

SCHEMA DI PARERE

proposto dai Senatori Rojc, Franceschini, Malpezzi, Sensi

NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZE 2023

(Doc. LVII n. 1-bis)

La Commissione 4^a - Politiche dell'Unione europea,
esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze 2023;
premesso che,

la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2023 è giunta all'esame delle Camere in palese ritardo rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità pubblica. L'articolo 7, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, stabilisce in modo perentorio che il deposito della Nota di aggiornamento debba avvenire entro il 27 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Tale ritardo, oltre ad evidenziare le difficoltà e le divisioni interne alla maggioranza, comprime eccessivamente l'iter di esame parlamentare del documento, comprimendo per tale via le prerogative dell'opposizione;

la Nota di aggiornamento, caratterizzata da timori e reticenze, diversamente da quanto previsto dall'articolo 10-bis della legge n. 196 del 2009, risulta priva di alcuni elementi fondamentali. In particolare, nel descrivere i principali ambiti di intervento della futura manovra di bilancio, non include le indicazioni quantitative di massima relative alle misure di entrata e di spesa ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici;

la Nota di aggiornamento presenta, altresì, gravi profili di incoerenza rispetto alla normativa vigente. In particolare, l'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, stabilisce che scostamenti temporanei dal saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali, ossia in caso di periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea o ad eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese; nei presupposti della Relazione al Parlamento non è fatta menzione né agli eventi eccezionali né alle condizioni del ciclo economico nazionale che dovrebbero essere a fondamento della richiesta di scostamento dall'obiettivo di medio periodo (OMT) e pertanto la richiesta di scostamento risulterebbe giustificato soltanto dai timori dell'esecutivo sul possibile deterioramento dello scenario macro-economico e dell'acuirsi delle tensioni internazionali;

tali giustificazioni consentono al Governo di predisporre un nuovo livello programmatico di indebitamento netto in rapporto al PIL - in netto peggioramento rispetto a quanto previsto nel DEF 2023 - pari a -5,3 per cento nel 2023, -4,3 per cento nel 2024, -3,6 per cento nel 2025 e -2,9 per cento nel 2026, a fronte di un andamento tendenziale del rapporto deficit/PIL stimato al -5,2 per cento nel 2023, -3,6 per cento nel 2024, -3,4 per cento nel 2025 e -3,1 per cento nel 2026. Gli spazi finanziari che si rendono disponibili, quale differenza tra gli andamenti tendenziali e programmatici aggiornati, che includono anche la maggiore spesa per interessi passivi conseguente al maggior disavanzo, sono pari a 3,2 miliardi di euro nel 2023, a 15,7 miliardi nel 2024, a 4,6 miliardi nel 2025 e a 3,8 miliardi nel 2026;

la scelta di innalzare l'indebitamento netto a tali livelli, oltre a non essere adeguatamente giustificato da ragioni di eccezionalità:

- avviene nel momento in cui sono in corso le trattative in ambito UE per la riforma della *governance europea*, prefigurando, da un lato, una sfida dell'esecutivo in carica nei confronti degli Stati membri dell'UE favorevoli ad una maggiore rigidità del patto di stabilità e, dall'altro, un indebolimento delle ragioni sostenute dai Paesi più favorevoli ad una maggiore flessibilità del Patto di stabilità. Un atteggiamento che rischia di far venire meno la credibilità dei governi che hanno finora favorito un dialogo continuo e costruttivo sull'applicazione delle regole di bilancio più appropriate alle contingenze e alle caratteristiche delle economie nazionali, consentendo una maggiore gradualità nel percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine, anche attraverso l'approvazione di ampi spazi di flessibilità per effettuare investimenti pubblici e per attuare riforme finalizzate ad aggredire i limiti strutturali di ciascun Paese;
- risulta incoerente con i messaggi di "prudenza" sul fronte della finanza pubblica più volte sottolineati nel DEF 2023 e in contraddizione con gli impegni assunti su tale fronte dal Governo con l'approvazione in Parlamento della risoluzione di maggioranza al Documento di economia e finanza 2023 e con le recenti affermazioni del Ministro dell'economia e delle finanze;

la situazione di incertezza generata dalla Nota di aggiornamento e le criticità insite nelle scelte di politica economica e di finanza pubblica sottostanti la prossima manovra di bilancio iniziano a minare la credibilità dell'esecutivo e ad alimentare di forte instabilità intorno al nostro Paese i cui riflessi sono evidenziati dall'andamento dello *spread*, in forte crescita rispetto a pochi mesi fa, e dall'aumento della spesa per interessi sui titoli del debito pubblico, con rendimenti tornati al 5 per cento circa, che la Nota stima progredire dai 78,3 miliardi di euro del 2023 a circa 89 miliardi nel 2024, a 94,4 miliardi nel 2025 e a 103,5 miliardi nel 2026. Situazione che rischia di esporre, tra l'altro, il Paese al rischio di attacchi speculativi e al possibile abbassamento del *rating* sui titoli del debito pubblico;

