



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Memoria concernente
Osservazioni e Proposte
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro
sul Piano Strutturale di Bilancio
di medio termine
Italia 2025-2029

Audizione del Presidente Prof. Renato Brunetta
presso le Commissioni congiunte
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
V della Camera dei deputati (Bilancio)

7 ottobre 2024



**MEMORIA CONCERNENTE OSSERVAZIONI E PROPOSTE
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
SUL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE
ITALIA 2025-2029**

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE PROF. RENATO BRUNETTA
PRESSO LE COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

7 ottobre 2024

**La nuova *governance* europea e l'impatto sul ciclo di programmazione
economico-finanziaria: il nuovo strumento di programmazione (PSB)**

(Parere ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10)

INDICE

Nota introduttiva	3
Parte I	3
Il quadro normativo di riferimento: le nuove regole della <i>governance</i> UE, il calendario del processo di programmazione economico-finanziaria.....	3
Parte II.....	6
Dal 2019 al 2023: l'eredità di quattro anni di politiche economiche straordinarie. Il disallineamento dei conti dell'Italia dal resto d'Europa e l'aggiustamento 2024-27 nel quadro tendenziale del DEF	6
Il ritorno del Patto di Stabilità, le nuove regole europee e il Piano strutturale di bilancio di medio termine	9
Lo scenario di partenza: la congiuntura del 2024	12
Lo scenario di partenza: il dialogo con la Commissione e la definizione del Piano dell'Italia	18
La politica di bilancio del Piano: confronto con lo scenario di finanza pubblica tendenziale.....	22
Lo scenario macroeconomico al 2029.....	27
Parte III	32
Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro	32
• Riforme, crescita, investimenti	34
• Coordinamento UE	37
• Lavoro	37
• Lavoro – dinamiche demografiche	38
• Previdenza.....	40
• Cuneo fiscale e Irpef.....	40
• Sanità.....	41
• Giovani – L'attrattività dei giovani come nuovo perno per le politiche della crescita	42
• Coesione e dialogo sociale	45

Nota introduttiva

Con il presente documento il CNEL illustra le proprie osservazioni in linea con quanto disposto dell'articolo 10, lettera b) della legge 30 dicembre 1986, n. 936¹, che fa espresso riferimento all'esame in specifica sessione del documento che il Governo presenta ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, tenendo conto delle nuove regole europee in vigore da quest'anno, che vincolano i Paesi membri a nuove procedure e a un nuovo calendario di programmazione economico-finanziaria.

PARTE I

Il quadro normativo di riferimento: le nuove regole della *governance* UE, il calendario del processo di programmazione economico-finanziaria

Riforma in vigore dal 30 aprile 2024
<p>Regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (cd. "braccio preventivo")</p> <p>Regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. "braccio correttivo")</p>
Da recepire entro il 31 dicembre 2025
<p>Direttiva (UE) 2024/1265 recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri</p>

La riforma, lasciando invariata la base giudica di riferimento (articoli 121 e 126 TFUE), modifica la **procedura di coordinamento preventivo** delle politiche economiche degli Stati membri, nel senso specificato nel considerando 45 del **Regolamento 2024/1263** (*"poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire garantire il coordinamento efficace delle politiche economiche e la sorveglianza di bilancio multilaterale, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata o degli effetti del coordinamento e della sorveglianza, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE"*).

¹ Articolo 10. Attribuzioni. 1. (...) a) esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie; b) esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e ss. e ii.; (...) d) esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali]".

Il nuovo Patto di stabilità e crescita è improntato a una **logica negoziale** e incentrato su:

- un **documento di programmazione**, il **Piano Strutturale di Bilancio di medio termine**, con obiettivi sia finanziari che di riforme e investimenti;
- un **unico indicatore da monitorare** in sede di coordinamento e sorveglianza, **la spesa pubblica netta** (che sostituisce il precedente saldo strutturale) con riferimento agli eventuali aggiustamenti necessari al fine di prevenire e correggere gli scostamenti dai parametri **rimasti immutati** dei rapporti **deficit/PIL (3%)** e **debito/PIL (60%)**

Piano strutturale di bilancio di medio termine
durata: 4/5 anni (coincidente con la durata ordinaria della legislatura nazionale); gli Stati possono presentare i loro Piani ed eventuali piani di aggiustamento estensibili fino a 7 anni (ma per estendere a 7 anni il rientro dai deficit eccessivi, il PSB dovrà prevedere un insieme di riforme/ investimenti tali da rispondere alle difficoltà strutturali del paese e alle raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo)
definito in base alla traiettoria dell'aggregato della spesa pubblica netta , in considerazione della sostenibilità del debito (fonte → Analisi di sostenibilità del debito pubblico di medio-lungo termine - DSA , doc. della Commissione) e di un piano di investimenti e riforme strutturali
la spesa pubblica va considerata al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, nonché degli elementi ciclici della spesa per i sussidi di disoccupazione

Per il primo ciclo di programmazione il Regolamento (UE) 2024/1263 prevede che la Commissione, entro il 21 giugno 2024 (a regime, entro il 15 gennaio), trasmetta riservatamente agli Stati membri con **debito pubblico che supera il 60% del PIL** o un **disavanzo maggiore del 3% del PIL**, la **traiettoria di riferimento di riduzione della spesa netta** che, per gli Stati interessati, dovrebbe condurre il **deficit a collocarsi stabilmente sotto il valore del 3%** e il **debito su livelli al di sotto del 60%**, o almeno a collocarsi su un **"percorso di riduzione plausibile"**.

A seguito di un "dialogo tecnico" con la Commissione, gli Stati **presenteranno i loro PSB (inclusi gli eventuali piani di aggiustamento, estensibili fino a 7 anni)** entro il 20 settembre per il 2024 (**termine non perentorio**: potrebbe essere concordata con la Commissione una proroga fino al 15 ottobre) ed **entro il 30 aprile a regime**, insieme alla "Relazione annuale di monitoraggio".

Considerata la elasticità del concetto di *riduzione plausibile*, in sede di modifica delle iniziali proposte di riforma della Commissione, sono stati integrati nel testo del Regolamento **parametri numerici rigidi** che prevedono:

- a) **con riferimento al debito**, una riduzione media annuale del rapporto debito/PIL pari almeno all'1% nel caso di $DEB/PIL > 90\%$; una riduzione media annuale del rapporto debito/PIL almeno dello 0,5% se il rapporto DEB/PIL è compreso tra 60% e 90%, **da assicurare in 4 o 7 anni**;
- b) **con riferimento al deficit**, nel medio termine gli Stati devono tendere al raggiungimento di un **"margine di resilienza comune"**, con la finalità di assicurare un

marginale di manovra in caso di necessità, in modo da evitare che *shock* inattesi possano compromettere il percorso di avvicinamento; il margine definito è, in termini strutturali, pari all'1,5% del PIL, da raggiungere con un ritmo di riduzione del **saldo primario strutturale** (saldo della spesa pubblica al netto delle spese per interessi e misure temporanee o *una tantum*) pari:

- a) **allo 0,4% del PIL**, fino al raggiungimento del margine di resilienza, nel caso di piani di aggiustamento della durata di 4 anni;
- b) **allo 0,25% del PIL**, nel caso di piani della durata di 7 anni.

Semestre europeo - "Pacchetto di primavera" (19 giugno 2024)
a) Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia {SWD (2024) 600 final} - {SWD (2024) 612 final}
b) Relazione per Paese 2024 , che accompagna il documento Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia {COM (2024) 612 final} - {SWD (2024) 600 final}
c) Relazione della Commissione - indicazioni deficit eccessivo per Belgio, Cechia, Estonia, Spagna, Francia, Italia, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Finlandia (relazione prevista dall'art. 126, par. 3, TFUE) - {COM (2024) 598 final}

Orientamenti per gli Stati membri sugli obblighi di informazione per i piani strutturali di bilancio di medio termine e per le relazioni annuali sui progressi compiuti (21 giugno 2024) - Comunicazione della Commissione (C/2024/3975)
Proposta di decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia (8 luglio 2024) - {COM (2024)513 final}

Il Piano sostituirà i contenuti della prima e terza sezione del DEF. Ad eccezione della disciplina transitoria prevista per questo primo anno, il PSB dovrà essere presentato dal Governo ogni 5 anni, entro il 30 aprile dell'ultimo anno del Piano in vigore, ma è garantita la possibilità per lo Stato membro e la Commissione di prorogare il termine.

In casi particolari – ad esempio l'insediamento di un nuovo governo, o condizioni oggettive che impediscono, a più di 12 mesi dalla scadenza, l'attuazione del Piano - gli obiettivi programmatici pluriennali per la traiettoria di spesa netta potranno essere rivisti. Tali obiettivi sono monitorati annualmente e i risultati saranno descritti in una Relazione annuale sui progressi compiuti, da presentarsi ogni anno entro il 30 aprile.

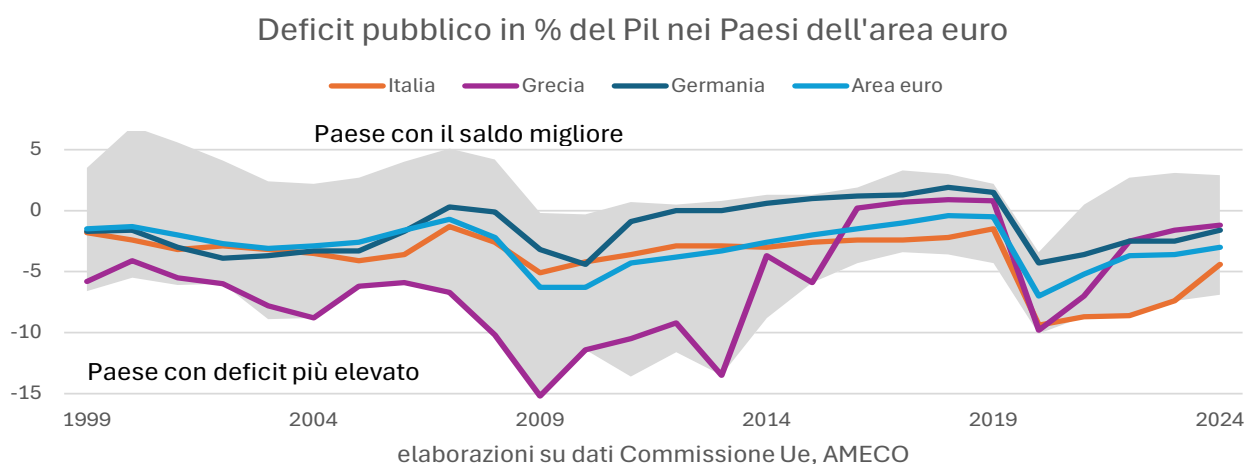
Va infine sottolineato che le nuove regole di bilancio europee non modificano la disciplina relativa al Documento Programmatico di Bilancio (DPB), strumento che contiene gli aggiornamenti delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, nonché i principali ambiti di intervento della prossima manovra. Tale documento continua ad essere presentato alla Commissione entro il 15 ottobre di ogni anno, e dovrà garantire la compatibilità con il percorso di spesa netta indicato nel Piano strutturale di bilancio. La definizione e l'approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2025 seguirà le procedure previste dalla normativa vigente.

PARTE II

Dal 2019 al 2023: l'eredità di quattro anni di politiche economiche straordinarie. Il disallineamento dei conti dell'Italia dal resto d'Europa e l'aggiustamento 2024-27 nel quadro tendenziale del DEF

I dati relativi ai saldi di finanza pubblica aggregati delle singole economie dell'eurozona sintetizzano **evoluzioni differenti** nelle varie economie dell'area. Anche nell'ultima fase tali differenze sono risultate piuttosto marcate. Difatti, la **sospensione dei vincoli del Patto di Stabilità** europeo, dal 2020 al 2023, ha lasciato ampi spazi per misure discrezionali da parte dei Paesi membri per fronteggiare la pandemia e la crisi energetica che hanno colpito in misura diversa le singole nazioni; tuttavia, **alcuni Paesi già dal 2022 hanno iniziato un percorso di rientro**. La persistenza di politiche di bilancio disallineate fra le economie dell'eurozona rivela risposte differenziate rispetto ai due shock che hanno accomunato le diverse economie, seppure con intensità diverse, anche per le politiche sanitarie ed energetiche seguite. In particolare, dai dati emerge un andamento decisamente più prudente in **Germania**, dove il saldo sarebbe stato già vicino al pareggio se la Corte dei Conti tedesca non avesse imposto una riclassificazione di spese imputate a fondi esterni al bilancio federale.

Dal grafico, che per il 2024 si basa sulle previsioni di primavera della Commissione Ue, si osserva come **l'Italia**, che dal momento dell'ingresso nell'euro sino a prima della pandemia aveva mantenuto saldi di bilancio non distanti dalla media dell'eurozona in virtù soprattutto di elevati avanzi primari, abbia registrato **dal 2020 un livello del deficit pubblico ben più elevato**, disallineandosi quindi dagli andamenti prevalenti nei altri principali Paesi, al punto, da diventare per quattro anni di seguito il Paese con il disavanzo maggiore fra quelli dell'eurozona.



Il disallineamento italiano ha conseguenze in prospettiva, considerando che esso comporta maggiori esigenze di correzione dei saldi negli anni a venire.

D'altra parte, essendo l'Italia già caratterizzata da un livello del rapporto fra debito pubblico e PIL fra i più elevati nel panorama europeo e internazionale, non è auspicabile il mantenimento di un livello del deficit distante da quello medio delle altre economie, in

ragione delle possibili conseguenze sulla **credibilità della sostenibilità** degli oneri del debito, anche alla luce dell'avvio da parte della Bce della politica di riduzione dei titoli di Stato detenuti (*quantitative tightening*).

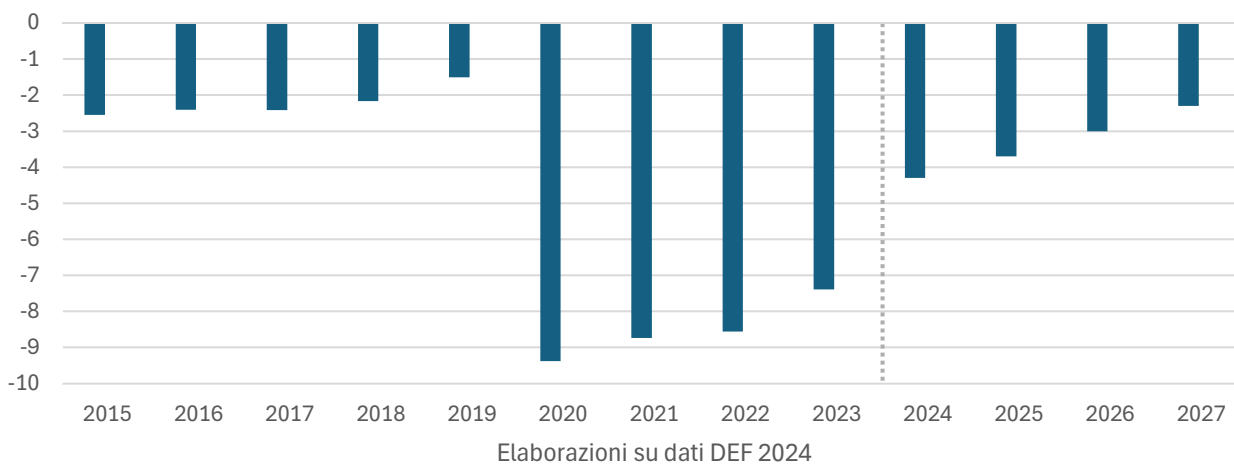
Un aspetto importante per interpretare l'evoluzione recente dei saldi di finanza pubblica in Italia è il fatto che in parte gli elevati livelli raggiunti dal deficit non erano stati programmati. Si è trattato difatti di **risultati a consuntivo decisamente peggiori** rispetto alle previsioni governative. Per esempio, nel 2023 il deficit pubblico è risultato pari al 7,4% del PIL, ben più elevato rispetto a quello che il Governo aveva anticipato nella Nadev di settembre 2023 (5,2% del PIL).

Ciò è dipeso dal fatto che il costo dei **bonus fiscali** per le ristrutturazioni di immobili ha superato largamente quanto era stato preventivato. Anche nei primi mesi 2024 le autorizzazioni del superbonus si sono mantenute su livelli elevati, spingendo quindi il Governo a intervenire nuovamente con l'obiettivo di arrestarne il flusso.

Il peso del superbonus sui conti del 2023 è importante per comprendere le caratteristiche del quadro di finanza pubblica del periodo successivo. Allo scopo, nel grafico si mostra l'andamento del rapporto deficit pubblico/PIL indicato nel **quadro tendenziale di finanza pubblica** del DEF dell'aprile 2024, costruito in base alla legislazione vigente. Il **miglioramento è significativo**, considerando che il deficit secondo il DEF era previsto scendere al 3,0% nel 2026, per poi portarsi al 2,3% nel 2027.

L'aspetto da sottolineare è che questa discesa è contenuta nel quadro tendenziale, ovvero avviene senza bisogno di interventi di correzione.

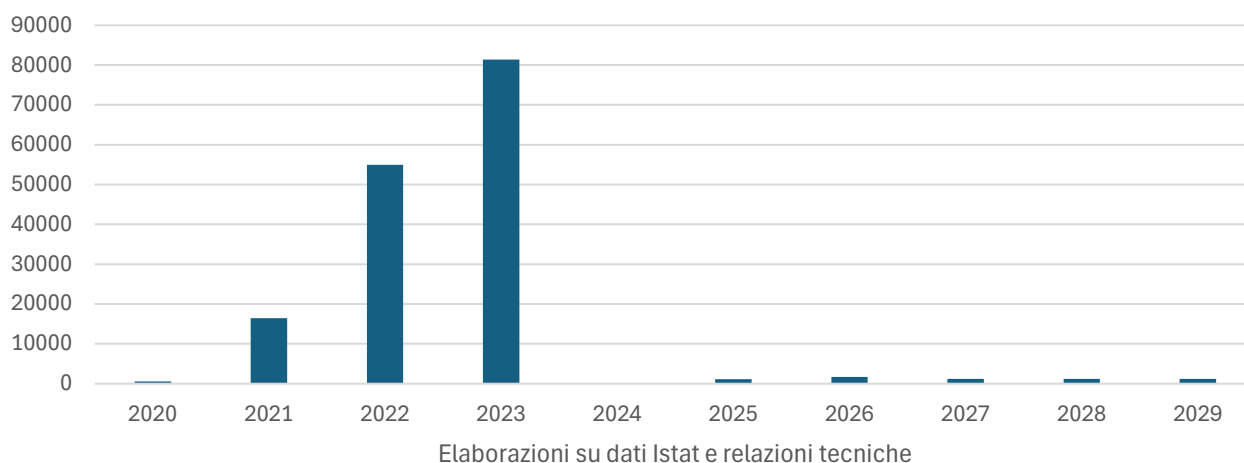
Deficit pubblico, in % del Pil, DEF quadro tendenziale



Questo andamento dipende in buona misura dal fatto che il saldo del 2022-2023 **incorpora misure transitorie che sono attese ridimensionarsi dal 2024**, sino ad azzerarsi dal 2025 in avanti: oltre al superbonus per le ristrutturazioni edilizie, tali misure includevano anche i pacchetti contro il "caro energia" del 2022, in parte ancora confermati nuovamente nel 2023.

