidenzia che questa misura, già sperimentata in sede di conversione del decreto-lavoro (art. 39-bis del decreto-legge n. 48/2023 convertito in legge n. 85/2023) mirava a sostenere l'occupazione nelle imprese dei settori turistico, ricettivo e termale, nel periodo di massima necessità, quello estivo in cui spesso vi era carenza di manodopera. Per tale motivo si raccomanda l'estensione del periodo di detassazione fino al 21 settembre 2024, così come fatto nel 2023.

**In materia di misure di contrasto all'evasione nel settore del lavoro domestico** (art. 17), nonostante la norma miri all'obiettivo di contrastare l'evasione fiscale nel settore del lavoro domestico, occorre prestare molta attenzione ai possibili effetti sul tasso di lavoro irregolare in questo particolare settore. Più credibile, anche in termini strutturali e di medio e lungo periodo, sarebbe, come già sottolineato dal CNEL rispetto alle dinamiche retributive e contrattuali del settore, **l'avvio di un piano nazionale di sostegno alla famiglia, all'invecchiamento attivo e alla non autosufficienza, con interventi e incentivi pubblici di razionalizzazione delle misure esistenti e di piena implementazione della legge 23 marzo 2023 n. 33** (*Osservazioni e proposte sul Salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023). Sarebbe, poi, necessario innalzare soglia di deducibilità dei contributi versati per gli addetti ai servizi domestici.

**Sulle misure in materia di riscatto dei periodi non coperti da retribuzione** (art. 27), il ripristino della c. d. pace contributiva rappresenta una riconferma della precedente sperimentazione del triennio 2019-2021, volta a supportare i lavoratori assicurati privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995, agevolando il riscatto dei vuoti

contributivi tra un periodo e l'altro, nella misura massima di cinque anni. Di particolare interesse è inoltre la possibilità, per i datori di lavoro, di concorrere alla chiusura di tali vuoti contributivi, destinando a tal fine i premi di produzione spettanti al lavoratore. La riproposizione, con l'importante innovazione appena menzionata, di questa misura, che si sviluppa sulla falsariga del sistema previsto per il riscatto agevolato, appare come una potenziale forma di supporto per i lavoratori che ricadono interamente nel sistema contributivo, che rischiano di essere soggetti a carriere lavorative maggiormente discontinue e che, quindi, rischiano di avere un livello di contribuzione più basso e meno costante nel tempo.

**La novità introdotta con l'art. 29 (Rideterminazione dell'indicizzazione delle pensioni per l'anno 2024)** prevede una riduzione degli assegni pensionistici più elevati, per effetto della rideterminazione della percentuale di rivalutazione di tali trattamenti, che nel 2024 passerà dal 32 al 22 per cento. Positivo il fatto che non siano state toccate le altre 4 fasce di rivalutazione, per i quali rimane in vigore l'indicizzazione piena, a sostegno del potere d'acquisto della fascia maggiormente svantaggiata dei pensionati. All'art. 30, con la conferma, in termini maggiormente restrittivi rispetto all'anno precedente, delle forme sperimentali di pensionamento anticipato Opzione Donna, pensione anticipata flessibile ("quota 103") e Ape Sociale, si conferma la scelta, portata avanti negli anni dai differenti governi, di non superare con una misura strutturale l'impianto della c.d. Riforma Fornero del 2011, ma di operare alcune deroghe parziali, che si rivolgono a circostanziate categorie di lavoratrici e lavoratori. L'obiettivo principale ormai esplicito degli ultimi interventi in sede di manovra finanziaria risulta quello di disincentivare in maniera diretta l'accesso alle forme di pensionamento anticipato. Ci si chiede, quindi, quanto possa essere efficace, anche per il futuro, una strategia di riforma delle forme di accesso al pensionamento che, se da una parte continua a confermare le precedenti forme anticipate sperimentali, dall'altra ne depotenzia progressivamente la portata, rimandando qualsiasi forma di soluzione strutturale.

A partire dal 1° gennaio 2024 **l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa (ISCRO)** diventerà strutturale (art. 31). Occorre valutare l'impatto di questa stabilizzazione sull'aliquota contributiva per i professionisti iscritti alla Gestione separata INPS. Inoltre, si potrebbe considerare l'opportunità di destinare gli eventuali avanzi di gestione della misura ad interventi in favore dei professionisti della Gestione separata INPS, legati soprattutto all'aggiornamento professionale, o comunque per un *welfare* aggiuntivo in favore degli stessi.

