



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE 2025-2029

(SINTESI)

Ottobre 2024



1.

## **IL PROCESSO PREVISIVO NEL NUOVO SISTEMA DI REGOLE**

Con la pubblicazione, il 30 aprile 2024, dei tre atti normativi che hanno riformato la governance economica dell'Unione europea ed ora con la presentazione dei *Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*, si è entrati in una nuova fase del dibattito che pone al centro il tema della sostenibilità dei debiti e dell'esigenza di ricondurli su traiettorie plausibilmente discendenti o mantenerli comunque su livelli prudenti. Il Piano presentato dal Governo dedica una parte iniziale ai tratti distintivi delle nuove regole e all'*Analisi di sostenibilità del debito* (DSA). Sui primi, la Corte ha già avuto modo di esprimere le proprie valutazioni nel corso delle indagini parlamentari che si sono tenute sul tema, cui si fa rinvio. Circa la seconda, giova rimarcare come dietro alle valutazioni della Commissione circa la traiettoria della spesa netta vi siano complesse elaborazioni, attraverso le quali si stima l'andamento del rapporto debito/Pil in almeno nove diversi scenari.

Per quel che riguarda l'approccio metodologico, nel Piano si rimarca il fatto di aver optato, per il triennio 2025-2027, per un aggiornamento delle stime analitiche contenute nel DEF piuttosto che affidarsi ad una stretta applicazione delle tecniche della DSA, metodologia che presenta ovvi profili di semplificazione. Una tale scelta appare più che condivisibile. In particolare, almeno due convenzioni meritano di essere qui ricordate: la prima è relativa alla situazione di partenza della finanza pubblica, rappresentata sinteticamente dal saldo primario strutturale stimato per l'anno 2024 dalla Commissione nelle *Spring forecast*, un valore che nel caso dell'Italia trascura i miglioramenti previsti dalle più granulari previsioni successive al DEF; in secondo luogo, però, anche la convenzione di considerare nulli per tutti i Paesi gli effetti di aggiustamento stock-flusso sin dal 2026, circostanza che nel caso dell'Italia toglie realismo alle stime, dal momento che dopo il 2025 il debito vedrà un incremento di ben 75 miliardi indotto proprio dai menzionati fattori. È, dunque, positivo che si sia optato per un approccio metodologico che punta a valorizzare le informazioni analitiche per i primi anni dello scenario previsionale e che solo successivamente si affida a proiezioni guidate dai puri criteri della DSA. E tuttavia, se ciò è vero, non si comprende il motivo per il quale nel Piano, contrariamente a quanto tradizionalmente riscontrabile nei documenti di programmazione del passato, si rinuncia ad illustrare nella loro completezza gli andamenti della finanza

pubblica tendenziali. Così, si finisce per offrire un corredo informativo per un verso limitato – essendo la pubblicazione di molti dati rimandati al Documento programmatico di bilancio 2025 – e, per altro verso, eccessivamente frastagliato: il conto economico completo delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente è reso disponibile fino al 2027, e quindi non al 2029, data terminale della durata del Piano né, tanto meno, al 2031, orizzonte terminale del periodo di aggiustamento. Né si dà evidenza, in tale contesto, dell'andamento di breve e di lungo termine del rapporto debito/Pil in assenza di interventi correttivi e delle voci di dettaglio delle sue determinanti.

## 2.

Nel Piano si dà conto della traiettoria della spesa *netta* trasmessa al nostro Paese dalla Commissione europea il 21 giugno u.s.; si offre poi un aggiornamento della traiettoria medesima, concordato all'interno del dialogo tecnico; vengono, infine, illustrate le valutazioni e le proiezioni che hanno portato a fissare la traiettoria in un tasso annuo di crescita massima pari in media, nei sette anni di durata dell'aggiustamento, all'1,5 per cento, valore analogo a quello prefigurato nella traiettoria della Commissione, ma con una ricalibrazione che riduce il tasso nel primo anno (1,3 contro 1,6 per cento per il 2025) e lo accresce negli anni successivi (di tre decimi nel 2027-29 in media), e con la scelta di mantenersi comunque mediamente al di sotto del tasso di espansione teorica (1,9 nella media 2025-31).

## 3.

Al di là delle considerazioni riguardanti le opzioni metodologiche, la valutazione dell'impianto complessivo del Piano e delle concrete possibilità che esso raggiunga i propri obiettivi trova i suoi presupposti nella lettura, da un lato, degli sviluppi macroeconomici e delle potenzialità del nostro apparato produttivo e, dall'altro, degli andamenti di fondo delle principali voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, conto che conserva assoluta centralità proprio in ragione della rilevanza dei punti di partenza nelle proiezioni dei principali saldi poi effettuate, dal 2030 in poi, con i criteri della DSA.