La stima dell'onere di tali politiche sul bilancio del 2023 è di poco inferiore ai 100 miliardi, di cui circa 80 legati al Superbonus. A queste misure va quindi attribuito in buona misura il deficit elevato del 2022-23 e la sua successiva caduta evidenziata nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente dal 2024 in poi.

Impatto del superbonus sul deficit pubblico, mln di €



Oltre a ciò, occorre poi ricordare che vi sono misure di finanza pubblica che sono state **finanziate per il solo 2024**, ma che il Governo intende confermare per il 2025. Non essendo finanziate per gli anni venturi, il tendenziale a legislazione vigente registra un miglioramento del saldo dal prossimo anno e successivi². La conferma di tali misure richiede dunque **coperture aggiuntive dell'ordine di un punto percentuale di PIL dal 2025**. In definitiva, il quadro tendenziale del DEF mostrava un **andamento estremamente virtuoso** dei conti pubblici, proprio per il venir meno delle misure straordinarie legate al superbonus e agli interventi contro il caro-energia. Se si vorrà mantenere il deficit lungo la traiettoria evidenziata dal DEF e nello stesso tempo confermare le politiche introdotte a valere sul 2024 si rende tuttavia necessario reperire risorse aggiuntive.

Naturalmente, la riduzione dei sostegni e degli incentivi ha **effetti restrittivi sull'economia**, che dovrebbero essere compensati da un lato dal miglioramento dei bilanci familiari grazie alla riduzione dell'inflazione in presenza di ulteriori aumenti retributivi e dall'altro lato dalla progressiva messa a terra dei fondi del PNRR. Nello stesso tempo non si deve dimenticare che una riduzione del peso della spesa pubblica è **precondizione per giungere ad un contenimento del carico fiscale**.

² In particolare, si tratta della riduzione dei contributi previdenziali e dell'accorpamento dei primi due scaglioni dell'Irpef, così come la decontribuzione per le lavoratrici madri di due figli e la detassazione dei premi di produttività e del welfare aziendale.

Il ritorno del Patto di Stabilità, le nuove regole europee e il Piano strutturale di bilancio di medio termine

Dopo un lungo periodo di sospensione, durato ben quattro anni, 2020-2023, dal 2024 tornano le regole del Patto di Stabilità europeo. Le regole non sono quelle in vigore prima della pandemia: difatti, la **governance economica europea** è stata oggetto di riforma, allo scopo di superare alcuni limiti evidenti che avevano caratterizzato le politiche di bilancio negli anni Dieci dopo l'introduzione del "six pack".

In particolare, da alcuni anni la struttura della governance europea era stata oggetto di **diverse critiche**, tanto che la Commissione, già prima della pandemia, aveva raccolto molti spunti in un documento³ a premessa dell'avvio della fase di riforma delle regole.

L'analisi della Commissione evidenziava come negli anni Dieci i Paesi europei avessero adottato **politiche largamente pro-cicliche**, avendo dovuto in diversi casi realizzare sforzi di consolidamento sotto la pressione dei mercati proprio nei momenti di crisi, con effetti negativi sia sul potenziale di crescita, e quindi sulla sostenibilità dei debiti pubblici nel lungo periodo, sia sul livello effettivo del PIL, e quindi sul rapporto debito/PIL. Da questo punto di vista la posizione dei Paesi della periferia europea, e dell'Italia in particolare, è evidentemente significativa.

In secondo luogo, l'enfasi su obiettivi definiti in termini di saldi complessivi aveva portato in diversi Paesi a **penalizzare gli investimenti pubblici**, rinviando i programmi di rafforzamento delle infrastrutture, con effetti quindi negativi sulla crescita potenziale dell'economia. Anche in questo caso l'esperienza italiana di quegli anni conferma pienamente tale critica, dati i tagli alla spesa in investimenti fissi lordi sia delle amministrazioni centrali sia degli enti locali, che hanno subito un forte restringimento dei trasferimenti.

Terzo, la *governance* europea era **troppo complessa**, data la necessità da parte dei Governi di rispettare diversi requisiti, alcuni espressi in termini di variabili non osservabili (come il saldo strutturale, a sua volta legato alla stima del prodotto potenziale) e questo aveva anche comportato in alcuni Paesi problemi di coerenza fra le regole europee e quelle nazionali.

A tutto questo va aggiunto che ad **obiettivi particolarmente ambiziosi** in termini di saldi erano poi corrisposte diverse **deroghe**, che hanno reso ancor più complesso l'insieme delle regole, per cui di fatto l'obiettivo del pareggio del bilancio nel medio termine molti Paesi non l'hanno mai raggiunto, e anche in questo l'esperienza italiana conferma pienamente i limiti dei regolamenti del decennio passato.

Più in generale, **il limite forse maggiore era l'uniformità**: il tentativo di applicare una regola comune, incardinata nei parametri di Maastricht, senza tener conto delle specifiche differenze di ciascun Paese. Tale impostazione era destinata a concentrare l'attenzione su obiettivi in termini di flussi, ma del tutto disinteressata a quelli in termini di stock. Per cui era sufficiente tendere, nel medio periodo, ad un deficit di bilancio pari al 3 per cento del

³ *Economic governance review*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 5 febbraio 2020.

PIL, come in effetti si è verificato, per considerare soddisfatta la regola dell'equilibrio di bilancio.

La riforma della *governance* europea, pur non risolvendo compiutamente la complessità della precedente, punta a portare i Governi a elaborare piani di finanza pubblica che siano in grado di garantire un **andamento tendenzialmente decrescente** del rapporto fra debito pubblico e PIL nei Paesi ad alto debito, tenendo conto delle diverse condizioni macroeconomiche di ciascuno. Pur mantenendo vincoli quantitativi a valere uniformemente su tutti gli Stati membri, gli obiettivi sono stati allentati rispetto all'impostazione adottata dal 2011: **l'obiettivo per il deficit è posto adesso all'1,5% del PIL**, meno ambizioso rispetto al precedente pareggio in termini di saldo strutturale⁴, mentre per il **rapporto debito/PIL** si indica ai Paesi che superano il 90% un sentiero di discesa di almeno un punto percentuale all'anno (rispetto alla regola del "ventesimo" che avrebbe richiesto all'Italia una riduzione di quasi 4 punti percentuali all'anno del rapporto debito pubblico/PIL nei prossimi anni⁵). Nonostante ciò, restano gli interrogativi di fondo. La regola è di carattere generale: si applica a prescindere dalle condizioni di partenza di ciascun Paese. Specie per gli Stati più esposti, in termini di deficit e di debito, come l'Italia o la Grecia, si profila il rischio di politiche procicliche, destinate a frenare la crescita.

Le nuove regole sono qui di seguito richiamate in forma sintetica.

Ciascun paese deve presentare un **Piano strutturale di bilancio di medio termine** che indichi il percorso di consolidamento necessario per **portare su una traiettoria "plausibilmente discendente"**⁶ **il rapporto fra il debito e il PIL**, e per portare il deficit al di sotto del 3% del PIL entro la fine del periodo di aggiustamento. Il periodo di aggiustamento è di quattro anni, ma può essere esteso fino a sette se lo Stato membro si impegna a realizzare riforme e investimenti⁷ a sostegno della crescita. In tal modo, la nuova *governance* introduce esplicitamente le politiche di sviluppo all'interno dei programmi di aggiustamento dei conti pubblici.

Le nuove regole includono anche **due salvaguardie minime**: una salvaguardia sul debito e una salvaguardia sul deficit.

⁴ Ai Paesi al di sopra dell'MTO era richiesto un miglioramento del saldo strutturale dello 0,5% del PIL all'anno e una crescita della spesa pubblica inferiore a quella del PIL potenziale. L'MTO era quantificato in un saldo strutturale compreso fra -1,0 e +0,75% del PIL a seconda dei Paesi, in particolare un avanzo dello 0,5 nel caso dell'Italia. Sui criteri con cui erano stati stabiliti questi Obiettivi di Medio Termine per i diversi Paesi erano state sempre avanzate critiche legate alla complessità e in parte all'arbitrarietà dei criteri e delle metodologie utilizzate.

⁵ La regola indicava che i Paesi con un livello del rapporto fra debito pubblico e PIL superiore al 60% dovessero ridurlo ogni anno di un ventesimo della differenza fra il livello corrente di tale rapporto e il valore di 60: ad esempio, un Paese con un debito/PIL al 100% avrebbe dovuto realizzare ogni anno una riduzione del 2% [(100-60)/20] mentre un Paese con un debito al 140% avrebbe dovuto realizzare una riduzione di quattro punti [(140-60)/20].

⁶ L'espressione "plausibilmente discendente" indica il fatto che l'analisi di sostenibilità del debito (DSA, *Debt Sustainability Analysis*) condotta dalla Commissione deve concludere che vi è una probabilità superiore al 70% che il debito si manterrà lungo una traiettoria decrescente. Peraltro, la metodologia della Commissione verrà rivista nei prossimi mesi.

⁷ Si tratta di riforme e investimenti da esplicitare in maniera dettagliata, verificabili e da realizzare in larga parte nella prima fase del Piano.

La crescita della “spesa netta” è un indicatore che **approssima il concetto di variazione del saldo strutturale primario**. L'obiettivo di crescita della spesa può difatti essere conseguito tanto mantenendo entro i limiti concordati le spese, quanto facendo aumentare le entrate strutturali. Difatti, la variazione delle entrate è solo quella che deriva da misure discrezionali, cioè non dipendente dalle oscillazioni del ciclo economico. Sono inoltre anche escluse le variazioni delle entrate di carattere temporaneo. D'altra parte, anche le variazioni della spesa sono di fatto depurate dagli effetti del ciclo (che normalmente si riflettono appunto sulle variazioni delle spese legate al sostegno al reddito dei disoccupati).

Tuttavia, il nuovo indicatore, pur essendo concettualmente una variabile prossima al saldo strutturale, sfugge per costruzione ai limiti della stima di tale saldo nel corso del periodo di aggiustamento, una questione molto controversa dal punto di vista metodologico e sulla quale si erano concentrate molte critiche in passato⁸.

Alla luce della precedente descrizione, si possono trarre alcune prime valutazioni riguardo alle nuove regole europee, che sono alla base dei programmi della politica di bilancio dei Paesi europei nei prossimi anni.

Innanzitutto, va osservato che le nuove regole risultano **meno stringenti**, e quindi più realistiche, rispetto alle norme introdotte all'inizio degli anni Dieci. Sebbene il percorso di aggiustamento richieda in molte economie Ue una fase di restrizione fiscale nei prossimi anni per guidare il rientro dai livelli elevati dei deficit raggiunti negli anni scorsi, l'entità del miglioramento richiesto in ciascun anno è decisamente inferiore secondo le nuove regole, soprattutto per i Paesi ad alto debito⁹, tanto più per quelli che come l'Italia incorrono nella procedura per deficit eccessivo, e che beneficiano di criteri leggermente meno severi per il periodo 2025-27.

In secondo luogo, i **criteri di convergenza** si allentano per i Paesi che optano per l'adozione di Piani su un orizzonte di sette anni, ma subordinatamente all'adozione di processi di riforma e di investimento da attuare nella prima fase del programma, privilegiando quindi politiche che incorporino obiettivi di crescita di lungo periodo. Si incoraggiano, dunque, le riforme per la crescita. Le nuove regole hanno anche un **ruolo protettivo dei livelli degli investimenti pubblici** necessari all'implementazione di tali processi di riforma, riprendendo la filosofia che ha ispirato il NGEU, e quindi limitano l'effetto di schiacciamento degli investimenti pubblici che si era affermato con le vecchie regole.

Terzo, le regole, guardando a traiettorie di consolidamento dei conti su un **orizzonte temporale di medio termine** e ispirandosi a un benchmark definito sulla base delle condizioni di stabilizzazione del debito, non costringono a porre in atto politiche procicliche.

Quarto, sottraendo dalla spesa netta la componente nazionale della spesa su **programmi cofinanziati dalla Ue**, le nuove regole promuovono la realizzazione nei tempi programmati

⁸ Difatti, la spesa è corretta solo per la stima ex-ante degli effetti sulle entrate di nuove misure discrezionali, ovvero espliciti cambiamenti nelle politiche, trascurando tutte le variazioni non interessate da variazioni della normativa; in secondo luogo, non si sottrae la stima della componente ciclica della spesa, ma semplicemente si escludono le variazioni assolute delle spese per la disoccupazione.

⁹ Su questo punto alcune simulazioni sono condotte in Darvas Z., Welsau L., Zettelmeyer J. (2024) *The implications of the European Union's new fiscal rule*. Policy Brief 10/2024, Bruegel

gli investimenti finanziati all'interno del bilancio Ue, sui quali l'Italia ha tradizionalmente accumulato ritardi lunghi.

In ultimo, un altro aspetto positivo è che, escludendo dal computo della spesa netta la variazione delle **spese per la disoccupazione**, le nuove regole forniscono un incentivo ai Governi a potenziare come strumento anticiclico le misure a sostegno dei disoccupati, un aspetto che, evidentemente, consente di concentrare le misure a contrasto delle crisi sui soggetti che ne sopportano maggiormente le conseguenze.

A fronte di questi aspetti indubbiamente positivi, restano alcuni punti sui quali le nuove regole non sembrano avere pienamente conseguito i risultati auspicati. Certamente, è da accogliere con favore il fatto di ricorrere a una variabile direttamente osservabile come la spesa netta. Tuttavia, per i **Paesi in procedura per disavanzo eccessivo**, che poi sono quelli che più di altri hanno difficoltà nel rispettare gli obiettivi, resta il riferimento ad "un aggiustamento strutturale minimo su base annua pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento". Disposizione di non semplice interpretazione a causa del suo riferimento al saldo strutturale, che ripropone i problemi di misurazione sui quali si erano soffermate diverse critiche in passato.

In secondo luogo, la nuova *governance* europea non è certamente riuscita nell'obiettivo della **semplificazione**, soprattutto per la **sovrapposizione di più criteri**, fra i quali le salvaguardie su deficit e debito, che introducono peraltro criteri numerici uniformi, e quindi condivisi da tutti i Paesi indipendentemente dalle condizioni specifiche di ciascuno, un aspetto che al momento della ridefinizione delle regole si intendeva invece evitare. Resta particolarmente **complessa la Debt Sustainability Analysis**, che è alla base della quantificazione degli obiettivi sulla spesa netta, e che peraltro risente, come accennato in precedenza, delle incertezze delle stime relative alla crescita potenziale, soprattutto in quanto riferite a un orizzonte temporale esteso.

Infine, la nuova *governance* mantiene di fatto una particolare attenzione ai saldi di finanza pubblica, non eliminando il rischio di innescare politiche di austerità e di rendere impraticabili i rifornimenti necessari alle politiche di sviluppo.

Lo scenario di partenza: la congiuntura del 2024

Il Piano strutturale di medio termine è stato formulato dal Governo in **una fase molto delicata**. Le tendenze economiche più recenti sono difatti di lettura incerta, tanto con riferimento al quadro congiunturale europeo quanto agli andamenti dell'economia italiana. In particolare, riguardo alle **tendenze dei Paesi dell'eurozona**, sono almeno quattro i punti che possono essere evidenziati per caratterizzare la fase in corso.

Rientro dell'inflazione e primi segnali di assestamento della dinamica salariale. Da un lato, la prima parte del 2024 ha confermato la fase di decelerazione dei prezzi. La discesa dell'inflazione è stata guidata soprattutto dai prezzi dell'energia, che hanno seguito l'evoluzione delle quotazioni delle commodities energetiche. Gli andamenti degli ultimi mesi hanno evidenziato anche un disallineamento fra l'inflazione dei beni e quella dei servizi: i primi hanno un contenuto di materie prime più elevato, e hanno quindi

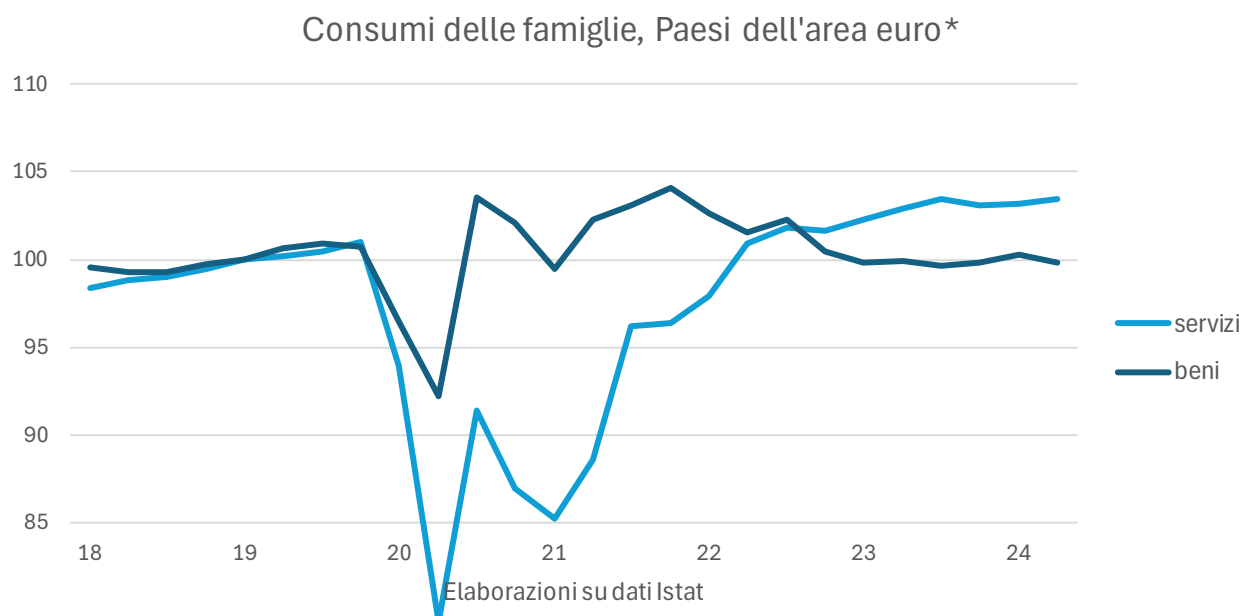
maggiormente risentito della caduta dei prezzi degli intermedi, soprattutto energetici; i prezzi dei servizi hanno mantenuto una crescita più sostenuta, anche a seguito dell'accelerazione delle retribuzioni in risposta agli aumenti dei prezzi del passato biennio. Gli andamenti più recenti suggeriscono d'altra parte che le dinamiche salariali hanno iniziato a ridimensionarsi.

Frenata della domanda di beni, andamenti più favorevoli della domanda di servizi. Anche l'andamento della domanda è più vivace nei servizi. In molti Paesi i consumi di beni hanno risentito in parte della saturazione dello stock di beni di consumo durevoli a seguito degli acquisti elevati del periodo della pandemia. La spesa delle famiglie è stata anche condizionata dall'incertezza relativa alle normative sull'auto elettrica e ai rischi di deprezzamento dei veicoli di fascia più elevata in presenza di rapide innovazioni nei modelli. Sono cambiati anche gli stili di vita, anche in virtù delle trasformazioni legate alla pandemia, che hanno portato a un abbassamento della domanda di alcuni beni, come nel caso dell'abbigliamento. La crescita dei consumi è stata più vivace nei servizi anche a seguito della normalizzazione dei comportamenti di consumo dopo il crollo della spesa verificatasi nel 2020-21 a seguito delle misure di distanziamento sociale.