Preso atto che,

la Nota di aggiornamento in relazione al quadro macroeconomico:

- evidenza per il 2023 un rallentamento in corso dell'economia superiore alle attese dei mesi scorsi;
- illustra un ottimistico miglioramento del livello della crescita nel 2024-2025 rispetto alle previsioni tendenziali. Il quadro macroeconomico programmatico si discosta, infatti, da quello tendenziale per una stima della crescita del PIL più favorevole di +0,2 punti percentuali nel 2024 (passando dal +1 per cento tendenziale a +1,2 per cento) e di +0,1 punti percentuali nel 2025 (passando dal 1,3 per cento al 1,4 per cento), ciò in netta controtendenza rispetto alle previsioni dei principali istituti e osservatori internazionali, tra cui la commissione Ue e l'OCSE (0,8 per cento), l'ultimo dei quali, l'IMF che ha stimato la crescita per il 2024 allo 0,9 per cento. Nel 2026, il tasso di crescita programmatico è previsto diminuire rispetto alle previsioni tendenziali di 0,2 punti attestandosi all'1 per cento;
- le variazioni della crescita nel 2024 e 2025 sono per lo più dovute agli interventi che il Governo intende predisporre nella prossima legge di bilancio e il maggiore contributo, stante l'andamento negativo delle esportazioni nette (-0,2 punti percentuali), è affidato esclusivamente all'incremento della domanda interna (+1,3 punti percentuali). Si prefigura, in sostanza, un forte incremento dei consumi delle famiglie e un forte miglioramento dello scenario degli ordinativi e del fatturato delle imprese che allo stato attuale non è suffragato da dati e segnali concreti;
- non si evidenzia, altresì, nella Nota l'impatto del PNRR sulla crescita del PIL, aggiornato alla luce delle revisioni apportate al Piano;
- in relazione agli investimenti, il quadro macroeconomico programmatico evidenzia un debole miglioramento nel 2024 e 2025 rispetto al quadro tendenziale che, tuttavia, non risulta adeguatamente motivato, tenendo conto anche dei ritardi che si stanno accumulando sul fronte del PNRR e i previsti tagli di spesa in conto capitale da parte delle amministrazioni centrali;

in relazione al quadro programmatico di finanza pubblica si prevede un forte peggioramento di tutti i principali indicatori sia rispetto alle previsioni tendenziali a legislazione vigente, sia rispetto alle previsioni programmatiche del DEF 2023. In particolare:

- l'indebitamento netto è stato programmato per l'anno 2024 al 4,3 per cento, in sensibile peggioramento di 0,7 punti rispetto al tendenziale e di 0,6 punti percentuali rispetto al dato programmatico previsto nel DEF di aprile scorso. Nel 2025 e nel 2026 è previsto al 3,6 per cento e al 2,9 per cento, in peggioramento di 0,2 punti percentuali rispetto alle previsioni tendenziali;