#### 4.

##### **IL CONTESTO ECONOMICO**

Il quadro macroeconomico proposto nel Piano sconta una fase di moderazione dei ritmi produttivi diffusa in modo eterogeneo tra i paesi dell'area euro e in cui l'Italia registra andamenti relativamente buoni. Per il 2024 si conferma la previsione di crescita del Pil del DEF (+1,0 per cento). La revisione del profilo trimestrale dell'andamento del prodotto, effettuata dopo la presentazione del PSB, e la riduzione della cosiddetta "crescita acquisita" da 0,6 a 0,4 punti, disegnano un quadro in cui il raggiungimento dell'obiettivo richiederà nell'ultima parte di quest'anno un impulso decisamente maggiore di quello osservato nei mesi scorsi. Il quadro macroeconomico programmatico del Piano riflette l'intenzione del Governo di continuare a sostenere la domanda interna e i redditi medio bassi; nel 2025 l'insieme delle misure prefigurate produrrebbero un effetto favorevole sul Pil tendenziale di 0,3 punti (1,2 per cento) determinato soprattutto dalla maggiore vivacità della spesa delle famiglie (+0,4 punti). Le previsioni di crescita del prodotto rimarrebbero sostanzialmente identiche a quella dello scenario a legislazione vigente nel 2026 (+1,1 per cento) mentre per l'anno successivo si registrerebbe una minima revisione al rialzo (+0,8 per cento rispetto allo 0,7).

#### 5.

##### **LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

Secondo le previsioni aggiornate, l'indebitamento netto del 2024 è stimato al 3,8 per cento del Pil, in miglioramento di 3,4 punti percentuali rispetto al 2023. All'evoluzione positiva contribuisce, oltre alla crescita nominale del prodotto (+2,9 per cento), la contrazione di oltre 70 miliardi registrata dal *deficit* che si attesta, a fine anno, a 82,6 miliardi. Il miglioramento è dovuto all'evoluzione sia delle entrate sia delle spese. La variazione positiva annuale delle prime è, infatti, stimata in quasi 30 miliardi, quale effetto netto dell'incremento di oltre 45 miliardi di quelle di parte corrente (prevalentemente di natura tributaria e contributiva) e della riduzione delle entrate in conto capitale non tributarie (-15 miliardi), legata all'andamento della rilevazione delle sovvenzioni del PNRR. La pressione fiscale aumenta di 0,8 punti, al 42,3 per cento.

Per le spese finali è prevista una contrazione di 40,6 miliardi, quale risultante del calo di quelle di parte capitale (-76,9 miliardi) e della crescita delle correnti (+36,3 miliardi). Tra le prime, il rafforzamento degli investimenti pubblici di 7,4 miliardi è più che compensato

dalla discesa dei contributi agli investimenti (-81 miliardi), riducendosi il peso finanziario dei crediti d'imposta edilizi, e delle altre spese in conto capitale (-3,2 miliardi), in ragione delle attese sulle vendite di gas stoccato nel 2022. Tra le spese di parte corrente, l'aumento deriva da tutte le principali componenti: quella delle pensioni legate all'inflazione (+22,5 miliardi), dei redditi da lavoro per i rinnovi contrattuali (+8,7 miliardi) e degli interessi (+7,7 miliardi). Al netto di tale ultima voce, il saldo primario mostra un miglioramento più ampio di quello del *deficit* (-3,7 punti percentuali), raggiungendo a fine anno una posizione di leggero avanzo (+0,1 in rapporto al Pil).

Alcuni tratti di fondo del quadro di finanza pubblica nel 2024 trovano conferma anche dalle prime indicazioni che emergono dal monitoraggio della dinamica della spesa del bilancio dello Stato rilevata dalla Corte a fine agosto.

Nel successivo triennio trova conferma, sempre a legislazione vigente, il percorso di consolidamento della finanza pubblica. Il *deficit* è ulteriormente proiettato in riduzione rispetto al prodotto, collocandosi, già a partire dal 2025, al di sotto del 3 per cento per poi scendere all'1,5 a fine periodo. Si consolida progressivamente anche l'avanzo primario, passando dall'1 per cento del 2025 al 2,5 del 2027. Gli interessi passivi risentono dei progressivi effetti dell'aumento dei tassi su una quota via via maggiore di *stock* di debito; l'incidenza sul Pil si mantiene inferiore al 4 per cento nel 2025 e 2026, per poi salire al 4,1 per cento nell'ultimo anno.

## 6.

Prosegue lungo tutta la previsione l'espansione delle entrate finali; la variazione positiva è particolarmente accentuata nel 2025 (+4,9 per cento) e nel 2026 (+3,2 per cento), per poi ridursi di intensità nel 2027 (+1 per cento), anche a causa del venir meno delle sovvenzioni a fronte del PNRR. Il *driver* principale di tale evoluzione favorevole è rappresentato dalle entrate tributarie (con un tasso di crescita medio triennale del 2,6 per cento) e contributive (caratterizzate da una variazione positiva di +8,6 per cento nel 2025 che sconta il venir meno della misura di riduzione del cuneo limitata al 2024 e poi del +3 e +2,6 per cento nel successivo biennio). Ne consegue un'ulteriore accentuazione della pressione fiscale, che a legislazione vigente raggiungerebbe nel triennio il 42,8 per cento del prodotto.