Recessione dell'industria. I bassi consumi di beni sono fra le cause della debolezza della domanda rivolta all'industria. Vi hanno contribuito anche i maggiori tassi d'interesse, che hanno penalizzato i mercati immobiliari di diversi Paesi e quindi tutti i settori manifatturieri che operano nell'indotto dell'edilizia, oltre a ridurre la convenienza degli acquisti rateali dei beni più costosi, come l'autovettura.

Le difficoltà sono acuite in alcuni settori dai problemi legati alla **transizione energetica** e dai ritardi accumulati rispetto ad altre economie che hanno investito massicciamente nelle nuove tecnologie. In particolare, i guadagni di quote di mercato da parte della **Cina nei veicoli elettrici** e su diversi beni strumentali legati alle energie rinnovabili stanno mettendo sotto pressione i produttori europei, e hanno spinto tanto la Ue quanto gli Stati Uniti a introdurre tariffe all'import per proteggere i produttori interni. Misure che non possono sollevare più di una perplessità. L'esperienza insegna che il ricorso al protezionismo, se non accompagnato ad una strategia di *catching up*, rischia di frenare l'innovazione a lungo termine piuttosto che migliorare la competitività. A sua volta la transizione energetica non è solo un costo aggiuntivo, ma rappresenta l'onere da sostenere a fronte dei benefici in tema di sostenibilità ambientale.

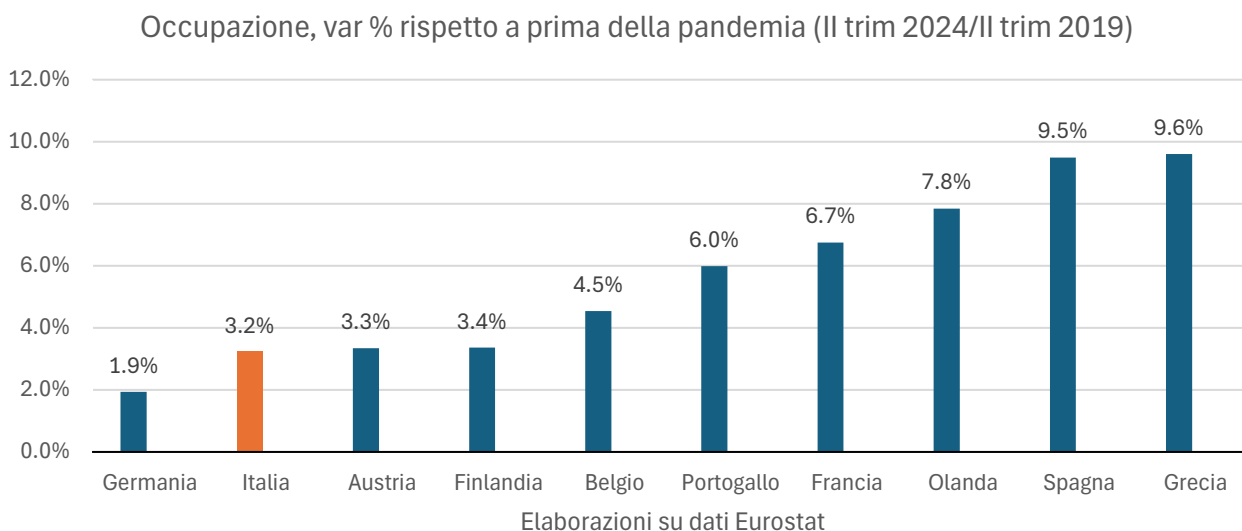
Date le divergenze negli andamenti settoriali, l'economia più esposta nel breve periodo alle conseguenze della transizione energetica è quella della **Germania**, per via della specializzazione nel settore dell'*automotive*. Le difficoltà dell'industria stanno interessando comunque la maggior parte delle economie dell'area euro. I risultati delle inchieste congiunturali presso le imprese manifatturiere nel corso del periodo estivo hanno mostrato prospettive sfavorevoli, a fronte invece di una maggiore tenuta degli indicatori relativi all'attività nei servizi.



* Germania, Francia, Italia, Olanda. Valori concatenati, indici I 2019 = 100.

Sostenuta crescita dell'occupazione. In tutte le maggiori economie dell'area euro la fase apertasi con la pandemia ha mostrato risultati estremamente positivi in termini di occupazione. Nel periodo della pandemia gli interventi a sostegno dei livelli occupazionali, come il largo ricorso agli schemi di lavoro a orario ridotto, hanno svolto un ruolo fondamentale nell'isolare il mercato del lavoro dagli effetti della caduta dei livelli produttivi. La successiva ripresa dell'economia è stata poi caratterizzata da una elevata creazione di posti di lavoro. In alcuni Paesi la variazione cumulata degli occupati rispetto a prima della pandemia supera quella del PIL. L'elevata elasticità dell'occupazione alla crescita del PIL si associa in molti Paesi a una dinamica salariale insufficiente, il che suggerisce un processo di sostituzione dei fattori produttivi che a sua volta determina una bassa crescita della produttività.

La sostenuta crescita occupazionale si associa a una **riduzione del tasso di disoccupazione e a diffusi problemi di reperimento di manodopera** segnalati dalle imprese, rivelando in diversi casi un fabbisogno insoddisfatto di maggiori competenze. La crescita dell'occupazione si è protratta anche nei primi mesi dell'anno in corso, e il tasso di disoccupazione per il complesso dell'eurozona è sceso al 6,4%, oltre un punto percentuale in meno rispetto al livello medio del 2019.



La congiuntura dell'economia italiana condivide diversi dei tratti appena sintetizzati con riferimento al complesso dell'area euro. Merita, tuttavia, evidenziare alcuni punti specifici, che potrebbero influenzare anche le prospettive dei prossimi trimestri.

Un aspetto significativo è che nel periodo iniziato con la pandemia l'economia italiana, pur condividendo le difficoltà dei Paesi dell'area euro, ha ridotto **il proprio differenziale di crescita** rispetto alle maggiori economie dell'area, dopo oltre due decenni caratterizzati da un tasso di crescita ben inferiore.

La chiusura di tale differenziale di crescita è un aspetto significativo. Rispecchia d'altronde almeno in parte le peculiari **difficoltà dell'economia tedesca**, e non costituisce quindi di per sé una evidenza del tutto positiva.

Dall'evoluzione delle componenti della domanda si osserva come, nel confronto con le altre maggiori economie dell'area euro, l'Italia abbia fatto **miglior soprattutto dal lato delle esportazioni** e degli investimenti, mentre la crescita dei consumi è stata inferiore.

La buona performance dell'export in termini relativi rispecchia la tenuta della posizione competitiva rispetto alle altre economie dell'area, anche in virtù di una **fase di crescita meno vivace dei salari**, oltre a riflettere la minore incidenza dell'**auto** nella struttura delle nostre esportazioni. Un aspetto significativo è rappresentato dal recupero vivace delle esportazioni di servizi, soprattutto grazie alla crescita degli arrivi di turisti dall'estero. Tuttavia, va anche evidenziato come oramai da diversi trimestri la fase di rapida crescita delle esportazioni italiane si sia interrotta, al pari di quanto accaduto per gli altri Paesi europei, di riflesso alla **debolezza della domanda e della produzione di beni manufatti**, principali attivatori del commercio internazionale.



Focus: il miglioramento dei conti con l'estero dell'economia italiana

I progressi dell'economia italiana sul fronte degli scambi internazionali sono comunque significativi, perché denotano un miglioramento di carattere strutturale. Basti ricordare che le quote di mercato sulle esportazioni mondiali di merci dell'Italia nel 2024 risultano avere recuperato completamente i livelli pre-pandemia, a fronte di contrazioni in diverse economie europee, soprattutto la Germania. Inoltre, dopo il deterioramento del 2022, legato all'aumento dei costi delle importazioni di gas naturale, il saldo degli scambi con l'estero ha recuperato rapidamente, anche grazie alla performance positiva degli scambi di servizi legata al recupero dei flussi turistici.

Tali risultati evidenziano un miglioramento relativo della posizione competitiva, una situazione ben diversa da quella che prevaleva agli inizi della crisi finanziaria globale (2008/2009), quando la posizione netta sull'estero era debitoria per un importo pari al 22,3 per cento del PIL. Alla fine del primo trimestre di quest'anno la situazione risultava ribaltata: non più un debito, ma un credito pari al 7,9% del PIL, per un importo pari a 165,2 miliardi di euro¹⁰. In tal modo l'Italia lo scorso anno si è collocata al quarto posto fra i Paesi europei, come creditore netto, subito dopo la Germania, l'Olanda, ed il Belgio. Francia, Spagna e Portogallo presentano, invece, una posizione debitoria netta più che consistente.

La componente della domanda che in Italia si è disallineata più di altre dagli andamenti dell'eurozona è quella **degli investimenti, in particolare per la parte abitativa** (+2,9 punti di PIL dal 2019 al 2023), rispetto alla quale hanno avuto un ruolo significativo gli incentivi fiscali legati al superbonus. Anche questa voce dovrebbe interrompere la fase di crescita, proprio per l'esaurirsi degli effetti di stimolo degli incentivi. È **attesa una contrazione della componente degli investimenti residenziali privati**, almeno in parte compensata dal

¹⁰ Banca d'Italia: Bollettino economico n.3 del 2024 pag.30 - Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero, (agosto 2024, pag. 16)

recupero degli investimenti in macchinari e dalla crescita delle opere pubbliche, grazie all'accelerazione delle spese legate al PNRR.

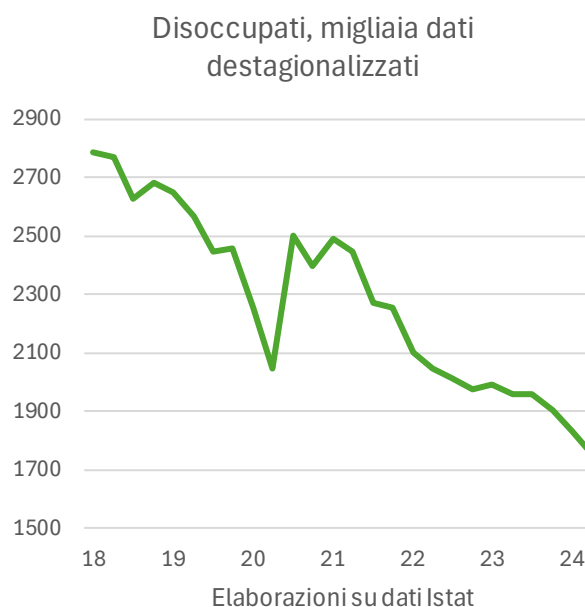
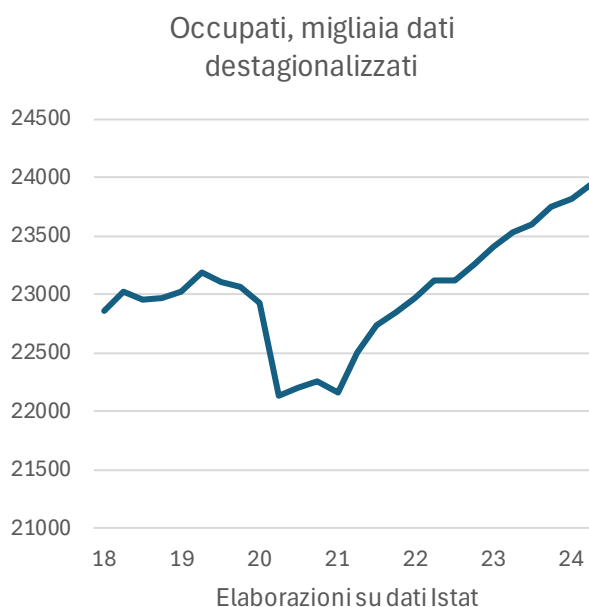
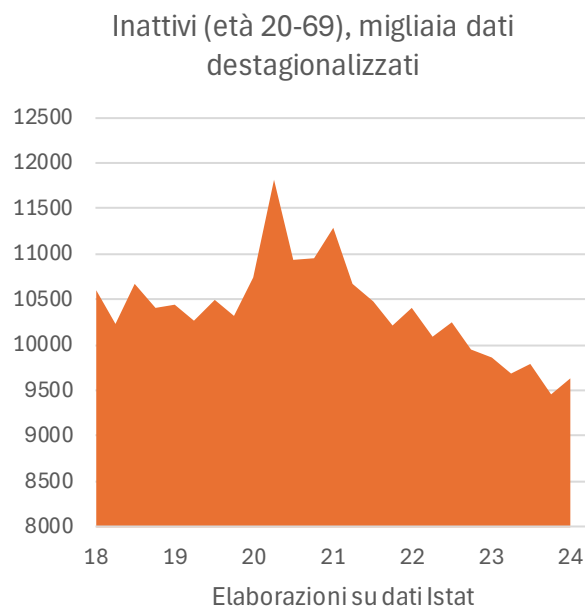
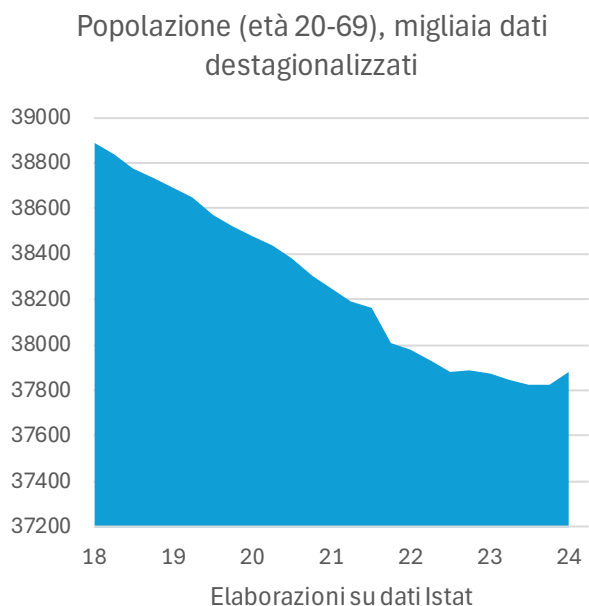
Infine, l'economia italiana sta condividendo con gli altri Paesi europei una fase relativamente vivace dal punto di vista dell'andamento dell'**occupazione**. Anche i dati più recenti confermano la crescita degli occupati, con il superamento nel mese di luglio della **soglia dei 24 milioni di occupati, massimo storico**. Tuttavia, bisogna guardare dentro questi dati per cogliere **alcuni profili problematici**, dall'aumento del lavoro autonomo per i giovani, al fatto che i dati sulla cassa integrazione non sono rilevati nell'aggregato occupazione, agli effetti del calo drastico della popolazione in età da lavoro.

La crescita degli occupati è stata seguita solo parzialmente dalla crescita delle **forze di lavoro**, che attualmente si posizionano su livelli prossimi a quelli precedenti la pandemia. La mancata crescita dell'offerta di lavoro riflette la **dinamica demografica**, con la riduzione della popolazione in età lavorativa, una tendenza destinata ad accentuarsi nei prossimi anni data l'elevata dimensione delle coorti prossime all'età di pensionamento e l'esiguità di quelle che entreranno nella fascia di età lavorativa. L'effetto delle variabili demografiche negli anni scorsi è stato in parte attenuato dalla riduzione del numero di lavoratori inattivi. Tuttavia, questo non è bastato per allineare la dinamica dell'offerta di lavoro a quella della domanda. Ne è derivata una discesa piuttosto marcata del **tasso di disoccupazione**, a fronte di un incremento delle difficoltà di reperimento di manodopera da parte delle imprese, tradottosi in una fase di crescita del numero di posti di lavoro vacanti.

Questo aspetto, peraltro comune a tutte le nazioni industriali avanzate, è significativo in quanto evidenzia l'eventualità che la crescita dell'economia italiana nei prossimi anni possa andare incontro rapidamente a **vincoli dal lato della disponibilità di manodopera**.

Per evitare ciò, occorrerà modificare le caratteristiche del processo di crescita, puntando a **maggiori aumenti della produttività** del lavoro. Occorre intensificare da un lato lo sviluppo tecnologico, specie in un momento in cui si intravedono all'orizzonte strumenti, come quelli dell'AI (intelligenza artificiale) destinata ad incidere profondamente sui lavori meno qualificati e più ripetitivi; dall'altro intervenire sulla formazione destinata a divenire, proprio a causa dell'inserimento di tecnologie sempre più sofisticate, la vera sfida del futuro, specie per quanto riguarda le nuove generazioni. Ma non solo. Data la rapidità della diffusione delle nuove tecnologie, oggi un problema di formazione si pone anche per le generazioni più mature: desiderose di avanzamenti nella loro sfera sociale.

Occorrono anche misure a **contrasto dell'evoluzione demografica** (attrattività giovani, invecchiamento attivo) e specifici interventi a sostegno dell'inserimento nei circuiti produttivi di altri lavoratori fra quelli che attualmente si collocano fra gli inattivi. Un contributo positivo può venire dai **flussi migratori**, e questo richiede politiche adeguate e lo stanziamento, anche con il contributo europeo, di risorse destinate all'accoglimento e all'integrazione, oltre alla formazione nei paesi di origine.



Lo scenario di partenza: il dialogo con la Commissione e la definizione del Piano dell'Italia

Il Piano strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia è stato costruito attraverso una **interlocazione con la Commissione Ue**. La definizione del Piano, come illustrato nel dettaglio nel documento elaborato dal Mef, è partita dalla Comunicazione ricevuta dal Governo italiano contenente un profilo della "spesa netta" coerente con l'andamento del saldo primario strutturale, variabile chiave con cui valutare l'aggiustamento di bilancio secondo le nuove regole europee. Il Piano proposto dalla Commissione Ue a luglio è stato poi rivisto a settembre dal Governo italiano, tenendo conto di alcune **ipotesi migliorative del quadro macro**, in parte legate alla maggiore crescita del PIL nominale, data anche la maggiore inflazione e il livello più basso dei tassi d'interesse, così come di un andamento

più positivo di alcune poste di bilancio quest'anno, soprattutto in termini di dinamica delle entrate, oltre che di alcuni cambiamenti nelle metodiche della simulazione degli effetti delle politiche di bilancio ai quali si fa cenno nel testo del Piano.

Il quadro di partenza è quindi delineato dalla Tavola seguente¹¹ che evidenzia i tassi di **crescita della spesa primaria netta** coerenti con i diversi vincoli richiesti dalle regole europee. La crescita di tale variabile si posizionerebbe poco al di sopra del 2% nel primo periodo di previsione per poi decelerare leggermente nel periodo successivo.

Il percorso della spesa netta indicato comporterebbe un miglioramento del **saldo strutturale primario di mezzo punto all'anno** nella prima fase, in coerenza con quanto richiesto al Paesi nella procedura per deficit eccessivo (PDE), e leggermente maggiore dal 2028 in avanti quando, con l'uscita dalla procedura, inizierebbe a **mordere il vincolo sulla discesa del debito**.

Il **deficit** si porterebbe al di sotto del 3% dal 2029, con un saldo pari al 2,2% nel 2031.