- l'indebitamento netto strutturale è programmato per l'anno 2024 al -4,8 per cento, in netto peggioramento sia rispetto al dato programmatico previsto nel DEF di aprile scorso (-4,1 per cento) sia rispetto allo scenario tendenziale contenuto nella Nota di aggiornamento (- 4,0 punti percentuali. Si tratta di una "deviazione significativa" in ragione della quale il Governo ha allegato alla Nota di Aggiornamento la Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243;
- particolarmente preoccupante è il dato relativo al “Saldo primario”, che presenta un percorso meno favorevole sia rispetto alle previsioni programmatiche del DEF di aprile scorso sia rispetto allo scenario tendenziale della Nota di aggiornamento, per effetto del mancato controllo della spesa e ai nuovi interventi previsti che vanno ad aggredire i saldi di finanza pubblica. Il saldo primario, fatta eccezione per il periodo emergenziale determinato dal Covid-19, è stato negli scorsi anni sempre in terreno positivo consentendo al nostro Paese di acquisire credibilità sui mercati internazionali per capacità di controllo della nostra finanza pubblica. Con le previsioni contenute nei precedenti DEF e NADEF, da ultimo confermato dal DEF 2023, il percorso del nostro saldo primario indicava un ritorno a livelli positivi in rapporto al PIL nel 2024. Con la Nota di aggiornamento in esame, al contrario, il quadro programmatico rileva un Saldo primario al -0,3 per cento nel 2024, in peggioramento sia rispetto al quadro programmatico del DEF di aprile scorso (+0,3 per cento), sia rispetto al quadro tendenziale a legislazione vigente (0,6 per cento). Il ritorno in positivo nel 2025 avviene con un percorso più lento e meno efficace sia rispetto al quadro programmatico sia a quello tendenziale;
- con molto ottimismo e forte preoccupazione, tenuto conto dell'andamento dello spread e dei primi segnali di sfiducia dei mercati internazionali nei confronti del nostro Paese, il Governo stima nel quadro programmatico della Nota una spesa per interessi in sostanziale equilibrio rispetto allo scenario tendenziale e in lieve peggioramento rispetto allo scenario programmatico del DEF di aprile scorso, attestandosi al 4,2 per cento nel 2024, al 4,3 per cento nel 2025 e al 4,6 per cento nel 2026;

il debito pubblico, secondo quanto evidenziato dalla Nota, non scende ad un ritmo significativo nel periodo previsionale. In particolare, il percorso di decrescita del rapporto debito/Pil rallenta sensibilmente nel 2024 rispetto allo scenario tendenziale, attestandosi al 40,1 per cento, ad un livello superiore di 0,4 punti percentuali rispetto al tendenziale. Nel 2025 è previsto scendere al 139,9 per cento e nel 2026 al 139,6 per cento;

Constatato che,

sul fronte delle entrate prosegue l'azione di erosione della base imponibile, iniziata con la legge di bilancio dello scorso anno con l'estensione dell'applicazione della Flat tax.

La Nota preannuncia l'attuazione della prima fase della Riforma fiscale, "con il passaggio dell'imposta sui redditi delle persone fisiche a tre aliquote e il mantenimento della flat tax per partite IVA e professionisti con ricavi ovvero compensi inferiori a 85 mila euro", che verranno parzialmente coperte da una non circostanziata revisione delle detrazioni fiscali;

nella Nota, il Governo non viene altresì previsto alcun contributo significativo dalla lotta all'evasione fiscale e al sommerso. Al contrario, il Governo prosegue nel percorso volto ad allargare il divario tra i contribuenti che adempiono regolarmente agli obblighi tributari e coloro che al contrario hanno evaso tali obblighi, prevedendo nei confronti di questi ultimi ulteriori interventi di "tolleranza" fiscale, quali la reiterazione di definizioni agevolate, sconti, concordati fiscali e altri interventi della medesima natura. Le attività di contrasto all'evasione, secondo quanto previsto nella Nota, si limiteranno a migliorare soltanto la *tax compliance* dei contribuenti e l'interoperabilità delle banche dati, mentre nessun cenno è fatto all'implementazione delle attività di contrasto all'evasione delle imposte dirette ed indirette, in particolare dell'Iva, che annualmente sottraggono miliardi di euro alle entrate del bilancio pubblico;

sul fronte della spesa preoccupano i preannunciati tagli alle amministrazioni centrali e in particolare, il contributo che verrà richiesto sul fronte degli investimenti pubblici. La Nota conferma che sul complesso dei risparmi di spesa pubblica preventivata, una quota fino al 30 per cento verrà conseguita attraverso la riduzione delle voci di spesa in conto capitale senza precisare in quali ambiti e con la sola esclusione delle voci relative ai progetti a valere sul PNRR e sul Piano complementare; le spese per la ricostruzione a seguito di calamità naturali e le spese per la misura Transizione 4.0;

con riguardo agli enti territoriali la Nota non smentisce il ricorso ad ulteriori tagli di spesa che si tradurranno inevitabilmente in tagli ai servizi per i cittadini. Le Regioni sono in evidente difficoltà sul fronte della spesa sanitaria, e richiedono un rifinanziamento di almeno 4 miliardi di euro. così come i Comuni a fronte delle minori entrate registrate nel corso degli ultimi anni e dopo la sottrazione di circa 13 miliardi di euro del PNRR e con conseguente definanziamento di circa 42.000 progetti;