Le maggiori entrate trovano solo parziale compensazione negli aumenti di spesa corrente primaria (+48,4 miliardi nel triennio) e per interessi (+10,9 miliardi triennali). Per la

prima si rileva la crescita dei consumi intermedi nel 2025 (+4,3 per cento) e 2026 (+1,8 per cento), per gli acquisti legati ai progetti PNRR e alla spesa sanitaria, nonché quella dei trattamenti pensionistici, ma a tassi inferiori rispetto a quanto registrato nel biennio 2023-2024. Ciononostante, la spesa corrente primaria mostra una contrazione in termini di incidenza sul Pil, passando dal 41,2 al 40 per cento.

Sul fronte della spesa in conto capitale, gli investimenti sono previsti in crescita sensibile nel 2025 e 2026 (rispettivamente +6,3 e +5,3 per cento), a fronte di una contrazione nel 2027 (-3,9 per cento) a causa della conclusione dei progetti del PNRR. L'incidenza sul Pil si mantiene all'interno del *range* 3,4-3,6 per cento in tutto il triennio. I contributi agli investimenti e le altre spese in conto capitale – dopo un lieve aumento nel 2025 (+0,9 per cento) – sono previsti in costante riduzione nel successivo biennio, per il venir meno delle misure di incentivazione edilizia.

## **IL PERCORSO PROGRAMMATICO**

### **7.**

Rispetto all'andamento delineato dal quadro tendenziale, più favorevole rispetto all'aggiustamento di bilancio richiesto per assicurare la sostenibilità della finanza pubblica nel nuovo quadro di vincoli europei, lo scenario programmatico è orientato a garantire il finanziamento degli interventi a politiche invariate, tra i quali vengono specificamente menzionati: la proroga degli effetti del cuneo fiscale sul lavoro e l'attuazione della delega fiscale; le risorse per il rinnovo dei contratti e il rifinanziamento delle missioni di pace. Le medesime linee di azione erano stimate nel DEF pari a 0,9 punti di prodotto nel 2025 (19,9 miliardi), 1 punto nel 2026 e 2027 (rispettivamente 23,1 e 25,1 miliardi). A ciò si aggiungono, secondo quanto esplicitato nel Piano, ulteriori risorse da destinare ad incrementare i fondi della sanità pubblica e a mantenere inalterato il profilo degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali rispetto alla media degli ultimi anni, requisito necessario ad ottenere l'allungamento del periodo di aggiustamento di bilancio. Il peso finanziario complessivo delle misure da adottare in manovra non viene tuttavia individuato nel documento in esame.

Una parte del finanziamento degli interventi sarà ottenuto aumentando il *deficit* rispetto al tendenziale: nello scenario programmatico il livello dell'indebitamento è fissato al 3,3 per cento del Pil nel 2025 (con un peggioramento di 0,4 punti sul tendenziale), al 2,8 per

cento nel 2026 (in peggioramento di 0,7 punti sul tendenziale) e al 2,6 per cento nel 2027 (in peggioramento di 1,1 punti sul tendenziale). Viene così posposto di un anno, dal 2025 al 2026, il rientro al di sotto della soglia del 3 per cento. Il consolidamento fiscale prosegue nel successivo biennio, con un obiettivo di *deficit* a fine 2029 pari all'1,8 per cento del Pil: alla medesima data il saldo primario è atteso al 2,4 per cento. Tale scelta consente di mettere a disposizione risorse per oltre 9 miliardi nel 2025, 15,5 miliardi nel 2026 e 25,6 miliardi nel 2027.

La quota ulteriore di risorse a copertura, la cui entità dipenderà dalle dimensioni effettive delle misure in manovra, dovrà essere reperita attraverso il ricorso a fondi aggiuntivi, ottenuti con interventi di riduzione di spesa o da maggiori entrate.

In termini strutturali, il miglioramento del disavanzo si mostra in linea con quanto richiesto dal braccio correttivo per i Paesi – come l'Italia – sottoposti alla procedura per *deficit* eccessivo, ossia un aggiustamento minimo annuo strutturale di 0,5 punti percentuali di Pil. In virtù del regime derogatorio per il primo triennio di applicazione della nuova *governance* l'aggiustamento minimo verrà verificato avendo riguardo al saldo primario strutturale. Il quadro programmatico presentato nel Piano di bilancio da conto del rispetto di tale condizione: il miglioramento del saldo strutturale primario è pari allo 0,55 per cento del Pil nel 2025 e 2026, per poi attestarsi allo 0,52 per cento nel successivo quinquennio.

## **L'ANDAMENTO DEL DEBITO**

### **8.**

Per quel che riguarda il debito pubblico, il processo di rientro va ad iscriversi in un trend già iniziato all'indomani della pandemia e sostanzialmente non compromesso dalla successiva crisi energetica. Da tale punto di vista, le basi su cui viene costruito il Piano sembrano nel complesso incoraggianti.