Il rapporto fra **debito pubblico** e PIL scenderebbe dal 137,7 del 2025, inizialmente in maniera graduale, e più rapidamente nel biennio finale del Piano.

Il quadro descritto appare evidentemente **impegnativo**, considerando che comporterebbe un miglioramento dei principali saldi di finanza pubblica per un periodo di sette anni consecutivi. La dinamica della spesa netta si manterrebbe d'altra parte su ritmi inferiori all'inflazione, il che comporterebbe che, a meno di misure di aumento delle entrate, la **spesa in termini reali** si ridurrebbe in tutto il periodo.

TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO DELLA SPESA NETTA TRASMESSA DALLA COMMISSIONE E AGGIORNATA DAL GOVERNO IN BASE ALLE PREVISIONI MACROECONOMICHE RECENTI

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<i>dati in % del Pil</i>								
Indebitamento	-3.8	-3.6	-3.7	-3.5	-3.2	-2.9	-2.5	-2.2
Saldo primario	0.1	0.4	0.6	0.9	1.3	1.8	2.3	2.7
Spesa interessi	3.9	4.0	4.3	4.4	4.5	4.7	4.8	4.9
Debito(Pil	135.8	137.7	137.7	137.5	137.1	136.4	135.3	133.9
variazione Debito - Pil		1.9	0	-0.2	-0.4	-0.7	-1.1	-1.4
Saldo primario strutturale	-0.5	0.0	0.5	1.0	1.7	2.3	2.8	3.3
	4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5
Spesa netta, var %		2.3	2.2	2.1	1.7	1.6	1.7	1.6

fonte: Piano Strutturale di Bilancio di Medio termine, tab R1

Tuttavia, il Governo italiano, rispetto alla proposta della Commissione, ha adottato **un Piano diverso**.

Le differenze rispetto alla proposta della Commissione sono riconducibili in parte al quadro economico. Difatti, le previsioni macroeconomiche mostrano che "pur essendo caratterizzato da un grado elevato di prudenza, il profilo di crescita del PIL nel Piano appare più realistico rispetto allo scenario prodotto dalla DSA, utilizzata per il calcolo della

¹¹ I dati sono ripresi dalla tavola R1 del Piano strutturale di bilancio di medio termine

traiettorie di spesa; quest'ultimo è infatti molto stilizzato e improntato a un eccessivo grado di pessimismo" (pag. 46).

Per questo, nonostante l'andamento del saldo primario strutturale nel Piano non si discosti dalla proposta della Commissione, **l'indebitamento netto mostra risultati migliori**, riconducibili in parte alla componente ciclica del saldo primario e in parte a un andamento più favorevole della spesa per interessi.

Ne discendono pertanto andamenti dell'indebitamento netto più favorevoli a parità di saldo strutturale. **Il deficit scende sotto la soglia del 3% già nel 2026**. Questo consentirebbe all'Italia di uscire dalla procedura per deficit eccessivo nel 2027 portando a modificare leggermente le politiche degli anni successivi perché cambiano i requisiti da rispettare; soprattutto **diventa di rilievo la traiettoria di discesa del rapporto debito/PIL**.

Un altro aspetto da evidenziare è che, pur a parità di andamento del saldo primario strutturale, la **traiettoria della spesa netta** nello scenario del Governo è inferiore, sostanzialmente perché le stime, pur essendo effettuate a parità di ipotesi sulla crescita potenziale, presentano un **andamento meno favorevole delle entrate strutturali**. Ne discende che, per conseguire un dato obiettivo sul saldo primario, a un andamento meno vivace delle entrate strutturali deve corrispondere un andamento altrettanto meno vivace della spesa netta¹².

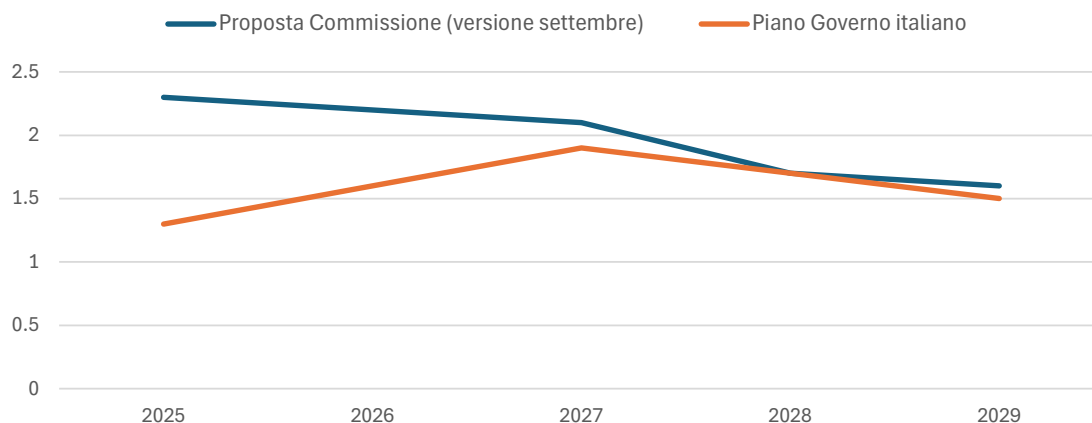
TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO DELLA SPESA NETTA SECONDO IL PIANO DEL GOVERNO ITALIANO

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<i>dati in % del Pil</i>								
Indebitamento	-3.8	-3.3	-2.8	-2.6	-2.3	-1.8		
Saldo primario	0.1	0.6	1.1	1.5	1.9	2.4		
Spesa interessi	3.9	3.9	3.9	4.1	4.2	4.2		
Debito(Pil)	135.8	136.9	137.8	137.5	136.4	134.9		
variazione Debito - Pil	1.0	1.1	0.9	-0.3	-1.1	-1.5		
Saldo primario strutturale	-0.5	0.0	0.6	1.1	1.6	2.2		
	4.0	0.5	0.5	0.5	0.7	0.6		
Spesa netta, var %	-1.9	1.3	1.6	1.9	1.7	1.5		

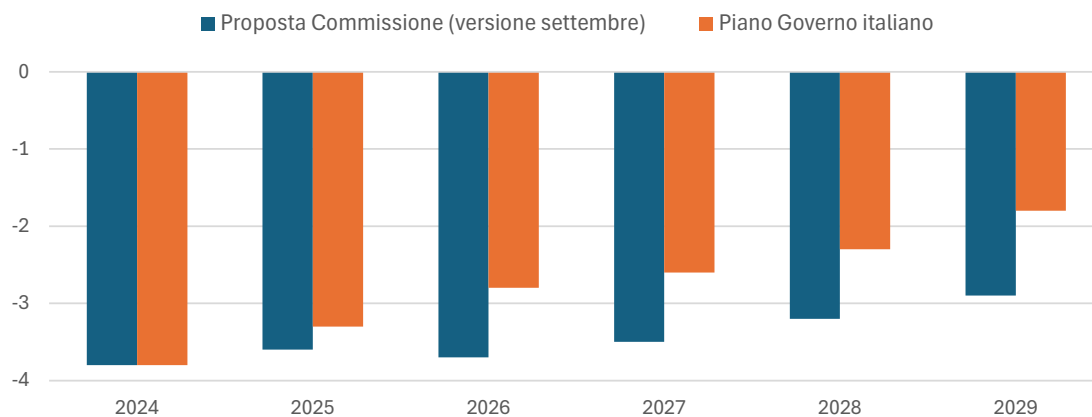
fonte: Piano Strutturale di Bilancio di Medio termine, tab II.1.3

¹² A pag. 27 il Piano evidenzia che "la formula (di calcolo della spesa netta) derivante dalla DSA assume implicitamente che l'elasticità del tasso di crescita delle entrate strutturali rispetto a quella del prodotto potenziale nominale sia unitaria. Nelle previsioni del Piano tale ipotesi non è sempre verificata. In particolare, nel 2025 (e in misura minore nel 2026) le entrate strutturali sono previste crescere a un tasso inferiore rispetto al potenziale nominale".

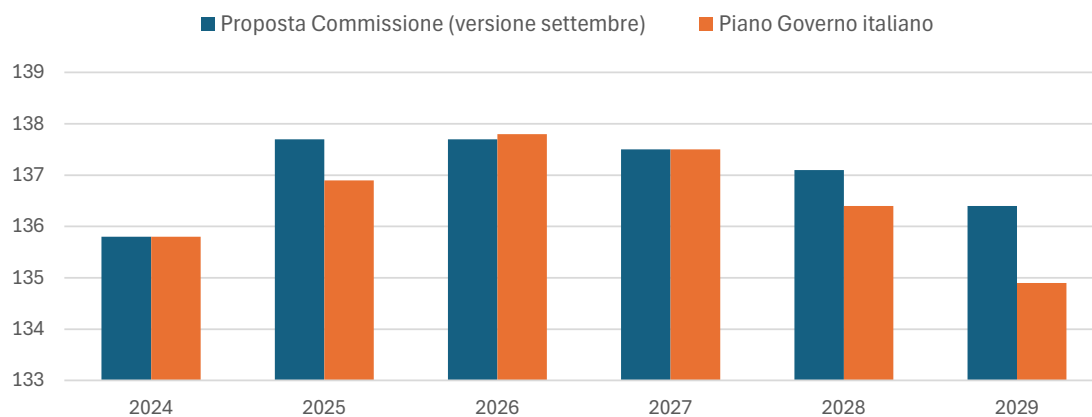
Spesa primaria netta, var %

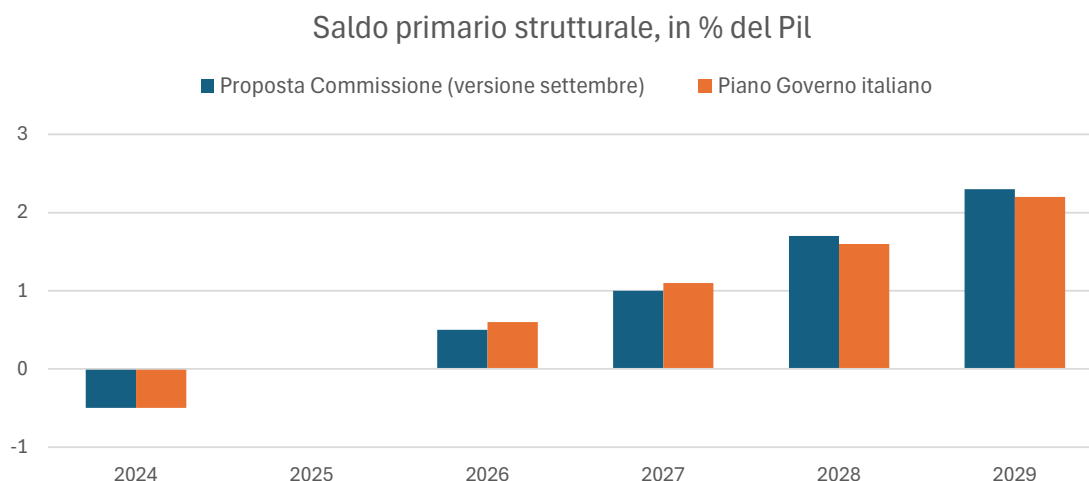


Indebitamento netto, in % del Pil



Debito pubblico, in % del Pil





La politica di bilancio del Piano: confronto con lo scenario di finanza pubblica tendenziale

Gli obiettivi della politica di bilancio italiana esplicitata dal Piano comportano quindi un **miglioramento significativo dei conti pubblici**.

D'altra parte, come già era stato evidenziato dal Governo nel quadro del DEF della scorsa primavera, lo **scenario di finanza pubblica tendenziale** già incorporava un forte miglioramento dei saldi.

Nel Piano si presenta un aggiornamento di tale quadro tendenziale. Il nuovo tendenziale mostra un **ulteriore miglioramento** rispetto al DEF, soprattutto tenendo conto di alcune evidenze positive riguardo alla dinamica del gettito tributario nella prima parte dell'anno in corso, che comporta a sua volta un miglioramento della base di partenza per le previsioni di finanza pubblica degli anni successivi.

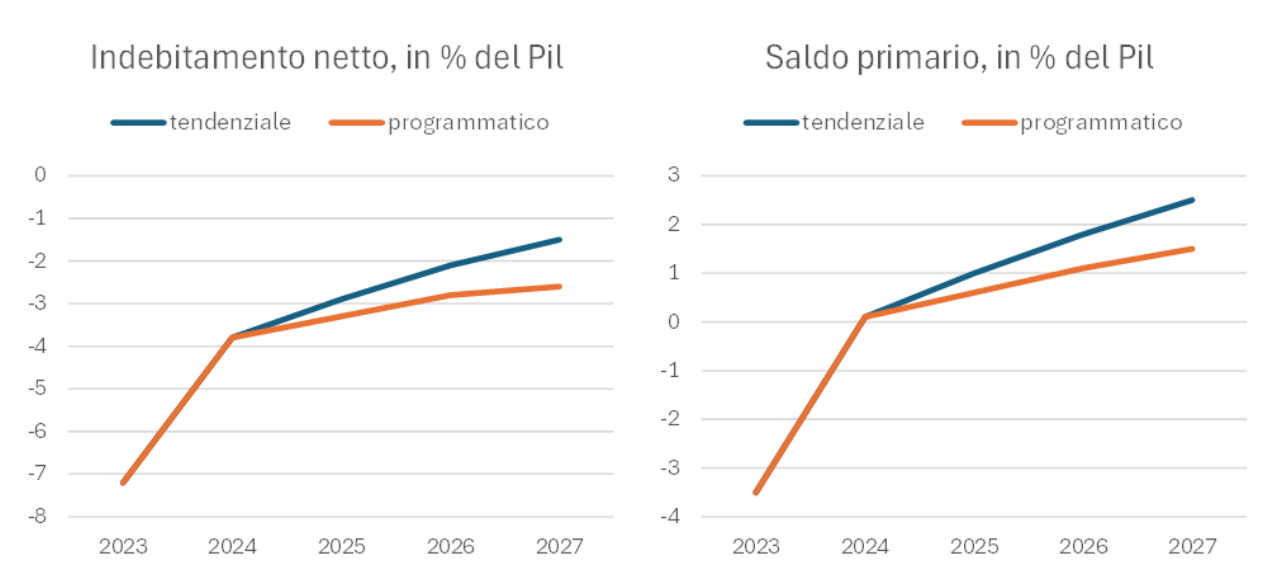
In generale, si ha conferma del fatto che l'aggiustamento "spontaneo" dei conti a seguito dell'esaurimento delle misure straordinarie (superbonus e interventi contro il caro energia) da quest'anno, insieme alle particolari ipotesi sulla base delle quali viene costruito il quadro tendenziale secondo la legislazione vigente, porta i saldi a registrare un forte miglioramento spontaneo dei saldi di finanza pubblica.

Ne deriva quindi che il passaggio dal quadro tendenziale al quadro programmatico consente una politica di peggioramento del saldo, ovvero è possibile adottare misure in disavanzo nei limiti consentiti dall'andamento della spesa netta definito nel Piano. Ne deriva che **la politica di bilancio è espansiva rispetto al tendenziale**, nel senso che **il quadro programmatico attenua il grado di restrizione fiscale implicito** nel quadro tendenziale.

La **differenza fra il saldo tendenziale e il saldo programmatico determina lo "spazio fiscale"** che il Governo potrà utilizzare nei prossimi anni, innanzitutto per confermare una parte delle misure sinora adottate solamente a valere sul 2024, come il taglio al cuneo fiscale. Per eventuali altre politiche di segno espansivo occorrerà invece reperire nuove risorse a copertura delle maggiori risorse che si renderanno necessarie, in modo da non alterare il percorso della spesa netta concordato.

In generale, lo scostamento fra il quadro tendenziale di finanza pubblica e il programmatico non è piccolo: **quattro decimi di PIL il primo anno** (un po' meno di 10 miliardi) cui se ne aggiungono circa altri tre nei due anni successivi, giungendo a cumulare poco più di un punto percentuale nel 2027.

Naturalmente, quanto esposto nei termini di scostamento fra saldo tendenziale e programmatico ha pieno riscontro nell'evoluzione della spesa netta. Nel Piano si mostra difatti come la spesa netta calcolata sulla base del quadro di finanza pubblica tendenziale presenti una dinamica inferiore a quella del Piano.



La presenza di uno spazio fiscale consente quindi di attenuare alcuni aspetti critici che caratterizzano il quadro di finanza pubblica tendenziale, esposti in forma sintetica nel successivo Riquadro.

Il Piano fornisce peraltro indicazioni riguardo a come **il Governo intende utilizzare** tale spazio e sugli ambiti nei quali occorrerà trovare coperture adeguate per allargare le risorse a disposizione.

In particolare, le priorità dell'azione di Governo vanno nelle **tre seguenti direzioni**:

Meno tasse - La prima è rappresentata dalla proroga degli effetti del cuneo fiscale sul lavoro e dall'attuazione della delega fiscale.

Sostenere la spesa sanitaria - La spesa sanitaria è prevista crescere a un tasso superiore a quello fissato per l'aggregato di spesa netta.

Investimenti pubblici - Questo aspetto rileva soprattutto dal 2027 in avanti, quando si cercherà di sostenere il livello degli investimenti pubblici limitando la contrazione che tenderebbe a verificarsi una volta esauritasi la spinta delle opere del PNRR.

La dimensione degli impegni che consegue da tali politiche è significativa, e richiederà certamente, come esposto nello stesso Piano del Governo, l'individuazione di ulteriori misure di copertura, attraverso maggiori entrate o minori spese.

Naturalmente, l'operazione non è semplice alla luce del fatto che la dinamica della spesa pubblica nel quadro tendenziale è già molto contenuta.

In definitiva, è chiaro che il Piano comporta un andamento delle poste di finanza **pubblica molto ambizioso** in termini di andamenti dei saldi, muovendosi lungo un sentiero stretto,

che porta a mantenere una traiettoria di spesa molto contenuta. D'altra parte, è chiaro che per la finanza pubblica italiana il vincolo non è solamente quello sull'evoluzione dei saldi che deriva dalle regole europee. Pesa soprattutto la **bassa crescita dell'economia** che, vincolando la dinamica delle entrate, determina a sua volta un limite all'espansione delle spese. A ben vedere la spesa pubblica, al pari di quella privata, non è altro che una manifestazione di uno stesso limite rappresentato dall'andamento del reddito del Paese.

È chiaro, che la creazione di spazi fiscali più ampi per l'economia italiana non potrà derivare che da una **accelerazione della crescita potenziale**. Nei prossimi anni si potrà verificare se da questo punto di vista inizieranno a materializzarsi le aspettative di rafforzamento legate ai processi di riforma e agli investimenti realizzati con il PNRR.

Contano molto anche gli andamenti di breve. Soprattutto in termini di conferme riguardanti la prosecuzione della fase di ripresa che ha caratterizzato l'economia italiana nel corso degli ultimi anni.

Andamento delle principali poste del quadro tendenziale di finanza pubblica

Il **quadro di finanza pubblica tendenziale** secondo la legislazione vigente rappresenta una base utile per analizzare le tendenze dei conti pubblici prima degli interventi che verranno adottati dal Governo con la manovra di bilancio. Tuttavia, proprio nella tecnica di costruzione del quadro tendenziale sono implicite alcune criticità, legate al fatto che molte voci della spesa esibiscono per costruzione un andamento inerziale, che dipende proprio dal non avere incorporato alcuna ipotesi riguardo alle scelte del legislatore. Per questo il quadro dei conti che ne emerge è **poco realistico** e può dare luogo a letture fuorvianti.