particolare allarme vi è sul fronte della spesa sanitaria. La Nota evidenzia che a legislazione vigente, la spesa sanitaria è prevista scendere dal 6,6 per cento del Pil del 2023, al 6,2 per cento nel 2024 e nel 2025 e al 6,1 per cento nel 2026 e nulla viene precisato in merito alla spesa programmata per tale settore. La Nota si limita a prevedere che la legge di bilancio 2024 provvederà agli stanziamenti, per il triennio 2024-2026, da destinare al personale del sistema sanitario;

le prestazioni sociali in denaro, nello scenario a legislazione vigente, raggiunto il livello del 21,1 per cento nel 2024, scenderanno nel biennio successivo rispettivamente al 20,9 per cento e al 20,8 per cento, con la spesa per pensioni ferma al 16 per cento nel 2024 e al 15,9 per cento nel biennio successivo. Su tali voci pesa, tuttavia, l'andamento

dell'inflazione il cui andamento preventivato erode il valore reale delle prestazioni in denaro e delle pensioni;

Rilevato che,

la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023, avvitato intorno alle promesse elettorali e ad alcune delle problematiche del presente, oltre che reticente in merito ai futuri interventi su importanti ambiti settoriali, risulta del tutto priva di visione e prospettive per le politiche di sviluppo economico del Paese nei prossimi anni di fronte alle importanti sfide della transizione ambientale e digitale e della conseguente riconversione industriale delle produzioni, e per le politiche del welfare e di sostegno alle famiglie, a partire da quelle a basso reddito;

nessun passaggio è dedicato alla difficile situazione in cui si trovano migliaia di imprese operanti nei settori trainanti della nostra economia. Nel settore edilizio, numerose imprese edili sono in una difficile situazione di scarsa liquidità e ancora in attesa delle misure per lo sblocco della cessione dei crediti del superbonus. Nel settore dell'automotive e del relativo indotto, numerosi stabilimenti sono a rischio di chiusura e con essi migliaia di posti di lavoro;

la politica industriale risulta da mesi assente e con effetti disastrosi per il Paese. Le vicende degli stabilimenti ex-Ilva, della Tim e di ITA/Alitalia, e da ultimo quello della Magneti Marelli, coinvolgono settori strategici per l'economia del Paese e i percorsi finora previsti per ciascuno di essi prefigura una sostanziale rinuncia al presidio e alla salvaguardia di importanti imprese di interesse strategico nazionale in favore di soggetti privati e Fondi esteri, con conseguenti riflessi sulla perdita di migliaia di posti lavoro e di qualificati centri di produzione e di ricerca;

da ultimo, emergono preoccupanti notizie in merito a non precisate "Privatizzazioni" di partecipate pubbliche che secondo annunci del Governo dovrebbero garantire circa 20 miliardi di euro di coperture nel prossimo triennio. Considerata la consistenza delle suddette cifre, appaiono evidenti sia i rischi e sia le conseguenze dell'ingresso nelle compagini azionarie in imprese di rilevante interesse strategico nazionale da parte di soggetti privati e Fondi esteri;

in materia di politica energetica non si intravedono passi in avanti. La diversificazione degli approvvigionamenti e delle fonti energetiche risulta ferma al lavoro svolto dal precedente Governo, tanto che il Paese risulta sempre più soggetto a continui aumenti dei costi energetici, ormai insostenibili per numerose famiglie e imprese e dei carburanti a causa dei mancati progressi su tale fronte. Nonostante tali difficoltà, la Nota preannuncia che il Governo intende ritirare gradualmente le misure di sostegno connesse agli aumenti dei prezzi dei beni energetici;

Tenuto conto che,

la Nota evidenzia che la prossima manovra di bilancio poggia su quattro direttrici prioritarie di finanziamento degli interventi: 1) l'incremento dell'indebitamento netto di 15,7 miliardi nel 2024, di 4,6 miliardi nel 2025 e di 3,8 miliardi di euro nel 2026; 2) la *spending review* da cui sono attesi risparmi di spesa per circa 2 miliardi di euro; 3) le irrealistiche privatizzazioni per circa 20 miliardi di euro per il triennio 2024-2026; 4) i tagli alle detrazioni fiscali, non quantificati, per finanziare una prima parte della riforma fiscale, nonché i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, ivi compreso il rinnovo dei contratti del settore sanitario. Su tali coperture emergono evidenti dubbi di sostenibilità;

l'impostazione della prossima manovra di bilancio, così come preannunciato nella Nota, non sembra orientata a risolvere le suddette criticità e non si preannunciano misure di stimolo della crescita e in grado di generare nuova occupazione;

la Nota si limita ad indicare come ambiti principali della prossima manovra, in termini d'impatto sulla finanza pubblica, il taglio contributivo (riduzione del cuneo fiscale) e gli stanziamenti per l'avvio della riforma del sistema fiscale e per supportare le famiglie più numerose. A questi si aggiungono gli stanziamenti da destinare al personale del sistema sanitario, gli incentivi per gli investimenti nel Mezzogiorno e le risorse per le politiche invariate, quali i rinnovi contrattuali della PA e le spese necessarie per preservare la continuità dei servizi pubblici;