Il risultato del 2023 (134,8 per cento) ha consolidato la discesa dal picco pandemico (154,1 per cento), che ha trovato propulsione nelle buone capacità di recupero della crescita economica reale (-19,7 punti cumulati), ma è stato possibile soprattutto grazie all'apporto dell'inflazione (-14,6 punti) e dei fattori di aggiustamento stock-flussi (-9,3 punti, per complessivi 183 miliardi a prezzi correnti); il tutto in un contesto in cui hanno



continuato ad esercitare pressioni al rialzo il saldo primario (per 12,9 punti) e il costo medio del debito (per 11,2 punti).

## 9.

Il Piano conferma, come era nelle attese del DEF e come evidenziato dai più recenti sviluppi congiunturali, che la riduzione del rapporto debito/Pil si è effettivamente arrestata a fine 2023 e che è ora in atto una risalita la quale, nelle valutazioni del PSB, dovrebbe portare il debito alla fine di quest'anno al 135,8 per cento, con una crescita di 1 punto su base annua.

Gli sviluppi congiunturali non evidenziano, naturalmente, modifiche di rilievo nella struttura del debito pubblico: continua la lieve riduzione della quota di debito detenuto dalla Banca d'Italia e correlata al netto riorientamento della politica monetaria della Bce a partire dal luglio 2023; si conferma poco sopra l'11 per cento la quota di debito a breve termine e resta abbastanza stabile intorno ai 7 anni la durata media del debito; rimane comparativamente alta la quota di debito da residenti e sostanzialmente trascurabile, ai fini dell'analisi dei rischi, la quota di debito denominata in valuta, caratteristiche, tali ultime due, che come osservato anche nel Country Report sull'Italia della Commissione europea dello scorso mese di giugno vanno valutate positivamente dal punto di vista dell'analisi del rischio Paese.

## 10.

La traiettoria di spesa *netta* fissata nel PSB è strettamente connessa alle proiezioni di bilancio a politiche invariate/legislazione vigente e all'aggiustamento del saldo primario strutturale necessario a conseguire simultaneamente tutti gli obiettivi posti dal nuovo *framework*. Il Documento opta per la descrizione del solo scenario programmatico, che vede il debito in risalita, passando dal 135,8 per cento del Pil nel 2024, con il suo punto di massimo nell'esercizio 2026 (137,6 per cento), per poi tornare al 134,9 per cento nel 2029. Alla fine del periodo di aggiustamento (2031) l'indicatore scenderebbe al 132,5 per cento. La curva continuerebbe a scendere nel quinquennio post aggiustamento (124 per cento nel 2036) sul quale si valuta la plausibilità della discesa attraverso shock stocastici, fino a portarsi al 113,4 per cento alla fine del decennio successivo alle correzioni discrezionali.

L'elemento che più contribuisce alla riduzione del rapporto debito/Pil è il saldo primario strutturale, che migliora gradualmente, fino a raggiuagliarsi in un surplus del 2,2 per cento nel 2029 e del 3,2 per cento nel 2031. Emerge poi la crescente spinta degli oneri da interessi nell'ambito dello *snowball effect* (differenza tra interesse implicito medio e crescita dell'economia) e la rilevanza dell'eredità lasciata dalle politiche del Superbonus alla dinamica del debito.

Quanto al primo aspetto, il contributo del costo medio del debito passa dai 3,7 punti stimati per il 2023 ai 4,2 punti per il 2029. Il mezzo punto di maggiore pressione è da ascrivere, naturalmente, agli effetti ritardati della severa stretta monetaria operata negli anni scorsi dalla Bce e tradottasi in un significativo innalzamento dei tassi a breve e a lungo termine. Va, peraltro, osservato che tale pressione è, nel quadro proposto dal PSB, inferiore a quella prefigurata solo pochi mesi fa; e ciò a motivo della sensibile limatura ipotizzata per i tassi di mercato: sulla scorta sia degli andamenti recenti che delle aspettative prevalenti sui mercati, il tasso a breve termine per il triennio 2025-27 viene ora stimato di quasi un punto più basso, mentre per i tassi a lungo termine il miglioramento si quantifica tra i 40 e i 50 punti base.

Circa il secondo aspetto, nei primi anni di vita del Piano la discesa del rapporto verrà ostacolata in misura rilevante dall'effetto rimbalzo esercitato dagli aggiustamenti stock-flussi; ciò essenzialmente per gli effetti di cassa del Superbonus, dal momento che, nel complesso, i fattori sotto la linea contrastano la discesa del debito per 6,6 punti di prodotto. Da segnalare che, mentre nel DEF di aprile veniva fornita la disaggregazione delle principali componenti dello *stock-flow adjustment* (allora 6,4 punti cumulati nel quadriennio 2024-27, e quindi, più di un punto all'anno, in media), il PSB non fornisce informazioni puntuali al riguardo.