**L'art. 36 interviene sostanzialmente con riferimento all'elevazione del trattamento economico Inps** riconosciuto ai lavoratori dipendenti genitori che fruiscono, in

alternativa tra loro, del congedo parentale di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 15/2001 dopo aver fruito dei congedi obbligatori di maternità e paternità, rispettivamente ai sensi degli artt. 16 e 27 bis del d.lgs. n.151/2001. La novità è rappresentata dall'elevazione dell'indennità economica al 60 per cento della retribuzione (80 per cento per il solo 2024) anche per il secondo mese di congedo parentale, in alternativa tra i genitori, se fruito entro il sesto anno di vita del bambino. Attesa la rilevanza dell'intervento volto al bilanciamento tra vita professionale e vita privata dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti con responsabilità genitoriali, anche in ottica di riequilibrio di genere, se ne raccomanda la prosecuzione nella misura percentuale massima prevista anche per gli anni successivi.

**L'art. 37 (Decontribuzione lavoratrici dipendenti con figli)** si riferisce unicamente alle lavoratrici con due, tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Tale delimitazione porta ad escludere una quota significativa di occupate dipendenti, se si considerano infatti i dati Eurostat (2022) sulle donne tra i 25 e i 54 anni con 3 o più figli il 18 per cento risulta occupata con contratto temporaneo. Risulta parimenti limitante l'esclusione del lavoro domestico considerato il già elevato livello di lavoratori irregolari e il possibile effetto disincentivante verso una regolarizzazione a fronte dell'assenza di tale vantaggio contributivo. Se ne raccomanda pertanto l'estensione anche tale settore.

**Con riferimento alle misure in ambito sanitario**, la manovra per il 2024 prevede un finanziamento del fondo SSN insufficiente anche rispetto all'aumento della spesa sanitaria come stimata dalla Corte dei conti. Tra i vari obiettivi dichiarati figura la riduzione delle liste d'attesa, la cui lunghezza è divenuta oramai una criticità perdurante del sistema con notevoli ripercussioni sui cittadini.

Ulteriori preoccupazioni riguardano gli effetti delle disposizioni sulla spesa farmaceutica. Le innovazioni riguardanti i farmaci ospedalieri potrebbero dar luogo a risparmi a vantaggio delle industrie farmaceutiche. Allo stesso tempo, la cancellazione del sistema di sconti finora vigenti in ordine ai farmaci e l'aggiornamento del sistema di remunerazione alle farmacie avvantaggerebbero solo queste ultime.

In altri termini, le risorse liberate non confluirebbero al rafforzamento del Ssn e del servizio pubblico ma finirebbero per sovvenzionare strutture e soggetti privati; gli obiettivi posti a guida delle misure di settore, sarebbero, di fatto, disattesi.

Le risorse previste nella manovra **appaiono in ogni caso insufficienti rispetto alla necessità di una profonda riorganizzazione del sistema sanitario nazionale**, che è del tutto assente.

Con riferimento alle misure in materia di Pubblica Amministrazione, in linea generale vi è evidenza di insufficienti risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego rispetto all'inflazione acquisita nel triennio di riferimento. Manca in manovra il finanziamento per il piano straordinario dell'occupazione pubblica, con proroga e scorrimento delle graduatorie, per la stabilizzazione dei precari e per le nuove assunzioni che consentano di assorbire parte delle uscite, nell'auspicabile obiettivo di incrementare qualità, dimensioni e livelli nell'erogazione dei servizi pubblici a cittadini e imprese.

Non si scorge, in una legge di bilancio dai margini strettissimi alcuna risorsa per la legge di riforma sulla non autosufficienza, mentre si ricorda che nel Paese le famiglie con un componente con disabilità sono circa 2,8 milioni, poco più del 10 per cento delle famiglie presenti sul territorio, e che un quinto di queste famiglie, secondo i dati ISTAT 2022, risulta deprivato. In questo si raccomanda altresì di valutare il ripristino delle risorse per la disabilità.

Tale scelta appare poco giustificabile anche tenendo conto che a chiedere la riforma è il PNRR, mentre lo stesso Governo, con il via libera definitivo al disegno di legge delega del marzo scorso, si è impegnato sul tema affidando alla presidenza del Consiglio, e alla viceministra alle politiche sociali il coordinamento dei lavori tra ministeri e associazioni. In linea generale, la legge di bilancio dovrebbe contenere previsioni specifiche rivolte alla tutela dei soggetti fragili e alla riduzione delle disuguaglianze e quindi orientate a sostenere e promuovere tutte le energie presenti sul territorio e, tra queste, gli enti del terzo settore, nella consapevolezza che solidarietà e sussidiarietà sono anch'esse condizioni per uno sviluppo sostenibile.