Per quanto di competenza della Commissione,

tenuto conto che nell'ambito del Semestre europeo il Consiglio ha approvato in luglio le sue raccomandazioni specifiche per Paese sui programmi nazionali di riforma 2023 e ha formulato pareri sui programmi di stabilità o convergenza aggiornati. Le raccomandazioni per l'Italia invitano, tra l'altro, il nostro Paese ad assicurare una politica di bilancio prudente, limitando l'aumento della spesa primaria, utilizzare i risparmi dalla graduale riduzione delle misure di sostegno di emergenza connesse all'energia per ridurre il disavanzo pubblico, garantire l'assorbimento efficace delle risorse del PNRR, ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e accelerare la produzione di energie rinnovabili aggiuntive;

esattamente al contrario di quanto raccomandato in sede europea e di quanto sarebbe necessario per il nostro Paese, come si esposto in premessa l'indebitamento netto è stato programmato per l'anno 2024 al 4,3 per cento, l'indebitamento netto strutturale è programmato per l'anno 2024 al -4,8 per cento, una "deviazione significativa", il saldo primario al -0,3 per cento nel 2024 presenta un percorso meno favorevole sia rispetto alle previsioni programmatiche del DEF sia rispetto allo scenario tendenziale della Nota di aggiornamento, per effetto del mancato controllo della spesa e ai nuovi interventi previsti che vanno ad aggredire i saldi di finanza pubblica, il debito pubblico

non scende ad un ritmo significativo nel periodo previsionale ed anzi il percorso di decrescita del rapporto debito/Pil rallenta sensibilmente nel 2024 rispetto allo scenario tendenziale, attestandosi al 40,1 per cento, ad un livello superiore di 0,4 punti percentuali rispetto al tendenziale. Nel 2025 è previsto scendere al 139,9 per cento e nel 2026 al 139,6 per cento;

le scelte del Governo in tale senso avvengono oltretutto nel momento in cui sono in corso le trattative in ambito UE per la riforma della *governance europea*, prefigurando, da un lato, una sfida dell'esecutivo in carica nei confronti degli Stati membri dell'UE favorevoli ad una maggiore rigidità del patto di stabilità e, dall'altro, un indebolimento delle ragioni della maggiore flessibilità del Patto di stabilità, e risultano incoerenti con i messaggi di "prudenza" sul fronte della finanza pubblica espressi a più riprese e in contraddizione con gli impegni assunti su tale fronte dal Governo; tra l'altro, ciò mina la credibilità dell'esecutivo, alimenta una forte instabilità intorno al nostro Paese, e rischia di esporre il Paese al rischio di attacchi speculativi; sarà il Ministro dell'economia e delle finanze a dover rispondere a breve, durante i vertici in programma dell'Ecofin, al difficile compito di giustificare tali scelte e ad evitare al nostro Paese una situazione di isolamento nell'ambito dell'Unione Europea in ragione di obiettivi di bilancio pesantemente rivisti con una significativa deviazione dal percorso più volte raccomandato dal Consiglio;

inoltre, il Governo, invece di garantire l'adeguato assorbimento delle risorse PNRR che favorirebbe crescita e ammodernamento del Paese, ne ha prima modificato la *governance* con un conseguente rallentamento operativo, e ha poi avanzato plurime richieste di revisione del Piano, con ingenti tagli ad interventi essenziali, quali ad esempio quelli su ambiente e salute; il nuovo capitolo su REPowerUE su cui si vuole convogliare le risorse derivanti dai tagli al PNRR resta inadeguato rispetto agli scopi ed ancora in valutazione; di fatto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza è fermo e, nonostante i reiterati annunci, si rischia di rinviare o perdere il conseguimento delle rate spettanti al nostro Paese. Nel frattempo, in conseguenza delle modifiche proposte al PNRR, sono stati sottratti agli enti locali interventi per circa 13 miliardi di euro; tutto ciò mette a repentaglio il realizzarsi delle essenziali transizioni verde e digitale che pure la Nota di aggiornamento richiama tra elementi essenziali per la crescita del Paese;

esprime

PARERE CONTRARIO