## 11.

Una delle caratteristiche del processo di risanamento programmato è il fatto che i frutti delle correzioni discrezionali del saldo primario tendono ad essere colti con ritardo. Nell'ultimo biennio la riduzione del rapporto debito/Pil diventa infatti più sensibile (-2,4 punti di Pil) e ciò nonostante si riduca allo 0,52 per cento la correzione annua (rispetto allo 0,55) ed in un contesto in cui l'effetto *snowball* comincia ad assumere una certa consistenza data la risalita del costo medio e, soprattutto, l'effetto restrittivo sul tasso di crescita del Pil. In tale contesto, inoltre, dal biennio 2030-31 si azzera l'effetto delle poste

sotto la linea (*stock-flow adjustment*), ma ciò in virtù di una specifica ipotesi tecnica in linea con la DSA. Al riguardo andrebbe valutato se, ai fini di quell'approccio prudente più volte rimarcato nel testo del Piano, non sarebbe opportuno considerare comunque, nelle proiezioni post aggiustamento, una pur limitata pressione riveniente dalle poste sotto la linea, in aderenza a quanto si è registrato mediamente nel lungo periodo (tra il 1999 e l'anno pre-pandemia il valore mediano dello *stock-flow adjustment* è risultato pari allo 0,3 per cento del prodotto).

## **12.**

Il Piano evidenzia poi i risultati in forma compatta delle simulazioni volte a testare la resilienza del sentiero di riduzione del debito sia a shock deterministici che stocastici. Con riferimento ai primi, l'incidenza del debito sul prodotto alla fine del decennio post risanamento sarebbe comunque, nel peggiore dei casi, intorno al 124 per cento; mentre negli esercizi di simulazioni di shock stocastici nei cinque anni successivi all'aggiustamento sulle determinanti del rapporto debito/Pil (tassi, crescita nominale e saldo primario) si riscontra che, in linea con quanto richiesto, la probabilità che il rapporto debito/Pil nel 2036 (a cinque anni dal termine dell'aggiustamento) sia inferiore rispetto al 2031 è superiore al 70 per cento (74,5 per cento). I risultati dell'esercizio sono in linea con le valutazioni della Corte, che ha riprodotto la simulazione sulla base di una metodologia leggermente diversa ed arriva ad esiti sostanzialmente analoghi.

## **LA SPESA PER REDDITI**

### **13.**

Il Piano aggiorna la dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente indicata nel DEF a partire da quella sostenuta nel 2023, il cui importo è più elevato di circa 500 milioni e raggiunge i 187,13 miliardi. Nelle successive annualità le differenze nelle stime sono di minore entità e confermano il trend, che culmina nel 2027 con un valore di poco superiore ai 198 miliardi, registrando una variazione cumulata vicina al 6 per cento. In termini di incidenza sul Pil, il dato iniziale si conferma in misura pari al 9 per cento, per poi decrescere fino all'8,3 per cento nel 2027. Tale andamento include i soli effetti collegati ai rinnovi contrattuali della stagione 2022-2024, peraltro non ancora iniziata, mentre per il periodo 2025-2027 si limita a stimare la spesa per l'indennità di vacanza contrattuale.

Così come già rilevato nel DEF, non è indicata la previsione di crescita della spesa “a politiche invariate” che consente di effettuare una previsione tecnica sulla base dei criteri solitamente adottati per i riconoscimenti degli aumenti retributivi sulla base dell’indice IPCA che, nel caso di specie, riguardando il triennio 2025-27, si attesterebbe al 5,6 per cento, con un impatto in termini di spesa a regime di poco superiore ai 10 miliardi.

## **LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO**

### **14.**

Nel Piano è di notevole rilievo il ruolo che rivestono le prestazioni sociali in denaro; e ciò in ragione della centralità nella spesa *netta* ma, anche, del trattamento dei costi legati all’invecchiamento della popolazione nell’ambito della DSA. Si tratta, come è noto, prevalentemente di spese di natura previdenziale e, in misura comunque rilevante e crescente nel tempo, di spese finalizzate all’assistenza e alla protezione sociale in senso lato. Per la spesa complessiva il consuntivo 2023 evidenzia una marcata crescita associata alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e assistenziali in essere, parzialmente bilanciata dal venir meno di una forte quota congiunturale, acquisita nel 2022, per il sostegno dei redditi delle famiglie. L’aggregato ha, così, raggiunto i 424,5 miliardi (+4,3 per cento la crescita su base annua), presentando, in quota di prodotto, un notevole miglioramento rispetto al DEF (dal 20,4 al 19,5 per cento), indotto dalla revisione del deflatore del Pil.

### **15.**

Con riferimento alla spesa pensionistica, il Piano, prima ancora di ritrarre il quadro prospettico di medio termine, offre un’utile occasione per riflettere sullo stato dell’arte del settore nella fase di avvio della nuova programmazione. Nel 2023 la spesa per pensioni si conferma comunque caratterizzata da una sensibile espansione nominale associata agli effetti dello shock inflazionistico sulla rivalutazione ai prezzi dei trattamenti. Essa si attesta sui 319,2 miliardi, con una crescita annua del 7,4 per cento. Il rapporto con il Pil, si pone pari al 15 per cento. Nel 2024 il rapporto è destinato a crescere ulteriormente (al 15,4 per cento) a seguito di un aumento nominale della spesa previsto al 5,7 per cento.