In tema di politiche ambientali, malgrado l'annunciata revisione della fiscalità ambientale, nessuna rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi è contenuta nella manovra, mentre è sfumata la riforma dell'ecotassa sullo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani, nell'ambito del recepimento delle direttive europee sull'economia circolare. In via generale, manca un approccio sistemico al tema di prevenzione e della risposta all'impatto crescente di calamità naturali ed eventi catastrofici. Manca la visione di lungo periodo, quella "visione" che servirebbe per affrontare le emergenze e la pianificazione della cura del territorio, delle infrastrutture e delle persone. Di fronte al rischio che il Paese si trovi impreparato rispetto alle grandi trasformazioni, la spinta sostanziale ad una crescita sostenibile e strutturale resta affidata alla attuazione del PNRR.

In relazione all'auspicabile coinvolgimento delle **giovani generazioni** in contesti partecipativi e motivazionali rispetto al loro progetto di vita, va rafforzato l'investimento nel **servizio civile universale**.

Nella rinegoziazione in corso del PNRR, il Governo ha chiesto di prolungare per un anno il tempo necessario a raggiungere il *target* di giovani coinvolti nel servizio civile, senza formalizzare tuttavia la richiesta di un finanziamento ulteriore per il 2024. Ad oggi, il Fondo nazionale consta unicamente di fondi statali nel 2024 e nel 2025, salvo i tagli in sede di *spending review*. Nel 2023 sono state peraltro attivate misure e sono entrate in vigore norme che hanno generato maggiori costi ordinari: da qui la necessità di incrementare in misura significativa le risorse dedicate a tale misura.

L'implementazione di una legge di bilancio non richiede solo una **visione lungimirante e pragmatica** da parte dei decisori, ma deve inserirsi in una strategia ampia, che coniughi la prudenza fiscale con investimenti per un futuro sostenibile.

In tale quadro, la legge di bilancio deve funzionare con un attento bilanciamento, rispondendo alle necessità attuali senza trascurare gli obiettivi di lungo termine per il benessere delle generazioni future.

Benché le misure contenute nel disegno di legge all'esame possano apparire limitate e frammentarie, in un quadro complessivo di politica economica, diversi provvedimenti possono interpretarsi come un passo in avanti verso interventi di lungo termine, che dovranno essere sostenuti da iniziative legislative specifiche e azione amministrativa robusta nel corso della legislatura.

Per aumentare l'efficacia di queste misure, è però fondamentale – come già osservato nella parte generale della presente memoria - che esse siano accompagnate da una serie di **provvedimenti di follow-up e di monitoraggio**.

Ad esempio, l'attuazione delle riforme potrebbe beneficiare di un **sistema di reporting** regolare e trasparente, che permetta ai decisori e all'opinione pubblica di valutare l'impatto e l'efficienza delle azioni intraprese. Questo **monitoraggio costante** può fornire dati preziosi per correggere il tiro delle politiche in corso, adeguandole alle esigenze emergenti e agli ostacoli incontrati.

Infine, per garantire la piena realizzazione degli obiettivi strategici, può essere utile istituire **gruppi di lavoro** incaricati di esaminare e rafforzare le misure proposte a cui il Governo attribuisce maggior valore strategico nel senso indicato, coinvolgendo in maniera coerente, strutturata e periodica le parti sociali, esperti provenienti da vari

settori, rappresentanti del mondo accademico, dell'industria e della società civile, per assicurare un'analisi comprensiva e multilaterale.