In particolare, le voci del bilancio pubblico il cui andamento non dipende dai cambiamenti dello scenario economico tendono ad esibire una riduzione del rispettivo livello in termini reali e in quota di PIL, rispetto alle altre che invece presentano adeguamenti di carattere più o meno automatico in quanto la legislazione non ne quantifica l'importo ex-ante ma solamente i criteri sulla base dei quali vengono determinate. In questo secondo gruppo di variabili rientrano molte voci delle **entrate**, che seguono l'andamento delle rispettive basi imponibili, o alcune voci della spesa per le quali la legislazione incorpora già delle regole che ne governano l'andamento, come nel caso della **spesa pensionistica**, che segue i criteri di ammissibilità alla maturazione del diritto, e le regole di rivalutazione dei montanti contributivi o di adeguamento delle prestazioni in funzione dell'inflazione. Nel primo gruppo di variabili rientrano invece quelle poste che possono essere modificate principalmente a seguito di provvedimenti specifici; è ad esempio il caso delle **retribuzioni dei dipendenti pubblici** e degli stanziamenti per gli acquisti di beni e servizi (consumi intermedi) o per gli investimenti pubblici.

In definitiva, il quadro tendenziale di finanza pubblica proprio perché irrigidisce l'andamento di alcune variabili è per sua natura poco realistico. Tuttavia, quando gli scenari sono costruiti su un orizzonte breve, tipicamente uno o due anni, e in un contesto macroeconomico nel quale le pressioni inflazionistiche sono modeste, la distorsione del quadro tendenziale dei conti pubblici è limitata. Diverso invece il caso di scenari prodotti su un orizzonte pluriennale, nel quale la crescita dei prezzi cumulata nel corso del tempo è necessariamente maggiore.

Naturalmente, è nel **quadro programmatico** che si interviene poi per modificare gli andamenti inerziali che caratterizzano il quadro a legislazione vigente.

Un modo per cogliere quindi le caratteristiche del quadro di finanza pubblica tendenziale è offerto dalla tavola successiva, che illustra l'andamento delle principali poste del quadro di finanza pubblica. Nelle ultime tre colonne della tavola si calcola la **variazione assoluta fra il 2023 e il 2027 delle diverse variabili**, in modo da evidenziare quali voci contribuiscano più di altre al processo di aggiustamento dei conti pubblici, e poi per ciascuna si calcola la variazione percentuale nello stesso periodo; l'ultima colonna mostra la variazione percentuale di ciascuna variabile espressa in termini reali sulla base del deflatore del PIL prevista sempre nello scenario tendenziale del Governo.

In particolare, nel quadriennio in esame, dal 2023 al 2027, il deflatore del PIL registra un aumento pari al 7,9%, mentre il PIL nominale cresce dell'11,9%:

Senza soffermarsi sull'andamento delle singole variabili, possiamo limitarci a illustrare alcuni tratti principali del quadro tendenziale.

Innanzitutto, dal lato delle **entrate complessive** si osserva una crescita in linea con quella del PIL nominale. Per diverse imposte la dinamica è relativamente vivace, rispecchiando anche la buona partenza grazie ai dati positivi di quest'anno. Va anche considerato che il quadro tendenziale non ribadisce dal 2025 gli interventi di riduzione del cuneo fiscale, incorporandoli solamente per il 2024; il quadro programmatico, che tiene invece conto del rinnovo dei minori contributi e della riforma dell'Irpef, rivedrà quindi certamente al ribasso la dinamica delle entrate.

Il differenziale rispetto alla crescita del PIL nominale è significativo invece nel caso delle **spese**. Il totale delle spese aumenta solo dell'1% nel periodo, ma questo è spiegato soprattutto dal venir meno delle spese del superbonus, mentre la crescita degli investimenti pubblici presenta un andamento crescente, senza arretrare dopo il termine del PNRR, anche per l'addensarsi nel 2027 delle spese del Piano Complementare.

Le sole **spese correnti** aumentano invece del 10% nel periodo, e quindi in termini reali si riducono del 2%. Rispetto a tale incremento medio vi sono naturalmente delle differenze: aumentano le spese per **pensioni**, mentre arretrano in termini reali sia i **redditi da lavoro** dipendente, sia i consumi intermedi. Su queste voci probabilmente andranno indirizzate altre risorse, soprattutto per finanziare il rinnovo contrattuale dei pubblici nel periodo di previsione.

All'interno del Piano si evidenzia una relativa protezione della **spesa sanitaria**, una scelta che appare opportuna alla luce delle difficoltà lamentate dal sistema sanitario. Non sono esplicitati invece i dati relativi alle altre funzioni di spesa; tuttavia, è chiaro che l'aumento della spesa pensionistica e quello della spesa sanitaria configura una pressione sul bilancio pubblico da parte delle spese *age-related*, con effetti di schiacciamento delle risorse dedicate ad alte funzioni.

QUADRO DI FINANZA PUBBLICA TENDENZIALE, CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE

dati in miliardi di euro

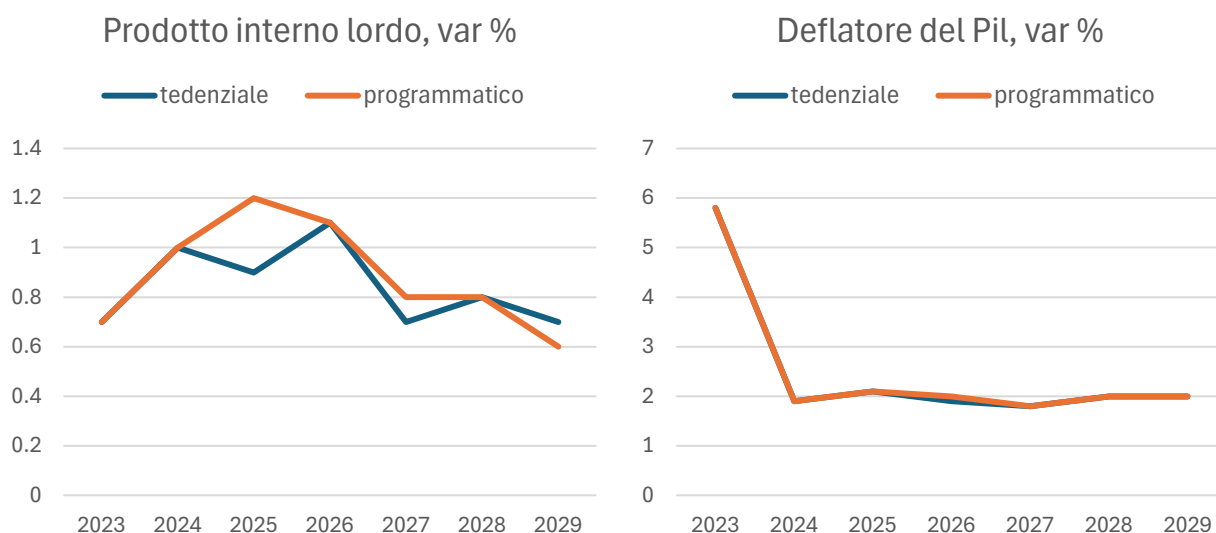
	2023	2024	2025	2026	2027	2027/2023		in ternini reali*
						var assolute	var %	
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	187.1	195.8	197.9	199.4	198.2	11.0	6%	-2%
Consumi intermedi	174.8	173.8	181.3	184.5	182.0	7.1	4%	-4%
Prestazioni sociali	424.5	447.0	455.6	467.5	479.4	54.9	13%	5%
di cui: pensioni	319.2	337.5	345.4	356.0	366.5	47.3	15%	6%
altre prestazioni	105.3	109.5	110.2	111.5	112.9	7.6	7%	-1%
Altre spese correnti	87.9	86.4	94.5	92.9	92.0	4.0	5%	-3%
Totale spese correnti al netto degli interessi	874.4	903.1	929.3	944.4	951.5	77.1	9%	1%
Interessi passivi	78.0	85.6	87.3	90.8	96.5	18.6	24%	15%
Totale spese correnti	952.4	988.7	1016.6	1035.1	1048.0	95.6	10%	2%
di cui: spesa sanitaria	131.1	137.9	141.9	145.0	147.5	16.4	12%	4%
Totale spese in conto capitale	192.5	115.6	120.7	120.8	106.2	-86.3	-45%	-49%
di cui: investimenti fissi lordi	67.6	75.0	79.7	84.0	80.7	13.1	19%	11%
contributi in conto capitale	115.6	34.5	34.9	31.1	20.1	-95.5	-83%	-84%
altri trasferimenti	9.3	6.0	6.1	5.7	5.4			
Spese finali al netto degli interessi	1066.9	1018.6	1050.0	1065.2	1057.7	-9.2	-1%	-8%
Totale spese finali	1144.8	1104.3	1137.2	1156.0	1154.2	9.4	1%	-7%
ENTRATE								
Totale entrate tributarie	613.1	648.0	663.4	681.2	700.6	87.5	14%	5.8%
Imposte dirette	320.8	337.2	346.2	356.2	367.4	46.6	15%	6.0%
Imposte indirette	290.7	309.4	315.8	323.5	331.8	41.1	14%	5.7%
Imposte in c/capitale	1.6	1.4	1.4	1.4	1.4			
Contributi sociali	269.5	277.4	301.3	310.2	318.2	48.8	18%	9.3%
Contributi effettivi	265.2	273.2	297.0	305.8	313.7	48.5	18%	9.5%
Contributi figurativi	4.2	4.3	4.3	4.4	4.5			
Altre entrate correnti	88.1	90.2	96.1	99.8	93.1	5.1	6%	-2.1%
Totale entrate correnti	969.0	1014.3	1059.4	1089.8	1110.6	141.5	15%	6.1%
Entrate in c/capitale non tributarie	21.5	6.0	11.1	15.1	5.6	-15.9	-74%	-76.0%
Totale entrate finali	992.108	1021.69	1071.91	1106.23	1117.56	125.4	13%	4.3%
Saldo primario	-74.7	3.1	21.9	41.0	59.9			
Indebitamento netto	-152.7	-82.6	-65.3	-49.8	-36.6			

* sulla base del deflatore del Pil

fonte: Piano Strutturale di Bilancio di Medio termine, A.III.1

Lo scenario macroeconomico al 2029

Il **quadro macroeconomico** elaborato dal MEF, e che recepisce il profilo della spesa netta calcolato sulla base delle regole europee, tiene conto quindi di una manovra di finanza pubblica di segno espansivo rispetto al quadro tendenziale. L'**entità modesta dello spazio fiscale** da utilizzare comporta comunque che non vi siano effetti significativi in termini di cambiamento dello scenario macroeconomico, per cui è possibile limitarsi a commentare i tratti salienti del quadro macroeconomico programmatico.



Soffermandosi innanzitutto sugli andamenti di breve periodo, alla luce delle tendenze delineate nella precedente analisi del quadro congiunturale, il 2024 potrebbe caratterizzarsi per risultati in termini di crescita non distanti da quelli osservati nel 2023. Il Piano indica per il 2024 una **crescita del PIL** in termini reali pari all'1%, leggermente superiore a quella osservata l'anno scorso (+0,7%). Su questo aspetto è comunque utile rammentare che la recente revisione dei dati di contabilità nazionale operata dall'Istat ha modificato il profilo delle principali variabili. Tuttavia, mentre sono stati diffusi i dati sugli andamenti annuali, le informazioni sui conti economici trimestrali non erano ancora disponibili alla data di diffusione del Piano da parte del Governo (e al momento della stesura di questo testo). Ciò comporta di per sé una possibilità di cambiamenti nei dati relativi al primo e al secondo trimestre dell'anno in corso che potrebbero incidere sulle stime di crescita per l'intero anno. Venendo invece ai dati riferiti all'intero periodo di previsione, i tratti salienti del quadro macroeconomico possono essere sintetizzati sottolineando alcuni punti principali.

Dal punto di vista del **contesto internazionale**, le variabili alla base dello scenario del Piano evidenziano una crescita a ritmi non elevati rispetto ai trend storici, sia per ciò che riguarda la crescita europea, che per ciò che concerne la crescita del commercio mondiale. Da questo punto di vista quindi **le ipotesi appaiono prudenziali**. Tuttavia, va venuto presente che gli indicatori più recenti relativi al commercio mondiale e alla congiuntura dei Paesi europei evidenziano andamenti poco favorevoli, anticipando la possibilità di un **quadro economico meno favorevole nel 2025**, e ciò potrebbe condizionare l'andamento delle esportazioni italiane, la cui crescita da tassi inferiori all'1% nel 2023 e nel 2024, è prevista dal Governo

portarsi sopra il 3% dal 2025. A fronte di tale elemento di incertezza, va segnalato che le tendenze più recenti mostrano una fase di debolezza delle quotazioni del petrolio, sceso in prossimità dei 70 dollari al barile, oltre che la possibilità di diversi tagli ai tassi d'interesse nei prossimi mesi; queste due variabili esogene potrebbero quindi evolvere in una direzione più favorevole per l'economia italiana.

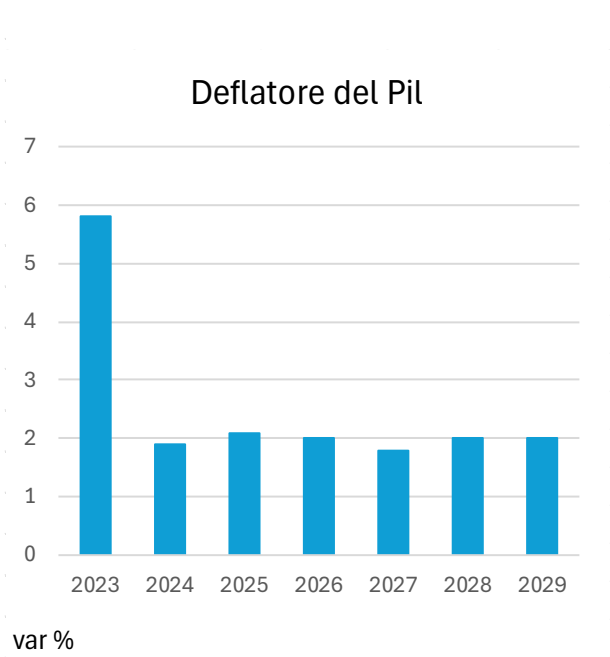
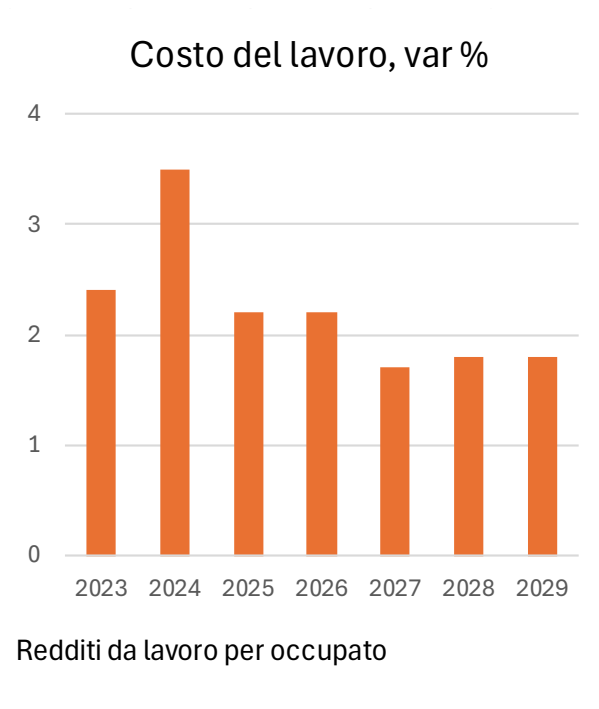
Uno dei punti di maggiore incertezza del quadro economico dei prossimi anni riguarda l'andamento degli **investimenti**. Gli investimenti nel corso dell'intero periodo del Piano mostrano tassi di crescita modesti, mediamente intorno all'1%.

D'altra parte, nel periodo di previsione l'andamento degli investimenti presenta **due passaggi critici**. Innanzitutto, nel 2025 resta incerto l'effetto depressivo che potrebbe derivare dall'esaurimento delle spinte del superbonus sulla componente delle **abitazioni**. Allo stesso modo, un altro punto critico è rappresentato dalle tendenze del 2027, a seguito della conclusione degli investimenti del **PNRR**. Su questo secondo aspetto va tenuta presente l'intenzione di compensare il completamento del PNRR con un aumento delle risorse destinate agli investimenti pubblici in modo da limitarne la contrazione.

La **spesa delle famiglie** dovrebbe essere dall'anno prossimo la voce più importante nel guidare la ripresa dell'economia, grazie al rientro dello shock energetico e agli effetti positivi della caduta dell'inflazione sulla dinamica del potere d'acquisto dei consumatori. Non a caso il Piano prevede una accelerazione dei consumi all'1,4% nel 2025 dallo 0,2% di quest'anno. Tale rafforzamento è spiegato dal rientro dell'inflazione e dalla fase di rafforzamento della crescita salariale. I salari reali tornerebbero quindi ad aumentare dal 2025, anche se la spinta si affievolirebbe già dall'anno successivo. Un effetto positivo al potere d'acquisto delle retribuzioni nette deriverebbe anche dalle politiche annunciate, che intendono rendere permanente la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Inoltre, anche l'occupazione è attesa mantenersi lungo un *trend* crescente nei prossimi anni.

L'analisi delle variabili che più direttamente condizionano i redditi delle famiglie secondo le previsioni illustrate nel Piano rivela d'altra parte la consapevolezza delle difficoltà che continueranno anche nei prossimi anni. Il CNEL guarda con attenzione a queste dinamiche, considerando che in assenza di un recupero progressivo del potere d'acquisto, resterebbero ampie le aree del disagio economico nel Paese.

Soffermando l'attenzione dapprima sulla crescita delle **retribuzioni**, il Piano indica che, dopo un recupero nel corso di quest'anno, con una crescita poco sopra il 3%, la **dinamica del costo del lavoro** tornerebbe rapidamente intorno al 2% annuo. Date le previsioni di un rientro dell'inflazione intorno al 2%, di fatto lo scenario del Piano implica che già dal 2025 **la crescita dei salari reali risulterebbe di pochi decimi**, assumendo peraltro segno negativo dal 2027 in avanti. In definitiva, la riduzione dei salari reali osservata nel 2022-23 non sarebbe **integralmente recuperata neanche nel 2029**. D'altra parte, come già evidenziato richiamando l'andamento delle principali variabili esogene, le tensioni dal lato dei prezzi delle materie prime che avevano innescato le spinte sui prezzi energetici sarebbero oramai rientrate; lo stesso scenario del Piano evidenzia un guadagno di ragioni di scambio nel 2024 e nel 2025.