Incidono sulla spesa del 2023 e 2024 gli interventi operati con le manovre di bilancio, le quali hanno provveduto a contenere gli effetti negativi dell'elevata inflazione, disponendo - limitatamente al biennio - modifiche del meccanismo di indicizzazione, ferma restando la protezione del potere di acquisto delle pensioni più basse. Le due manovre hanno anche introdotto importanti innovazioni in materia di accesso al pensionamento, orientate al contenimento dei flussi delle uscite anticipate, in particolare quelle in deroga, ed inducono ricadute non trascurabili nel medio-lungo periodo.

## **16.**

Per quanto riguarda il secondo segmento della spesa per prestazioni sociali in denaro, quello di natura più assistenziale, nel 2023 sono stati raggiunti i 105,3 miliardi, pari al 4,9 per cento del Pil. Tale importo riflette il venir meno di una forte quota congiunturale, acquisita nel 2022, nella fase acuta dello shock inflazionistico, associata a erogazioni monetarie *una tantum* a lavoratori e pensionati, disposte con decretazione d'urgenza, con oneri valutabili in circa 8,4 miliardi.

Complessivamente, la dinamica della spesa del comparto riflette anche impulsi alla crescita, come quelli correlati alla rivalutazione all'inflazione di taluni istituti, in particolare l'Assegno unico universale per i figli a carico e le prestazioni di invalidità. La spesa per l'Assegno universale raggiunge nel 2023, secondo i dati di monitoraggio dell'INPS, circa 17,5 miliardi (dai quasi 12,6 miliardi erogati nel 2022). Ne hanno beneficiato, in media, quasi 5,7 milioni di famiglie. Circa 314 mila percettori di Reddito di cittadinanza hanno, inoltre, ricevuto l'integrazione dell'Assegno per una spesa complessiva di 730 milioni.

## **17.**

I dati presentati nel Piano confermano che, nel 2024, la spesa per prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni dovrebbe raggiungere i 109,5 miliardi, con un incremento del 4 per cento. Nei prossimi anni la sua incidenza sul Pil, pari ora al 5 per cento, dovrebbe gradualmente ridursi (fino al 4,7 nel 2027).

## **18.**

È da sottolineare che nel settore di spesa assistenziale, alle erogazioni monetarie si affianca un secondo pilastro che provvede all'erogazione di servizi o prestazioni in natura,

che in Italia ha tradizionalmente mostrato forti carenze e disomogeneità nel territorio. Le disponibilità finanziarie per l'attuazione del PNRR hanno dato impulso all'implementazione della rete di protezione sociale per la risposta ai molteplici bisogni delle famiglie, attraverso la definizione di livelli essenziali delle prestazioni ed investimenti infrastrutturali in ambiti distinti ma fortemente interconnessi, in materia di inserimento sociale e lavorativo, sostegno alla genitorialità, disabilità e non autosufficienza.

## 19.

L'analisi di sostenibilità del debito, che informa i quadri previsionali presentati nel Piano, attribuisce grande importanza alla dinamica di medio-lungo periodo delle spese legate all'invecchiamento della popolazione. I dati *dell'Ageing Report 2024*, a cui la Commissione europea fa riferimento, mostrano che nella fase attuale il posizionamento dell'Italia risulta abbastanza allineato a quelli di Germania e Spagna, una volta che si considerino le imposte rivenienti dalle pensioni, comparativamente alte nel nostro Paese (3 per cento del Pil contro meno della metà nella media degli altri tre Paesi). Nella fase post aggiustamento (2032-2041), grazie alle riforme adottate negli anni, la pressione aggiuntiva dei costi di invecchiamento *netti*, pur rilevante, sarà inferiore a quella che dovranno fronteggiare Germania e Spagna (mentre la Francia manterrà gli elevati costi attuali).

## 20.

Il Piano annuncia interventi, oggetto del disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2025, mirati alla sostenibilità del sistema pensionistico e all'ordinato sviluppo del pilastro complementare della previdenza. Si tratta, nell'insieme, di misure che vanno nella giusta direzione, anche se potranno essere valutate soltanto quando se ne conosceranno i dettagli. In termini più generali, per il comparto pensionistico resta di fondamentale rilievo ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni.

È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario, quanto dal punto di vista sociale. Le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni potranno essere effettivamente migliori solo grazie a carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali ultimi,

tuttavia, hanno come presupposto una maggiore produttività e una più sostenuta crescita economica, elementi a cui il Piano dovrebbe contribuire secondo le evidenze quantitative in esso fornite. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo; bene fa il Piano a rimarcare tale punto. Per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori sembrerebbe necessario confermare la logica di fondo, assicurando stabilità e certezza al quadro normativo. Resta da affrontare il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita.