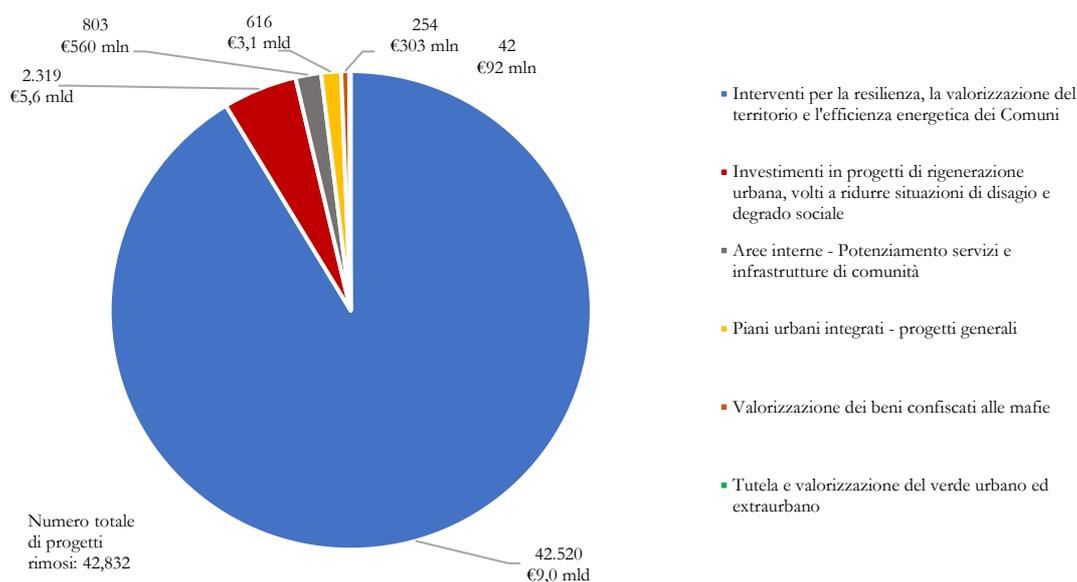
**A tale missione, in compiuta adesione ai principi sanciti dall'art. 99 della Costituzione e dell'efficace esercizio delle funzioni attribuitele dal quadro normativo vigente, si candida il CNEL.**

## ALLEGATO N. 2:

### STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DEL PNRR

Per comprendere meglio l'organizzazione finanziaria del Piano è necessario esaminare il funzionamento della *Recovery and Resilience Facility* (RRF), la componente finanziaria centrale del Piano. È importante notare che questo strumento si differenzia da un fondo tradizionale, poiché il suo processo di rendicontazione e *audit* non si concentra sulla semplice spesa, come avviene tipicamente nei finanziamenti pubblici. Piuttosto, è orientato verso risultati specifici, definiti in maniera collaborativa dallo Stato membro e la Commissione Europea, insieme alla destinazione delle risorse. Ogni sei mesi, la Commissione Europea verifica il rispetto delle scadenze stabilite nel Piano. Solo dopo questa verifica la Commissione eroga le risorse. Al centro di questo processo ci sono gli *Operational Agreements* (OA, Accordi Operativi) che ciascuno Stato membro ha siglato con la Commissione, con valutazioni trimestrali per monitorare l'andamento dei Piani nazionali. Il PNRR italiano prevede la realizzazione di quasi 300 iniziative o "misure" entro il 2026, ciascuna delle quali è associata a una o più *milestone* e *target*, per un totale di 527. Le *milestone* sono valutate qualitativamente e di solito riguardano l'approvazione di misure normative o amministrative, spesso legate a riforme. I *target*, invece, vengono monitorati tramite indicatori quantitativi, come ad esempio il numero di posti letto nelle nuove residenze studentesche, e sono in genere legati agli investimenti. Il Piano italiano prevede un totale di 213 *milestone* e 314 *target*.