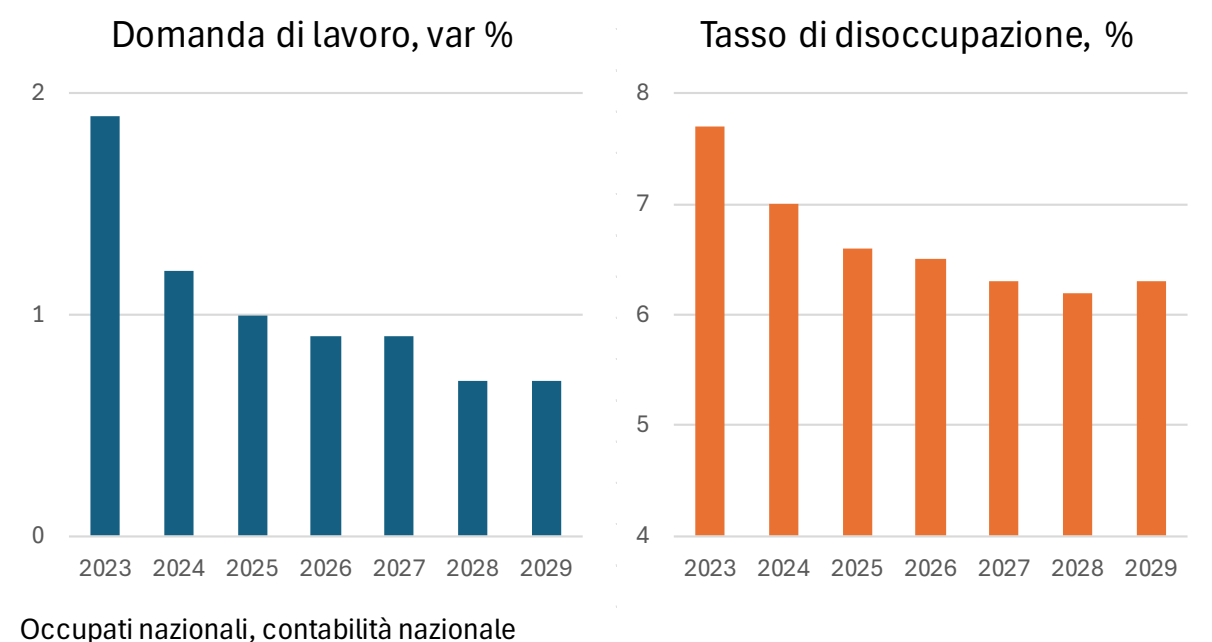
Circa la dinamica dell'**occupazione**, il Piano prevede che, pur decelerando rispetto ai ritmi significativi raggiunti negli ultimi due anni, questa resti vivace durante tutto il periodo di previsione, con un aumento pari a un milione di persone occupate. La crescita dell'occupazione risulterebbe quindi di fatto allineata a quella del PIL. Anche ipotizzando un significativo aumento del tasso di occupazione, il calo della popolazione in età di lavoro determina una mancanza di circa 700mila persone da occupare affinché il milione di occupati aggiuntivi sia raggiunto.

Questo andamento solleva due tipi di considerazioni. Il primo è relativo alla possibilità che una tendenza sostenuta di crescita dell'occupazione possa facilmente scontrarsi con una fase di limiti dal lato dell'**offerta di lavoro**. D'altra parte, nel corso degli ultimi anni sono emersi diffusi segnali di **shortages dal lato dell'offerta** di lavoro e le imprese lamentano problemi di reperimento di manodopera. Il Piano prevede di fatto una crescita dell'occupazione poco inferiore all'1% all'anno, ma anche una stabilizzazione del tasso di disoccupazione poco sopra il 6%. Di fatto l'offerta di lavoro riuscirebbe a seguire il ritmo di crescita della domanda, un risultato non scontato considerando le **tendenze demografiche** e il fatto che la **popolazione inattiva oggi si concentra soprattutto al Sud**, evidenziando un evidente **mismatch di tipo territoriale**, e alla luce dell'**aumentata propensione dei giovani italiani ad emigrare all'estero**, come discusso nell'approfondimento dedicato a questo tema nelle pagine seguenti.

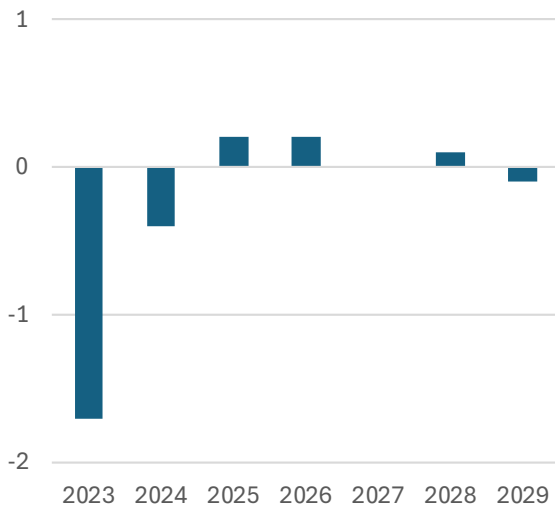
La seconda riflessione riguarda la crescita della **produttività**. Le previsioni sull'andamento della produttività del lavoro riportate nel Piano rivelano una dinamica stagnante, mentre le stime sull'andamento del PIL potenziale descrivono solo un leggero rafforzamento del contributo della produttività totale dei fattori alla crescita del prodotto potenziale dell'economia italiana.

In effetti gli ultimi anni si sono caratterizzati per un ciclo sostenuto della domanda di lavoro, oltre che per una crescita significativa degli investimenti. L'**aumento dei fattori produttivi** impiegati spiega quindi quasi completamente la crescita del prodotto. La bassa crescita della produttività è quindi in controtendenza con le innovazioni nei processi di produzione legati alla digitalizzazione, e con le ambizioni dei processi di riforma avviati con il PNRR, ai quali peraltro il Piano dedica ampio spazio senza però poterli incorporare nello scenario per rispetto delle regole europee.

In definitiva, la vera scommessa della politica economica italiana sta nella capacità di portare avanti i processi di riforma avviati portando il sistema economico verso un **processo di sviluppo sostenuto** da un andamento più favorevole della produttività.

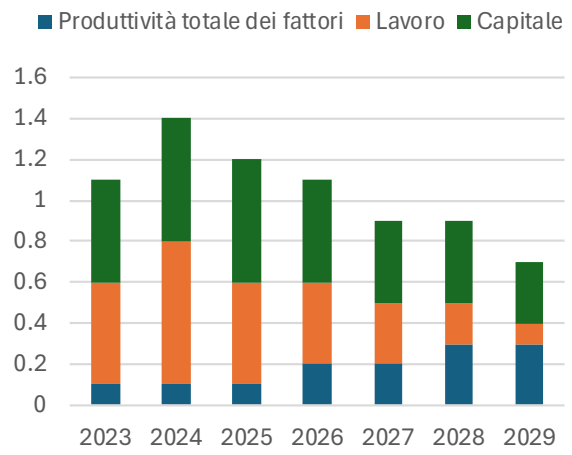


Produttività del lavoro, var %



Pil reale, per ora lavorata

Contributi alla crescita del Pil potenziale



la somma dei contributi è pari alla var % del Pil potenziale nel corso dell'anno

PARTE III

Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il documento del Governo è stato emanato dopo il recepimento delle revisioni statistiche apportate dall'ISTAT nell'ambito della revisione delle stime annuali dei conti nazionali pubblicata il 23 settembre. Giova ricordare che si tratta della ordinaria revisione periodica che avviene ogni cinque anni per tener conto dei cambiamenti della struttura produttiva. In generale, rispetto alla contabilità precedente, i principali cambiamenti intervenuti nel profilo delle serie storiche ISTAT mostrano una maggiore crescita nominale del PIL nel corso dell'ultimo triennio: il PIL nominale supererebbe quello indicato nella precedente contabilità del 2 per cento, pari a circa 40 miliardi. L'aumento sarebbe dovuto a una combinazione di meno consumi delle famiglie, più investimenti nella componente fissa e nella variazione delle scorte, leggero calo del saldo degli scambi con l'estero. Nelle nuove serie sono rivisti decisamente al rialzo gli investimenti in costruzioni, con un incremento cumulato fra il 2019 e il 2023 pari al 79 per cento; a questo proposito i dati trimestrali di prossima uscita renderanno già visibile la tendenza della congiuntura dei prossimi mesi e l'impatto sulla domanda, alla luce dell'interruzione della spinta del *superbonus*.

Un altro importante aspetto messo in evidenza dai conti nazionali riguarda il forte incremento della domanda di lavoro: poiché non vengono rivisti i dati sulla crescita dell'input di lavoro, e dato il miglioramento del dato sul PIL, se ne deduce un incremento della produttività del lavoro: se misuriamo il valore aggiunto a prezzi costanti rapportato alle ore lavorate si mostra che è salito dell'1,9 per cento in quattro anni.

La dinamica salariale, invece, mostra al netto della crescita del deflatore un "miglioramento" da - 6,4 a - 5,7 per cento. Quindi il nuovo quadro della contabilità nazionale mostra un peggioramento dello scarto fra l'andamento dei salari reali e quello della produttività del lavoro, e una notevole crescita del PIL nominale che riflette un discreto incremento del PIL a prezzi costanti, ma che è largamente spiegata dal forte e inatteso aumento dei prezzi, che ha contenuto la dinamica del rapporto debito/PIL. La crescita appare quindi in gran parte dovuta a fattori internazionali di contesto, piuttosto che a dinamiche interne dell'economia italiana; il protarsi di una dinamica simile – ossia con maggiori aspettative d'inflazione e tassi più elevati - avrebbe conseguenze negative sulla finanza pubblica e su tutta l'economia.

L'obiettivo principale del Piano Strutturale di Bilancio (PSB) è definire una traiettoria del nuovo aggregato di riferimento che sia coerente con le nuove regole e con l'orizzonte temporale stabiliti dalla Commissione per il rientro dai deficit eccessivi; la traiettoria va realizzata attraverso un piano di rientro che ha una durata di 4 anni ma è estendibile fino a 7 anni nel rispetto di particolari criteri.

L'elemento nuovo è la variabile di riferimento per la valutazione di conformità da parte della Commissione europea: il nuovo indicatore oggetto di sorveglianza è l'aggregato della **spesa netta**. Nuova è pure la dimensione temporale della programmazione. Il tasso di crescita del nuovo strumento, cioè della spesa primaria netta, sarebbe allineato alla

crescita potenziale dell'economia in assenza di manovre di consolidamento di bilancio; ciò significa che – dovendosi in Italia effettuare un intervento correttivo positivo, la spesa primaria netta deve necessariamente essere inferiore alla crescita dell'economia.

Il Piano ha due finalità programmatiche: 1) definire il percorso della spesa netta aggregata (cioè, non finanziata da nuove entrate o da fondi europei, escludendo gli interessi passivi sul debito e gli effetti ciclici di particolari tipologie di spesa); 2) delineare un piano di riforme e di investimenti da realizzare in un determinato arco temporale.

In ogni caso, va ricordato che all'Italia si applica la procedura di deficit eccessivo prevista dal precedente Patto di stabilità.

Nell'orizzonte temporale considerato, il tasso di crescita della spesa netta (che deve attestarsi su un valore medio prossimo all'1,5 per cento, contro una previsione del 3,3 per cento a politiche invariate) è ritenuto dal Governo in linea con le aspettative europee. La scelta della soglia obiettivo dell'1,5 per cento da parte delle autorità europee è frutto di un calcolo di previsione basato sul raggiungimento, nel 2029, di un surplus primario strutturale del 2,1 per cento del PIL, e nel 2031 del 3,3 per cento del PIL.

Il Governo definisce un percorso strategico ambizioso: riforme e investimenti che si intende realizzare in un orizzonte esteso da 4 a 7 anni e un percorso di politica fiscale che consentirebbe il rientro del rapporto deficit/PIL sotto la soglia del 3% già nel 2026, anno in cui l'Italia potrebbe chiedere di uscire dalla procedura di infrazione. Quindi il consolidamento dei conti avverrebbe in due fasi: la prima, fino al 2027, consentirebbe di portare sotto la soglia critica il deficit, e la seconda in cui si dovrebbero vedere segnali significativi di riduzione del rapporto debito/PIL.

Le Parti sociali reputano l'atteggiamento del Governo eccessivamente prudente, pur di fronte a un quadro macroeconomico sufficientemente positivo, con una stima di crescita per il 2025 tra 1,1%-1,2%, livelli occupazionali in crescita e un extra-gettito fiscale dovuto anche al rinnovo di vari contratti collettivi. La scelta di distribuire l'aggiustamento della finanza pubblica su sette anni piuttosto che quattro è legata all'impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti previsto dal PNRR.

Inoltre, è condivisibile l'auspicio di un rapido allentamento delle politiche monetarie restrittive da parte della BCE in funzione di sostegno agli investimenti.

Non sfugge peraltro come il Piano, per il suo carattere pluriennale, imponga al Governo l'assunzione di una notevole responsabilità, perché fissa impegni vincolanti con i *partner* europei, impegni che devono essere sostenibili sotto il profilo sociale, non solo sotto quello finanziario. Va innanzitutto evidenziato come l'individuazione *ex ante* della traiettoria di spesa netta di medio termine imponga la necessità di programmare con la massima attenzione l'utilizzo delle risorse pubbliche, cioè la scelta delle politiche. Per stare dentro la traiettoria si impone chiarezza sullo spazio fiscale a disposizione per le politiche: diventa, cioè, necessario fissare una scala di importanza, tenendo conto della necessità di finanziare le priorità europee (doppia transizione, energia, difesa) e di non incidere negativamente sulla spesa sociale. Diventa, inoltre, **essenziale attuare un efficace monitoraggio sull'effettiva dinamica dell'aggregato di spesa**, sia in corso d'anno che per l'intera durata del Piano. Poiché le proiezioni stimano obiettivi di riduzione strutturale del deficit di circa 0,6-0,7 punti di PIL nei prossimi anni, il sentiero che si profila è stretto. Il reperimento delle

risorse necessarie per le politiche dovrà avvenire soprattutto mediante la **ricomposizione della spesa**. La strategia della riduzione di spesa, invece, dovrà essere limitata al contenimento degli sprechi e a rendere il *welfare* più inclusivo e solidale, a rivedere gli incentivi premiando le imprese socialmente responsabili, quelle che applicano contratti collettivi di lavoro di adeguata rappresentatività e in grado di valorizzare relazioni industriali sane e partecipazione. Un punto di attenzione riguarda come calibrare l'equilibrio fra risorse provenienti da entrate fiscali e risorse derivanti dalla spesa. Infatti, per quanto le stime preliminari del Governo evidenzino nell'anno una positiva dinamica delle entrate fiscali, solo parte di tali risorse aggiuntive potrebbe essere destinata a nuove spese, considerando la necessità di rispettare il sentiero di riduzione del debito pubblico.

• Riforme, crescita, investimenti

Le grandi direttrici di riforma, richieste dall'Europa e previste anche all'interno del PNRR (fiscaltà, ambiente imprenditoriale, pubblica amministrazione, giustizia, approvvigionamento energetico) richiedono l'impostazione di un ragionamento anche in termini di recupero di **evasione fiscale e contributiva**, che è possibile delineare nell'orizzonte pluriennale della traiettoria contenuta nel PSB.

Il tema dei costi dell'energia e delle materie prime resta centrale se si intende collocare le imprese italiane al centro della strategia industriale e di sviluppo del continente europeo. È indispensabile un **piano pluriennale sull'energia** e lavorare per rendere accessibili anche alle piccole e medie imprese industriali i piani di acquisto di energia da fonti rinnovabili a lungo termine, oggi utilizzati solo dalle grandi aziende energivore.

Sul tema della transizione energetica, inserito tra le priorità programmatiche della XI Consiliatura, il CNEL ha già avviato una articolata attività di confronto fra i soggetti coinvolti e di approfondita analisi della strategia nazionale contenuta nel **Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)**, che è lo strumento nazionale di attuazione degli impegni assunti a livello internazionale in materia di giusta transizione e partecipazione. In tale ambito è auspicabile realizzare un modello energetico sostenibile, distribuito, democratico, partecipato, resiliente, dando urgente ed efficace attuazione alla disciplina in materia di comunità energetiche rinnovabili e di comunità energetiche dei cittadini, promuovendo anche forme di autoconsumo individuale e collettivo.

L'agenda di riforme e di investimenti deve essere orientata, oltre che al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, alla crescita potenziale, per produrre effetti duraturi in termini di **produttività**, e dovrà essere dettagliata nei tempi e nelle risorse, con presupposto nella chiara indicazione dei fabbisogni di investimento quantificati in funzione degli obiettivi da realizzare.

Il programma di riforme e di investimenti per i primi due anni del Piano coincide con i progetti in cui si articola il PNRR, di cui deve essere garantita la piena messa a terra attraverso una **governance partecipata**, tenendo conto che finora il PNRR ha generato una crescita molto inferiore a quella attesa (0,7 per cento rispetto allo scenario di base, contro il 2,2 previsto due anni fa).

In tal senso l'avvenuto inserimento del **CNEL** all'interno della **Cabina di Regia** di cui all'articolo 2 comma 3-bis, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, volta a rafforzare ulteriormente la cooperazione con il partenariato economico e sociale nell'attività di monitoraggio e di attuazione del PNRR, può costituire un passo in avanti di significativa importanza nei processi di *stakeholder engagement* delle forze sociali.

Ma si rende soprattutto necessario considerare il "dopo 2026", ovvero il momento in cui si rallenterà l'effetto propulsivo fornito dal PNRR, e operare al fine di evitare o contenere l'effetto rimbalzo, poiché è probabile che al 2026 l'offerta e la produttività siano ancora troppo deboli per sostenere una crescita sostenibile e forte. Sul punto il CNEL reputa necessario pensare a una sorta di "**staffetta**" degli investimenti e delle riforme, piuttosto che proporre il semplice allungamento dei termini già fissati per l'attuazione del PNRR.

Nella posizione illustrata in Parlamento sul DEF 2024 il CNEL sottolineava che l'inclusione nel quadro previsivo dell'impatto dell'integrale attuazione del PNRR doveva accompagnarsi alla consapevolezza di dover puntare sul miglioramento della crescita potenziale, sull'incremento della produttività, sulla necessità di dover percorrere un sentiero di qualificazione della spesa pubblica, dato l'orizzonte temporale limitato in cui sarà possibile giovare dell'impatto del PNRR.

L'esigenza di avviare fin da subito le analisi legate alla conclusione del PNRR è ribadita in questa sede, non essendo scongiurata la possibilità di un rimbalzo negativo al termine dell'attuazione del Piano stesso e di tornare ad avvitarci su un sentiero di crescita molto debole e di stagnante produttività.

Il CNEL ritiene necessario lavorare per rendere strutturale l'impatto del PNRR, attraverso una politica di bilancio che preveda una **quota crescente di investimenti** rispetto alla spesa corrente e la concentrazione degli investimenti in settori cruciali che possono attivare effetti moltiplicativi.

Nel quadro descritto **il sostegno alla crescita diventa la variabile-perno** per garantire il finanziamento delle politiche e la stabilità del sistema. Occorre agire sul breve periodo e sul lungo termine, tenendo presente i limiti derivanti dalla struttura dimensionale delle nostre imprese, che inevitabilmente impattano sugli investimenti in innovazione e sviluppo, e il mancato incremento delle retribuzioni, in un contesto di crescita occupazionale e soprattutto in un quadro comparativo a livello europeo. Affinché il sentiero programmato dal Governo sia rispettato, deve non solo verificarsi una crescita sostenuta del PIL, ma il tasso di inflazione deve rimanere ancorato attorno all'obiettivo del 2 per cento previsto dalla Banca Centrale Europea: nuovi *shock* dei prezzi dell'energia o squilibri nelle catene di valore globali influirebbero sulla riduzione del rapporto debito/PIL, ma anche sul valore reale della spesa pubblica, dove sono aggregate voci ad alto impatto sociale come sanità e istruzione, pensioni, assistenza, stipendi pubblici. È inoltre evidente che la fissazione di un tetto

inderogabile alla possibilità di spendere non consentirebbe più al Governo di contrastare in modo massiccio gli effetti dell'inflazione.