## **LA SPESA SANITARIA**

### **21.**

Il nuovo quadro conferma sostanzialmente le previsioni per la spesa sanitaria contenute nel DEF. A consuntivo la spesa per il 2023 è risultata pari a 131,7 miliardi, in calo rispetto al 2022 dello 0,4 per cento. Una flessione che si è riflessa anche in termini di prodotto: dal 6,7 al 6,3 per cento. Il ridimensionamento rispetto alle attese è da ricondursi soprattutto allo slittamento al 2024 degli esborsi per il contratto del personale dirigente relativo al triennio 2019-21 e per il rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medico generica.

L'importo per il 2024 è previsto crescere a 137,9 miliardi (+5,2 per cento), per poi aumentare a poco meno di 142 miliardi nel 2025 e superare i 147,5 miliardi nel 2027. Un aumento, in termini reali, pari ad appena lo 0,3 per cento. Si conferma il profilo riduttivo in termini di prodotto fino al 6,19 per cento nel 2027 (era il 6,41 per cento nel 2019).

Il Piano inserisce il sistema sanitario tra quelli cui dedicare una specifica attenzione, prevedendo di mantenere la crescita della spesa ad un livello superiore a quello della spesa netta. Una impostazione che dovrà trovare una più chiara specificazione nel prossimo documento programmatico di bilancio. Già nel quadro tendenziale, infatti, la spesa nel triennio 2025-27 è prevista in crescita del 2,3 in media all'anno, in misura superiore alla variazione assunta con la traiettoria (+1,5 per cento).

A fronte di tale dinamica, il finanziamento a cui concorre lo Stato per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, nonostante l'aumento disposto dalla legge di bilancio (che l'ha portato a 134 miliardi nel 2024 per crescere 135,5 dal 2026) si conferma, in rapporto al prodotto, in graduale flessione: dal 6,1 del 2023 al 5,8 per cento a fine periodo. Se fino al 2020 la forbice tra i due importi si era mantenuta entro margini limitati, a partire dal 2021 (con l'eccezione parziale del 2023) la distanza torna ad aumentare per collocarsi nel 2026-27 su valori superiori ai 9 miliardi.

## 22.

E' certamente condivisibile la scelta assunta nel Piano di puntare al potenziamento di alcune delle misure già inserite nel PNRR ma che ancora devono recuperare margini di realizzazione importanti: è il caso delle reti di medicina generale, delle reti di prossimità, delle strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (Case della Comunità, le Centrali Operative e degli Ospedali della Comunità), nonché della digitalizzazione dei Dipartimenti di emergenza e accettazione di I e II livello, oltre che l'ammodernamento delle grandi apparecchiature sanitarie.

A tali linee di intervento si accompagnano quelle per gli investimenti sulla ricerca e l'aggiornamento delle prestazioni ricomprese nei Livelli Essenziali di Assistenza. Particolare impegno è previsto per la programmazione delle assunzioni di personale sanitario, intervenendo soprattutto sulle specializzazioni nelle quali si registrano carenze, l'assistenza territoriale e gli investimenti per l'edilizia sanitaria per i quali si prevede anche di ricorrere a strumenti finanziari e al partenariato pubblico-privato.

Dal potenziamento degli strumenti di monitoraggio, nonché dal riordino degli strumenti per la sanità integrativa, l'assistenza e la non autosufficienza, è atteso un contributo al finanziamento degli interventi, mentre dalle modifiche nei criteri di riparto delle risorse deriverebbero stimoli al potenziamento delle aree meno sviluppate.

## 23.

Si prefigura quindi un intervento molto ampio che muove su più fronti.

Pur considerando gli effetti positivi di una sempre più attenta revisione della spesa (con il rafforzamento del monitoraggio), si tratta di individuare le risorse per affrontare le principali criticità:

- riassorbire i ritardi accumulati con la pandemia, ridisegnando la prevenzione;



- potenziare l'assistenza territoriale per superare le liste d'attesa e decongestionare i pronto soccorso;
- superare le difficoltà sul fronte del personale sanitario, sempre meno motivato verso il pubblico in ragione delle insoddisfacenti condizioni economiche e della qualità del lavoro, andando oltre ad interventi occasionali;
- mantenere lo sforzo in termini di investimento in edilizia ospedaliera ed accelerare l'attuazione del PNRR per rafforzare nei tempi previsti il nuovo assetto dell'assistenza territoriale da cui dipende non solo la qualità delle cure, ma anche e soprattutto una risposta adeguata delle strutture di emergenza e di ricovero oggi chiamate a rispondere impropriamente ad esigenze del territorio;
- rendere operativo il nuovo sistema tariffario, da cui un beneficio potrà venire dai risparmi legati ad alcune prestazioni che hanno visto da anni una forte riduzione dei costi unitari che tuttavia saranno assorbiti o superati dall'aumento del costo legato alla revisione dei LEA;
- affrontare i problemi specifici legati al funzionamento di meccanismi di controllo della spesa (*payback*), di cui da più parti si chiede la revisione ma senza intravedere per ora meccanismi alternativi di controllo per una spesa di farmaci e dispositivi medici che continua ad aumentare.