Figura 1 – Progetti in ReGiS delle Misure da rimuovere dal PNRR



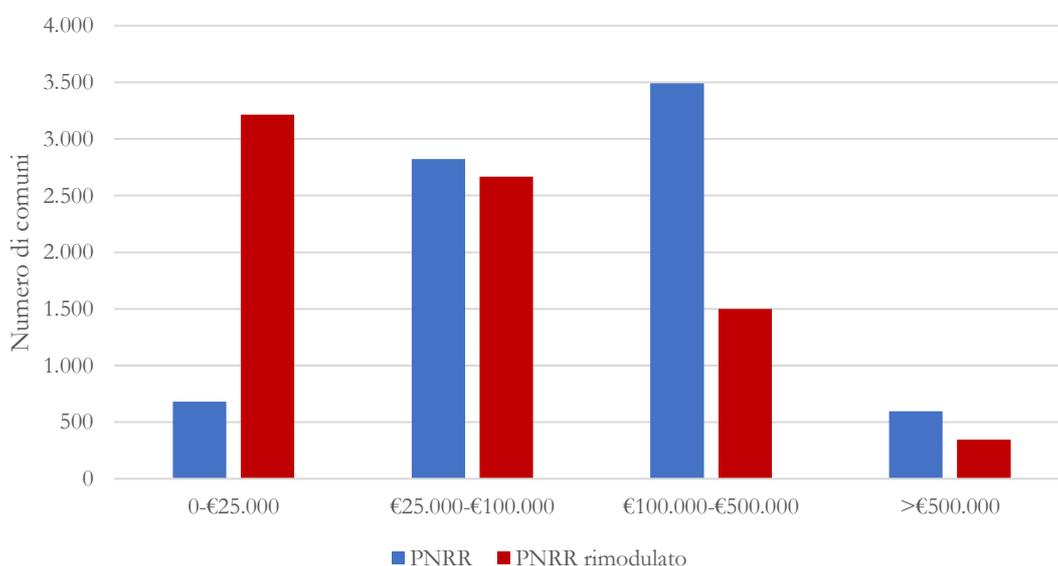
Tuttavia, dall'anno scorso gli OA hanno subito diverse revisioni negli Stati membri, principalmente a causa dei cambiamenti significativi nel panorama geopolitico ed economico. Nel caso dell'Italia, la terza relazione semestrale sul PNRR, pubblicata alla fine di maggio 2023, ha individuato 118 misure che stanno affrontando difficoltà. Queste difficoltà comprendono ostacoli di diversa natura, come problematiche normative, amministrative e di gestione, oltre alla necessità di rivedere alcuni degli accordi operativi iniziali a causa di definizioni poco chiare o precise; queste tipologie di difficoltà sono tipicamente risolvibili in maniera abbastanza semplice, per esempio mediante una ridefinizione formale degli obiettivi. 57 misure sono però state classificate come caratterizzate da "difficoltà oggettive", principalmente dovute ai cambiamenti nel panorama geopolitico durante gli ultimi due anni, che hanno portato a un aumento dei costi, alla scarsità di materiali e a interruzioni delle forniture. Il valore di tali misure si avvicina ai 95 mld, quasi la metà del totale dei fondi stanziati dalla RRF. Di conseguenza, è diventato necessario rivedere il Piano, seguendo l'esempio di altri Paesi in difficoltà simili. Inoltre, nel corso del 2023, tutti i Piani nazionali hanno dovuto considerare l'iniziativa *REPowerEU*, introdotta dalla Commissione Europea nel 2022 con l'obiettivo di accelerare l'indipendenza energetica dalla Russia e di promuovere la transizione ecologica.

In dettaglio, la revisione propone di eliminare dal PNRR nove investimenti, per un importo complessivo di circa 15,9 mld, equivalente a circa l'8 per cento dell'intero piano. Questi investimenti comprendono varie iniziative, tra cui interventi mirati alla valorizzazione territoriale e all'efficienza energetica nei comuni (per un totale di 6 miliardi di euro), progetti di rigenerazione urbana (3,3 miliardi di euro) e piani urbani integrati (2,5 miliardi di euro). È importante notare che la rimozione dal PNRR di queste iniziative non significa l'eliminazione dei progetti stessi, i quali saranno finanziati attraverso fonti di finanziamento nazionali alternative, in parte legate ai fondi strutturali dell'Unione Europea. Questo permetterà di estendere i termini temporali di esecuzione (passando dal 2026 al 2029) e di ridurre i vincoli, molto stringenti, associati agli Accordi Operativi (OA).

Sfruttando i dati dettagliati resi pubblici attraverso ReGiS, la piattaforma ufficiale di monitoraggio del Piano, il PNRR Lab dell'Università Bocconi ha esaminato la natura dei singoli progetti all'interno della proposta di definanziamento di tali misure, cercando di ottenere delle intuizioni per la loro modifica. Per 3 delle misure di cui si propone la rimozione dal PNRR, la piattaforma ReGiS non contiene progetti attivi. Queste tre misure riguardano la costruzione di impianti per la produzione energetica innovativi, compresi quelli *offshore*, l'uso dell'idrogeno in settori difficili da decarbonizzare e le misure per la gestione del rischio di alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico. Le rimanenti misure comprendono complessivamente circa