La necessità di reperire risorse anche fuori dal bilancio nazionale apre due strade:

- 1) riformare il bilancio comunitario, anche con strumenti di debito comune (per es. *safe bond*), partendo dalla consapevolezza che esperienze come il *NGEU* rendono l'Unione più forte e più coesa;
- 2) rafforzare strumenti di partenariato pubblico/privato.

In materia di **produttività** è stato approvato dal CNEL un primo disegno di legge (2019) recante l'istituzione, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, del **Comitato nazionale indipendente per la produttività** in attuazione della Raccomandazione del **Consiglio dell'Unione Europea** del 20 settembre 2016 (2016/C 349/ 01). Più recentemente, dando attuazione al Programma della XI Consiliatura, in attesa che si pervenga all'istituzione per via normativa di tale fondamentale organismo, il CNEL ne ha disposto l'istituzione attraverso l'opportuna modifica al proprio Regolamento, deliberata con Assemblea del 26 giugno 2024 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 158 del 8 luglio 2024, e realizzato l'effettiva costituzione ed insediamento il 16 settembre 2024. Il Comitato, cui partecipano rappresentanti di Banca d'Italia ed ISTAT, oltre ad ottenere il riconoscimento del suo ruolo a livello di Unione europea, svolge tutti i compiti e le funzioni di cui alla già citata Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 2016 (2016/C 349/01). In particolare, il Comitato, nell'ambito delle sue funzioni:

- analizza e valuta l'evoluzione della produttività del sistema economico nazionale anche in chiave comparata con altri paesi dell'Unione Europea, e produce al riguardo una Relazione annuale;
- propone politiche e riforme per migliorare la competitività a livello nazionale, e le necessarie azioni di coordinamento delle politiche economiche sia a livello nazionale che della UE;
- mantiene a questo scopo relazioni di confronto e scambio informativo con organismi internazionali e con gli analoghi Comitati costituiti negli altri Stati membri dell'Unione europea;
- svolge compiti di ricerca, analisi e promozione di attività volte a favorire l'approfondimento dei fattori che contribuiscono alla produttività e alla competitività nazionale.

Il Comitato, ai fini della propria attività e anche attraverso specifiche audizioni, acquisisce dati dalle Istituzioni pubbliche, dalle Parti sociali e da analisi formulate da esperti e da altri organismi di comprovata professionalità; procede ad un esame critico dei dati disponibili e delle loro fonti al fine di conseguire l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni; partecipa al Sistema statistico nazionale ed accede ai dati raccolti per finalità statistiche ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

Attraverso l'attività di tale fondamentale organismo il CNEL intende così fornire un decisivo contributo nell'ottica di pervenire ad un approccio sistemico e strutturato in grado di concorrere alla puntuale misurazione e alla progressiva crescita della produttività del sistema Paese.

• Coordinamento UE

A livello europeo i principali indicatori mostrano come la debole crescita, il divario in termini di PIL rispetto ad altre aree del mondo e la perdita relativa di produttività derivino in larga misura dalla debolezza nel settore tecnologico e nelle tecnologie emergenti.

Indicazioni di rilievo per costruire una nuova strategia di crescita di dimensione europea sono contenute nel recente *Rapporto Draghi*, che parte dall'illustrazione di fragilità di sistema che non sono state nel tempo adeguatamente affrontate. Poiché la scarsa produttività comparativa dell'area europea ha ed avrà effetti sulla capacità di continuare a finanziare l'attuale modello sociale e di invertire la tendenza alla perdita di tenore di vita delle famiglie e all'assottigliamento del ceto medio, occorre agire sui fattori che ostacolano la concentrazione e il coordinamento nelle politiche nazionali, che frenano la competitività in un mercato unico frammentato e incapace di canalizzare le risorse verso obiettivi comuni.

Il CNEL ha più volte sottolineato come non sia più rinviabile lavorare al **coordinamento tra le politiche in materia fiscale**, per garantire la stabilità dell'Unione nel suo complesso, e per mitigare gli effetti di nuovi possibili *shock* asimmetrici. Nel sentiero tracciato dalle nuove regole del Patto di stabilità e crescita, l'assenza di un impianto comune fra i diversi sistemi fiscali può generare effetti negativi sulla domanda aggregata di un Paese, in particolare nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico. Un coordinamento sovranazionale consentirebbe l'equilibrio tra le politiche espansive necessarie per stimolare la crescita e le politiche fiscali restrittive necessarie a garantire la sostenibilità sul lungo termine.

• Lavoro

Lo stretto sentiero che si pone davanti al Paese sul medio termine non può non essere letto luce delle **esigenze di redistribuzione sociale** a favore delle fasce della società più colpite dalla crescita dell'inflazione. In particolare, se la stagione dei rinnovi ha arrecato nel settore privato un qualche sollievo rispetto alla marcata perdita di potere d'acquisto registrata negli ultimi anni, la platea dei lavoratori pubblici rimane ancora senza rinnovo contrattuale, in un **ritardo che appare ormai strutturale**. Oltre al ritardo pluriennale, le risorse messe a disposizione dal datore pubblico appaiono lontane da quelle che consentirebbero il recupero dell'incremento del costo della vita.

La questione del **recupero del potere d'acquisto** è particolarmente importante, perché si aggancia a un fenomeno sociale in corso da anni relativo al processo erosivo della condizione del ceto medio, che intacca il valore sociale del lavoro, segmenta e polarizza il mercato fra i due estremi, condannando – in presenza di una non adeguata *governance* dei processi di digitalizzazione e robotizzazione - i lavoratori con qualifiche medio-basse (soprattutto nei servizi), in una trappola da cui è difficile affrancarsi.

I dati INPS tratteggiano l'immagine di un Paese dove il contributo delle donne al mercato del lavoro è ancora troppo basso. Le donne non possono avere una probabilità di occupazione dopo la nascita di un figlio del 10% inferiore rispetto a quella di un uomo. Se nel PSB non mancano misure di sostegno fiscale e contributivo per favorire l'ingresso di

donne nel mercato del lavoro, resta sullo sfondo l'esigenza di potenziare strumenti di welfare, sociale e territoriale, fondamentali per garantire una piena compatibilità della dimensione genitoriale, con quella lavorativa, specialmente nelle regioni del mezzogiorno. Oltre ai congedi parentali (facoltativi per entrambi i genitori), andrebbe preso in considerazione il rafforzamento dei congedi di paternità (esclusivi per i padri pagati al 100%). A causa del gender gap nelle remunerazioni i congedi facoltativi vengono presi quasi sempre dalla madre, sono quindi meno incisivi nel rafforzare la cultura della conciliazione nelle aziende e all'interno delle coppie, con carichi di cura che continuano a frenare l'occupazione femminile delle madri. È importante rafforzare il processo che porta le aziende a considerare alla stessa stregua un congedo del padre e della madre.

Per rafforzare la copertura dei servizi per l'infanzia e superare i divari territoriali, esigenza sottolineata nel PSB, appare non sufficiente l'investimento in infrastrutture finanziato dal PNRR, mentre è importante che le strutture siano rese effettivamente accessibili, anche attraverso flessibilità oraria che incontri le esigenze dei genitori lavoratori, nel quadro di un miglioramento complessivo della qualità nella funzione educativa dei servizi per l'infanzia. Dichiarare un impegno concreto a sostegno dei Comuni su questo fronte (accessibilità e qualità) migliora la fiducia dei cittadini e delle famiglie rispetto all'effettivo utilizzo dei nidi. Il rischio è altrimenti quello di avere posti aggiuntivi ma senza bambini.

• Lavoro – dinamiche demografiche

Il CNEL pone con forza all'attenzione del decisore il tema della **qualità del lavoro**, che non è solo questione di competenze possedute, ma include aspetti importanti come la garanzia della **sicurezza e della salute dei luoghi di lavoro**, di un equilibrio tra vita lavorativa e personale, di opportunità di crescita e sviluppo professionale. Su questi aspetti il CNEL considera il **rafforzamento a tutti i livelli della contrattazione collettiva** lo strumento chiave, che deve includere obiettivi in grado di consentire un salto di qualità nelle condizioni di lavoro e per la soddisfazione dei lavoratori. Servono investimenti finalizzati a una migliore articolazione dei rapporti di lavoro, sia per gestire gli aspetti demografici, sia per garantire una efficiente allocazione del lavoro nelle fasce sociali, nel rispetto delle capacità individuali, incrociando con maggiore efficienza le competenze dal lato dell'offerta con i requisiti della domanda. Ciò ha implicazioni sulla programmazione dei flussi migratori regolari, sulla partecipazione femminile al lavoro, sui giovani che non sono mai entrati sul mercato.

In merito al tema della glaciazione demografica, merita approfondimento il riferimento, contenuto nel Piano, all'esigenza di "invertire il trend demografico". Nel medio-lungo periodo non è possibile far tornare a salire la popolazione, in quanto l'eventuale aumento della fecondità, di per sé, non sarebbe in ogni caso sufficiente ad incidere sulla struttura demografica, se non diventa tale, in combinazione con l'immigrazione, da compensare e poi contrastare la riduzione della popolazione in età riproduttiva.

In Italia, la continua riduzione demografica della popolazione in età lavorativa rappresenta una delle sfide più urgenti. Le dinamiche attuali mostrano un calo accentuato delle coorti in

entrata nel mercato del lavoro, accompagnato da un progressivo invecchiamento della popolazione. Questo squilibrio ha un impatto diretto e crescente su settori chiave dell'economia che già oggi faticano a trovare manodopera disponibile e qualificata. In questo contesto, **l'immigrazione si configura come una risorsa essenziale** per rispondere a tali sfide.

I diritti di inclusione non sono un costo ma un catalizzatore della crescita.

Fatti salvi i principi umanitari di accoglienza, è fondamentale attrarre immigrati in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. **L'immigrazione da domanda**, quando si accompagna a **stipendi adeguati e condizioni di lavoro dignitose**, è quella a cui corrisponde anche una maggiore possibilità di integrazione e inclusione sociale, oltre a rafforzare lo sviluppo economico del territorio. La selezione dei criteri dell'immigrazione da domanda va realizzata in combinazione con l'investimento sulla formazione e sulle condizioni di accoglienza. Non esistono soluzioni di successo predefinite. Si tratta, infatti, di un processo complesso all'interno di uno scenario demografico, sociale ed economico in continua evoluzione. Occorre quindi un **monitoraggio continuo** delle politiche messe in atto e della verifica dell'impatto sociale ed economico, in modo che il processo possa essere migliorato anno dopo anno.

Anche con riferimento al tema delle politiche di integrazione degli stranieri e di una riforma dei flussi corrispondente alle effettive esigenze del mercato del lavoro, il CNEL è chiamato a svolgere, in forza di espresse previsioni normative, uno specifico ruolo di raccordo ed interlocuzione con i diversi decisori, attraverso l'**Organismo nazionale di coordinamento (ONC)** istituito in attuazione del decreto legislativo 286/1998. In tal senso la riattivazione di tale Organismo e la sua interazione con il **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali**, sancita a marzo 2024 da uno specifico accordo interistituzionale volto ad individuarlo quale **sede tecnica operativa di comune riferimento** tra le Parti sociali, non solo per le attività di confronto e dialogo sociale in ordine all'integrazione della popolazione immigrata, ma altresì per la programmazione e realizzazione degli adempimenti di natura tecnica volti a una definizione condivisa, puntuale e dinamica con le Parti sociali dei reali fabbisogni occupazionali e professionali dei lavoratori stranieri, consentirà in tal senso già entro l'anno di offrire, grazie anche agli ulteriori accordi intervenuti con Unioncamere, INAPP ed ISTAT, un contributo originale nonché un ulteriore punto di vista sul ruolo cruciale che l'immigrazione da domanda può svolgere nell'ottica del perseguimento degli obiettivi sopra delineati.

L'allungamento della vita lavorativa, considerata una necessità condivisa da tutti i Paesi avanzati, viene affrontata soprattutto in termini di criteri di accesso al pensionamento e trattenimento (anche nella PA) di risorse di elevato *know-how*. Andrebbe aggiunto un impegno nel sostenere pratiche di age management, ovvero strumenti che, oltre alla formazione continua, favoriscano il benessere del lavoratore nell'azienda, la sua produttività, e la collaborazione tra generazioni.

• Previdenza

Da anni si attende una riforma organica del sistema previdenziale, per l'aggravarsi delle criticità in termini di sostenibilità e la consapevolezza che la concessione di trattamenti non supportati da corrispondente gettito contributivo ha effetti sul disavanzo contributivo e sul debito pubblico (spesa pensionistica attestata intorno ai 300 mld di euro e proiezioni che a medio-lungo termine ipotizzano una crescita al 23% del PIL nel 2030).

Si rinnova la richiesta di individuare **soluzioni equilibrate per i lavoratori e i pensionati** e si conviene sulla necessità di valorizzare la contribuzione versata e difendere il potere di acquisto dei trattamenti, mentre va avviata la riflessione sulla pensione di garanzia per i giovani. Gli interventi volti al contenimento della spesa pensionistica e destinati ad elevare la flessibilità del sistema di *welfare* devono da un lato **salvaguardare gli equilibri tra le generazioni**, dall'altro non colpire specifiche coorti demografiche o gruppi sociali. Preoccupazione generano le ipotesi di rafforzamento delle misure già previste dalla cd. legge Fornero, soprattutto nel caso in cui la relativa copertura sia reperita in modo esclusivo entro i confini del sistema di *welfare* medesimo.

Nel dibattito fra le Parti sociali si ipotizza l'abolizione del meccanismo delle quote e si propone in alternativa il funzionamento di una griglia di uscite anticipate da 64 a 72 anni, privilegiando come criterio di calcolo dell'assegno il metodo contributivo. Un altro punto al quale si lavora riguarda la messa in campo di misure volte all'incremento del peso della previdenza integrativa, che ad oggi copre poco meno del 40% dei lavoratori, e ad agire contro la povertà previdenziale delle giovani generazioni. Le Parti discutono anche in merito alla possibilità di destinare il montante maturato a rendita pensionistica, segnalando inoltre l'opportunità di prevedere una fiscalità di favore ponderata sulla base dei redditi, al fine di favorire quelli più bassi. Interventi in fase di valutazione riguardano il ricorso del silenzio-assenso dei lavoratori per dirottare una quota del Tfr al sistema integrativo, la riduzione della tassazione sui fondi pensioni, la reintroduzione per le piccole e medie imprese del fondo di garanzia, l'introduzione di un intervento al ribasso sulle rivalutazioni degli assegni medio-alti, secondo un meccanismo proporzionale e non più a scaglioni.

In questa prospettiva, e nel quadro di un dialogo sociale che sia effettivo, il **CNEL** ritiene che le modifiche sulle regole di indicizzazione debbano essere condivise e comunque apportate con cautela, soprattutto nel caso di sistemi a ripartizione e misti, in quanto basati sul **patto tra generazioni** e sulla salvaguardia del valore reale degli assegni nel tempo. Con riferimento al sistema previdenziale nel suo complesso, appare inoltre necessaria la definizione di un quadro contabile che risponda ai criteri analitici richiesti dalla Commissione europea. In ogni caso sul tema il **CNEL** è da tempo al lavoro con un gruppo di esperti di elevata qualificazione, che produrrà entro l'anno un'articolata analisi contenente specifiche osservazioni e proposte.

• Cuneo fiscale e Irpef

Le Parti sociali accolgono positivamente l'ipotesi di prosecuzione per il 2025, ma con qualche perplessità. La misura produce, come primo effetto, un aumento dei salari dei lavoratori e

del relativo potere di acquisto, ma la valutazione sulla relativa efficacia risente dell'assenza di ulteriori interventi complementari, utili ad ampliarne gli effetti positivi sui lavoratori e sulle famiglie e sulle imprese. Le Parti auspicano il passaggio da rinnovi annuali della misura a un intervento strutturale inserito in un quadro organico e sistematico di riforme, in modo da ottenere effetti duraturi in termini di miglioramento del potere di acquisto nonché di sgravi fiscali sui salari più bassi. Andrebbe peraltro valutata la possibilità di superare l'attuale modalità del taglio lineare in favore di un meccanismo mutuato sul modello delle detrazioni da lavoro dipendente, in modo da favorire i redditi più bassi.

La nuova revisione delle aliquote Irpef, che comporta l'accorpamento su tre scaglioni, dovrebbe essere accompagnata da un aggiornamento delle soglie degli scaglioni. Più in generale, nel quadro della riforma tributaria con cui si dovrebbe dare attuazione alla legge delega di riforma fiscale (legge n. 111/2023) in direzione di una effettiva semplificazione e riduzione dell'Irpef, l'esigenza del maggior gettito – imposta dal mantenimento dei saldi di finanza pubblica – richiede necessariamente che ci si muova rafforzando le tecnologie antievasione (fatturazione elettronica, POS, incentivazione dei pagamenti elettronici), anziché incidere maggiormente sui lavoratori dipendenti e pensionati. Va infatti rilevato come l'incremento di gettito complessivo sia determinato in larga parte dall'aumento dell'Irpef da lavoro dipendente e da pensioni, e dell'IVA, quest'ultimo dovuto a sua volta all'aumento dei prezzi al consumo.

A tale riguardo, i segnali provenienti dall'azione di recupero dell'evasione fiscale (con 4,5 miliardi in più affluiti ne 2023 nelle casse dello Stato, pari a un + 22 per cento rispetto al 2022) e dalla riduzione della differenza tra gettito riscosso e quello che andrebbe pagato in base ai redditi effettivi ma che sfugge al fisco a causa di frodi, evasione, elusione (differenza passata dagli 89,5 miliardi del 2016 ai 66,5 miliardi del 2021, 23 miliardi in meno in sette anni) sono positivi, ma indicano ancora come **l'evasione fiscale resti in Italia un fenomeno radicato e di massa**, per quanto in fase di contenimento. Una revisione accurata, orientata a criteri di equità, dovrebbe infine riguardare tutto il sistema delle detrazioni fiscali.

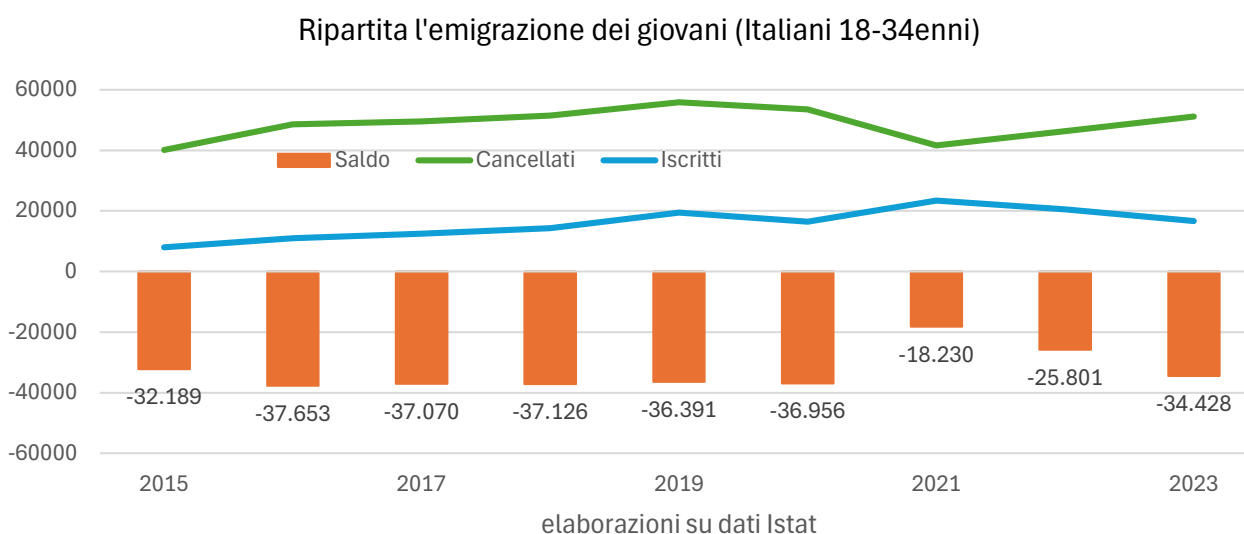
• Sanità

Il Governo si impegna a garantire un livello di spesa sanitaria assicurandone una **crescita superiore** a quella dell'aggregato della spesa netta in media nell'orizzonte di sette anni. Considerando che l'impegno riguarda anche il rispetto delle "politiche invariate" relativamente al rinnovo dei contratti pubblici, al sostegno alla natalità, al finanziamento delle missioni di pace, e che le spese per la difesa sono previste in crescita nel quadro di impegni assunti sul piano internazionale, le Parti sociali esprimono perplessità sulla capacità di mantenere l'impegno in un comparto che risente da molti anni di una **grave carenza di organico**, palesatasi drammaticamente durante la pandemia. Occorrerebbe agire rimodulando il tetto di spesa per le assunzioni, aumentando le indennità specifiche e tamponando il deflusso delle professionalità, incrementando il finanziamento del SSN (oggi il 6,3% del PIL) verso livelli comparabili con altri Paesi OCSE.

- **Giovani – L'attrattività dei giovani come nuovo perno per le politiche della crescita**

A partire dall'inizio dello scorso decennio l'Italia ha conosciuto una **nuova ondata di emigrazione**, simile per dimensioni a quelle che l'anno preceduta nel secolo scorso, sebbene qualitativamente diversa. Questa nuova ondata rappresenta la **vera emergenza economica e sociale** italiana per ragioni quantitative e qualitative, e per le sue conseguenze sul potenziale di crescita del Paese e quindi sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Sul piano quantitativo va sottolineato che nel periodo 2011-23 (tredici anni) il **saldo migratorio ufficiale** dei 18-34enni è stato pari a **meno 377mila**.



Numero elevato ma non drammatico in sé, se non fosse che **i dati ufficiali sottostimano** largamente i flussi effettivi. Le analisi della Fondazione Nord Est indicano che la grandezza reale è **tre volte superiore** a quella ufficiale, quindi, il saldo migratorio diventa pari a meno 1,1 milioni, con **uscite verso l'estero per 1,6 milioni**, in linea con quelle degli anni 20 e degli anni 50 del secolo scorso.

Un'ulteriore aggravante del fenomeno, che lo caratterizza proprio come causato dalla scarsa attrattività dell'Italia per i giovani, è **l'esiguità dell'afflusso netto di giovani cittadini** degli altri Paesi europei avanzati verso i quali i giovani italiani emigrano, tanto che per ogni giovane cittadino di quei Paesi vanno via più di sette italiani (un valore che è il più basso in una forchetta definita dalle diverse metodologie utilizzate e che si riferisce comunque alle statistiche ufficiali). Sul piano qualitativo l'emigrazione appare particolarmente grave perché è molto elevata e crescente la **quota di laureati**, seppure la maggioranza sia costituita da non laureati e una quota ampia (circa un terzo) sia di persone neppure diplomate alle scuole secondarie superiori. Inoltre, le persone che emigrano sono dotate di un **bagaglio valoriale** in cui spicca la grande importanza del riconoscimento del merito, dell'assunzione di responsabilità e della capacità di mettersi in gioco e rischiare; andandosene, inoltre, queste persone dimostrano intraprendenza, coraggio e capacità di rinuncia; infine, sono propense a innovare e aperte culturalmente al nuovo e al diverso, quindi inclusive. Ancora, si deve rimarcare il rilievo assunto nell'emigrazione dei giovani italiani dalle **regioni**

settentrionali, più ricche per reddito e opportunità, con conseguente depotenziamento del motore dell'industria italiana.

Regioni italiane: poca attrattività di talenti, molti giovani in fuga

(Posizione nella classifica delle regioni europee in base all'ERA)

Posizione	Regione	ERA [*]	Expat ^{**}	
			in %	migliaia
50	Lombardia	44.89	-2.87	-92.0
76	Emilia-Romagna	41.19	-3.24	-34.3
77	Friuli-Venezia Giulia	41.17	-2.30	-11.3
81	Veneto	40.83	-3.80	-50.1
84	Lazio	40.25	-3.15	-34.2
88	Piemonte	39.07	-1.83	-35.2
90	Trentino	38.84	-2.70	-7.6
105	Liguria	36.96	-2.48	-10.3
112	Tosca	35.95	-2.43	-18.9
120	Alto Adige	35.06	-1.72	-7.6
133	Umbria	34.02	-3.18	-6.5
141	Marche	33.33	-3.80	-15.1
174	Abruzzo	28.15	-2.18	-9.4
182	Valle d'Aosta	26.98	-2.54	-1.4
188	Molise	26.22	-2.68	-2.5
192	Sardegna	25.67	-3.46	-13.8
196	Puglia	25.19	-1.70	-26.7
203	Campania	22.89	-1.83	-36.0
205	Basilicata	22.60	-1.58	-3.2
206	Sicilia	22.39	-2.81	-52.2
216	Calabria	20.55	-2.57	-17.7

* European Regional Attractiveness Index; più basso numero = minore attrattività.

**Saldo migratorio cumulato 2011-21 cittadini italiani 0-39enni, assoluto e in % della relativa popolazione all'inizio del 2023.

Fonte: elaborazione su dati Fondazione Nord Est e ISTAT

Tali tratti quantitativi e qualitativi fanno sì che l'emigrazione dei giovani italiani abbia **effetti macroeconomici molto significativi**, abbassando il **potenziale di crescita** e, quindi in ultima analisi rendendo più difficile il raggiungimento e il mantenimento della **sostenibilità del debito pubblico**.

In particolare, si sottolineano sinteticamente alcune ricadute negative sulla domanda e sull'offerta:

- l'uscita dei giovani abbassa e ricompone i **consumi** e gli investimenti abitativi, penalizzando la transizione digitale e verde e l'evoluzione dei servizi, nonché l'*upgrading* qualitativo del terziario;
- la rarefazione dei giovani, complice la **glaciazione demografica**, accentuata la difficoltà delle imprese italiane nel **reperire persone qualificate**, e non, frenando così

- gli investimenti, riduce la dinamica della **produttività**, diminuisce la **nascita di nuove imprese**, penalizza la **capacità di innovazione** del Paese;
- inoltre, l'emigrazione di giovani in età procreativa **accentua l'invecchiamento della popolazione**, che accelera come fatto statistico (meno giovani sulla popolazione) e come dinamica demografica (abbassamento del tasso di natalità).

Nel dibattito pubblico non manca chi tende a sottostimare il fenomeno, sostenendo che l'emigrazione dei giovani italiani rientra in un fenomeno più ampio di integrazione internazionale, ed europea in particolare, attraverso la **circolazione delle persone**. Circolazione che per definizione è simmetrica, ossia è una sorta di scambio multilaterale. Le analisi della Fondazione Nord Est mostrano che effettivamente esiste la circolazione di giovani persone tra i Paesi europei avanzati, ma l'Italia vi partecipa solo come **fornitrice di giovani**, e non anche come ricettrice. Tanto è vero che **l'attrattività dell'Italia** nei confronti dei giovani cittadini delle principali nazioni europee avanzate è la più bassa, **attrattività rivelata** dalle scelte migratorie compiute dai giovani europei stessi.

Questi ultimi due aspetti, uniti ai precedenti, dimostrano che l'uscita dei giovani italiani va considerata come **una patologia**, e non come un benefico processo di arricchimento del capitale umano che poi riporta nel Paese i saperi e le esperienze acquisite all'estero.

Proprio perché si tratta di un'emorragia, e non di un mutuo scambio, è bene contabilizzare questa uscita come **perdita di capitale umano**. Il cui valore cumulato per il periodo 2011-2023 è stimato dalla Fondazione Nord Est nell'ordine di **oltre 135 miliardi di euro**, ai prezzi correnti, considerando le statistiche migratorie ufficiali; il triplo se si prende la dimensione effettiva del fenomeno (la stima tiene conto delle spese private per la crescita di una persona fino all'ultimazione degli studi e di quelle pubbliche solo per l'istruzione, non considerando quindi altre voci di spesa pubblica divisibile, come quella sanitaria, o indivisibile, come sicurezza e giustizia).

Si può guardare a questo fenomeno da un'altra prospettiva: il **ritardo accumulato dall'Italia** nel confronto degli altri paesi avanzati europei. O, meglio, **i ritardi**:

- nella dinamica del reddito pro capite, e quindi delle retribuzioni che possono essere offerte ai giovani;
- nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione;
- nelle condizioni di legalità e di tutela salariale nel mercato del lavoro;
- nel rispetto delle norme fiscali, che produce minori servizi pubblici e concorrenza sleale, oltre a favorire la frammentazione produttiva;
- nelle dotazioni infrastrutturali;
- nella politica di servizi per la famiglia;
- nel sistema dell'istruzione nella primissima e prima infanzia;
- nel sistema universitario nel valorizzare i giovani ricercatori, con conseguente selezione avversa;
- nella cultura di impresa, poco propensa alla crescita dimensionale e molto orientata al mantenimento del controllo familiare, con minori assunzioni di laureati (si preferiscono i tecnici);
- nella dimensione media della struttura produttiva;

- nella cultura del lavoro e nella conciliazione tra tempo di lavoro e tempo non di lavoro;
- nella promozione e nel riconoscimento del merito, anche a causa di un sistema contrattuale rigido;
- nella cultura aziendale di gestione delle persone;
- nel riconoscimento dei giovani come capaci di portare sapere e innovazione, anziché fardello di incompetenze e privi di professionalità e cultura del lavoro;
- nella cultura sindacale che è sbilanciata verso la salvaguardia dei posti esistenti e la tutela della previdenza.

Aumentare l'attrattività dell'Italia per i giovani cittadini delle altre nazioni europee avanzate significa **affrontare questi ritardi**. Con una **strategia olistica**, perché approcciare l'uno o l'altro ritardo tralasciando gli altri non consente di recuperare il divario ampio che si è creato in tutti gli ambiti sopra indicati e che è testimoniato proprio dall'emigrazione dei giovani italiani. Tale emigrazione diventa, quindi, una **misura del divario stesso e del grado di attrattività per i giovani**. Ecco, dunque, che una **politica imperniata sull'attrattività per i giovani** consente di dare un **senso concreto e nuovo** al perseguimento di quei cambiamenti strutturali (riforme) che spesso sembrano rimandare a un futuro lontano e indeterminato i vantaggi per i singoli cittadini e per il sistema economico-sociale. Un senso e uno scopo precisi: fermare l'emorragia dei giovani italiani e promuovere l'arrivo di giovani cittadini di altri paesi avanzati europei, così da rinvigorire la società e l'economia italiana.

Anche in tal senso **l'emigrazione dei giovani italiani deve entrare tra i temi prioritari dell'agenda politica**.

• Coesione e dialogo sociale

Il CNEL rinnova le proprie raccomandazioni in ordine alla necessità di lavorare in direzione di una maggiore crescita e di una più forte coesione sociale e considera questi due obiettivi raggiungibili nel medio-lungo periodo solo attraverso un programma organico di riforme da realizzarsi all'interno di un **patto sociale intergenerazionale**.

L'agenda che il Governo deve mettere in piedi per rispondere alle nuove regole appare di portata straordinaria, non soltanto in termini temporali, poiché investe, oltre la scadenza della legislatura, tutto il tessuto economico e sociale, nelle sue dimensioni pubbliche, private e territoriali, in una fase storica caratterizzata da trasformazioni epocali che -se non gestite- rischiano di aggravare la frammentazione e la disarticolazione dei rapporti fra individui e tra formazioni collettive, alimentando il disagio e la crisi sociale.

Per realizzare gli interventi strutturali sul mercato del lavoro e sulla qualità dell'occupazione, per concepire, realizzare e monitorare le riforme necessarie a modernizzare il Paese, è essenziale un effettivo dialogo con i corpi intermedi. Lo strumento del dialogo con le formazioni sociali organizzate, riconosciuto come obiettivo comunitario ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non può essere limitato riconducendolo alle procedure attivate per calibrare i riscontri italiani con le autorità

europee. Occorre istituzionalizzare e dare continuità al **processo di ascolto**, assicurando il **principio di effettività e di partecipazione delle Parti sociali** affinché esse siano messe in condizione di concorrere proattivamente a collocare il Paese su un sentiero virtuoso. Tale sentiero non può infatti prescindere da investimenti finalizzati ad una migliore articolazione dei rapporti di lavoro, funzionali a gestire la glaciazione demografica che caratterizzerà il nostro Paese nei prossimi anni, e a garantire una efficiente allocazione del lavoro attraverso i diversi strati della società e le diverse capacità individuali, con un corretto incrocio tra le competenze del lavoratore e i requisiti del posto di lavoro.

In questo quadro, anche la nuova **procedura di consultazione** strutturata dal governo in attuazione delle vigenti regole europee deve prevedere spazi e tempi razionali, idonei a consentire l'esercizio effettivo del processo di partecipazione, e non ricondursi a un mero formale adempimento burocratico.

Procedendo alla lettura del **Regolamento (UE) 2024/1263** è possibile notare una differenza nella formulazione dell'**articolo 11, comma 3** e dell'**articolo 21, comma 5** relativamente al coinvolgimento delle Parti sociali e degli altri *stakeholder*, tra la fase di pianificazione pluriennale e l'attività di aggiornamento anno per anno - ancor più evidente nella formulazione in lingua inglese. Mentre il Capo IV recante "*Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*", all'articolo 11, comma 3, indica un obbligo legale di coinvolgimento delle Parti sociali prima della presentazione del PSB, e quindi nella fase di programmazione pluriennale (i.e. l'espressione "*shall conduct*" prescrive un obbligo vincolante per gli Stati membri), il successivo Capo V recante "*Attuazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*", all'articolo 21, comma 5, indica il coinvolgimento delle Parti sociali, relativamente al report annuale di aggiornamento, come una mera facoltà (i. e. l'espressione "*may discuss*" è utilizzata per introdurre una possibilità non vincolante per gli Stati membri). La differenza tra "*shall conduct*" e "*may discuss*" evidenzia l'importanza che il Regolatore europeo ha inteso attribuire al coinvolgimento obbligatorio delle Parti sociali nella fase di **pianificazione** delle politiche di bilancio, garantendo così che le loro voci siano ascoltate e considerate. Tale coinvolgimento diviene però solo facoltativo nella fase di **attuazione e monitoraggio**, al fine di lasciare ai Governi la possibilità di bilanciare il coinvolgimento delle Parti sociali con l'esigenza di discrezionalità nella gestione delle politiche economiche e fiscali.

Seppure tale impianto appaia comprensibile, e sottolineando che non vi è motivo di non confidare nell'esercizio, da parte del Governo, del più ampio dialogo con le Parti sociali e con tutte le Forze economiche del Paese, il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**, alla luce delle previsioni citate, si impegna sin d'ora a seguire attentamente tutti i passaggi del nuovo sentiero di bilancio, dalla definizione della traiettoria di riferimento fornita dalla Commissione europea, alla presentazione del Piano strutturale di bilancio a medio termine; dalla pubblicazione della Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio per l'Italia che a metà giugno apre il "Pacchetto di primavera", fino alle ricorrenti e sistematiche fasi di monitoraggio, revisione e aggiustamento; garantendo, con specifico riferimento alla fase di definizione del report annuale di aggiornamento, occasioni di confronto costruttivo con le Parti sociali, al fine di mitigare il potenziale *vulnus* derivante dall'eventuale compressione, financo assenza, delle opportunità di ascolto e partecipazione sostanziale delle Parti sociali, anche e

soprattutto in considerazione delle differenze che si manifestano fra le posizioni di merito delle forze rappresentate nel CNEL.

Nell'ambito delle considerazioni di carattere generale, in ordine al metodo, con riferimento alla necessità di garantire alle Parti sociali un **coinvolgimento sostanziale**, e non meramente formale, il CNEL intende sottolineare al Governo l'opportunità di pianificare modalità e tempistiche agevoli, in grado di consentire una vera partecipazione. Scadenze troppo ravvicinate rischiano di impedire un coinvolgimento effettivo, riducendo la qualità dei ragionamenti offerti a supporto delle posizioni e degli interessi rappresentati, con relativo impoverimento del contributo prestato

A tal proposito il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, in considerazione della propria natura di Organo di rilievo costituzionale preposto alla rappresentanza istituzionale dei corpi intermedi, avvierà il necessario iter istruttorio in seno alla propria Giunta per il regolamento affinché venga valutata la possibilità di modificare in tal senso il *Regolamento degli organi, dell'organizzazione delle procedure del CNEL*, concretizzando l'obiettivo di massimizzare il coinvolgimento delle Parti sociali nell'ambito delle fasi di programmazione, monitoraggio e aggiornamento delle politiche nazionali di bilancio, e rafforzando così il proprio posizionamento come piattaforma nazionale del confronto economico-sociale, anche nell'ottica di favorire il dialogo economico nel contesto del semestre europeo coerentemente alla Considerazione n. 4 e all'articolo 28, comma 3, del citato Regolamento (UE) 2024/1263. Nel consueto spirito di fattiva collaborazione e qualificata consulenza che il **Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro** è chiamato ad assicurare a Parlamento e Governo, è intenzione del CNEL, nell'esercizio delle prerogative conferite dall'articolo 99 della Costituzione e dalla legge 936/1986 in materia di iniziativa legislativa, concorrere al necessario irrobustimento dei processi di dialogo sociale, oltre che mediante la previsione regolamentare di un ciclo ad hoc di sessioni assembleari straordinarie, anche attraverso l'apertura di **specifici cantieri** presso le competenti Commissioni istruttorie permanenti, all'attuazione del programma di riforme delineato all'interno del **Piano strutturale di Bilancio**, in corrispondenze con le aree prioritarie di intervento già indicate. Si ritiene così di assolvere nel miglior modo possibile al proprio ruolo di organo di rappresentanza istituzionale delle forze sociali, economiche e produttive nazionali, nell'ottica di un rapporto complementare, sinergico e strutturale con i decisori politici ed istituzionali in una fase di eccezionale rilevanza per le future sorti del nostro Paese.