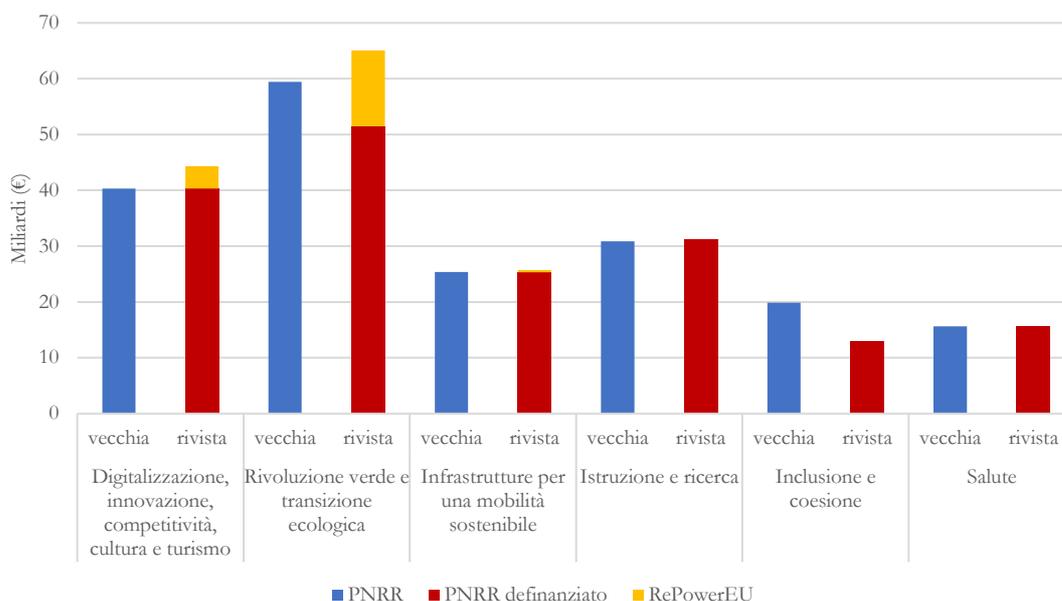
43.000 progetti di investimento (come rappresentato nella Figura 1). La dimensione media dei progetti associati a queste misure è limitata, attestandosi a circa 370.000 euro, a fronte di circa 780.000 euro di dimensione media complessiva dei progetti PNRR. Questi dati evidenziano una frammentazione significativa delle risorse assegnate alle misure per cui è stata proposta la cancellazione. Questa frammentazione potrebbe aver causato ritardi nell'attuazione dei progetti e difficoltà nell'implementazione, giustificando quindi la decisione di rimuoverli.

Figura 2 – Risorse PNRR per dipendente comunale



In realtà, i dati indicano che la responsabilità dell'attuazione di quasi tutti i circa 43.000 piccoli progetti associati alle misure destinate alla rimozione ricade sui Comuni, molti dei quali sono relativamente piccoli e non dispongono delle competenze necessarie per gestire i progetti del PNRR di cui sono soggetti attuatori. Questi Comuni si sono trovati gravati da un notevole onere amministrativo e a gestire una serie di progetti di investimento e fondi con una scadenza ravvicinata. In numerosi casi i finanziamenti PNRR ammontano a diverse centinaia di migliaia di euro per ciascun dipendente comunale coinvolto. I dati evidenziano che, attraverso la revisione del Piano, oltre 2.000 Comuni (su un totale di circa 7.600 per i quali abbiamo dati sul numero di dipendenti, ovvero circa il 96 per cento di tutti i Comuni italiani), vedranno una diminuzione del finanziamento del PNRR per dipendente, passando da oltre 100.000 euro a meno di 25.000 euro (Figura 2).

Figura 3 - Risorse europee per le Missioni del PNRR



Quali saranno le conseguenze dei risparmi di 15,9 mld derivanti dai tagli a questi 9 investimenti nel PNRR? La proposta del Governo è quella di unire questi risparmi ai 2,8 miliardi di euro di prestiti aggiuntivi messi a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito dell'iniziativa *REPowerEU*. Questo importo sarà ulteriormente integrato da un contributo più cospicuo dell'UE basato sulle linee guida di stanziamento del PNRR, pari a 150 milioni, e dai fondi delle politiche di coesione per il periodo 2021-2027, che ammontano a circa 450 milioni. Il totale consolidato di 19,3 mld sarà destinato a nuove iniziative all'interno del quadro *REPowerEU*. Queste nuove misure si suddividono principalmente in tre aree principali: reti di trasporto elettriche e del gas (per un valore di 2,3 miliardi di euro), transizione verde ed efficienza energetica (per un totale di 14,8 miliardi di euro) e supporto alle catene del valore (2,1 miliardi di euro). Inoltre, sono previsti 101 milioni aggiuntivi per avviare nuove riforme legate all'energia.

La Figura 3 illustra chiaramente il valore delle missioni originali del PNRR in blu, la revisione proposta in rosso e le nuove iniziative *REPowerEU* in giallo.