Un insieme di elementi a cui difficilmente si potrà far fronte con un generalizzato ampliamento delle risorse, richiedendo l'adozione di scelte gestionali non facili in termini di allocazione delle risorse e un attento esame della qualità della spesa. Ciò rende necessario un riesame dell'efficacia di tutti gli strumenti messi in campo negli ultimi anni a cui non sempre si sono accompagnati effetti positivi e, soprattutto che si portino a compimento strumenti nuovi di analisi dei bisogni che, come quelli previsti in ambito PNRR, possono consentire di rendere più efficace l'utilizzo delle risorse.

## **GLI INVESTIMENTI**

### **24.**

Nell'ambito della strategia tracciata dal Piano gli investimenti rivestono un ruolo di primo piano quale fattore che può consentire l'estensione del percorso di aggiustamento fino a sette anni.

Il primo periodo del Piano (biennio 2025-2026) sarà dedicato agli interventi necessari alla piena e completa attuazione del PNRR, mentre per le annualità successive si prevede la realizzazione di un programma di investimenti che, da una parte, dovrebbe dare continuità alle linee di azione del PNRR e dall'altra, dovrebbe mantenersi coerente con gli obiettivi delle politiche di coesione e degli altri atti di programmazione economica adottati nei tempi più recenti.

Nel quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente gli investimenti fissi sono rivisti al rialzo rispetto al DEF, sia in termini di consuntivo 2023 (da 66,8 miliardi a 67,6 miliardi) che di previsioni. Nell'anno finale, il 2027, l'ammontare complessivo passa da 70,2 miliardi a 80,7. In termini di Pil, l'aumento della percentuale di incidenza trova un contenimento nella revisione al rialzo del denominatore, per cui il rapporto rimane superiore al 3 per cento come era già previsto nel DEF, incrementandosi solo di 3 decimi di punto nel 2024 e nel 2026 e di 4 decimi nel 2027.

A differenza di quanto indicato nel DEF, che riportava il picco di investimenti pubblici nel 2025 e l'inizio di un profilo discendente già a partire dal 2026 in concomitanza con la chiusura del programma di investimenti del PNRR, la revisione dell'aggregato degli IFL alla base del PSB determina il rinvio dell'inizio della fase regressiva al 2027. Si prevede comunque che il livello di investimenti si mantenga superiore alla media del quinquennio. Per assicurare, anche successivamente al 2026, un livello di investimenti pubblici in rapporto al Pil in linea con la media registrata durante il periodo di vigenza del PNRR, condizione indispensabile per accedere ad un aggiustamento del bilancio più graduale, il Piano sottolinea la necessità di rafforzare gli stanziamenti di spesa con ulteriori risorse.

## 25.

Le prospettive positive per gli investimenti trovano una conferma nei dati finanziari dello Stato e degli Enti territoriali.

Con la legge di assestamento e i provvedimenti amministrativi intervenuti sono state disposte variazioni in aumento delle dotazioni finanziarie della spesa diretta dello Stato per 1,7 miliardi, portando gli stanziamenti finali del 2024 a 21,7 miliardi. L'espansione è guidata dagli investimenti fissi lordi (IFL) che si elevano a quasi 14 miliardi (+16,2 per cento), mentre i capitoli di contributi agli investimenti segnano una riduzione del 3,7 per cento.

L'incremento per il biennio 2024-2025 è tuttavia riassorbito dalla flessione che interessa il 2026 e che conferma la necessità espressa nel Piano di reperire risorse aggiuntive per mantenere un livello di spesa per investimenti finanziata a livello nazionale coerente con il profilo di aggiustamento del bilancio.

## 26.

La tendenza fortemente espansiva degli investimenti locali nel quadriennio 2020-2023 trova chiara evidenza nei dati relativi ai pagamenti: la spesa cumulata nel periodo ha raggiunto 63,7 miliardi (12,9 miliardi nel 2020, 14,5 nel 2021, 15,2 nel 2022 e 21 miliardi nel 2023). Guardando al 2024, nei primi 8 mesi si registrano 15 miliardi di spesa a fronte degli 11 miliardi dello stesso periodo 2023, circa il 71 per cento dei pagamenti annuali sostenuti nell'esercizio precedente. Il tasso di crescita del 35,6 per cento è ben superiore al dato riferito alla spesa complessiva in conto capitale (21,13 per cento) ed è variamente distribuito tra i diversi comparti: per le Regioni la percentuale di aumento è in linea con l'incremento annuale 2023, mentre per le Province e le Città metropolitane si registra un'accelerazione di gran lunga superiore (50,2 per cento le prime e 67,3 per cento le seconde). I Comuni presentano un tasso di crescita inferiore a quello annuale di 6,4 p.p., ma comunque molto sostenuto (pari al 33,8 per cento).

La prestazione particolarmente positiva registrata nel periodo gennaio-agosto 2024 lascia ipotizzare un consolidamento della crescita a fine anno.

All'innalzamento del livello di investimenti degli enti territoriali hanno contribuito l'avanzamento della fase realizzativa dei progetti PNRR, di cui soprattutto gli enti locali, sono tra i principali attuatori, e la conclusione del ciclo di programmazione 2014-2020 che, in base alla regola di rendicontazione n+3, ha visto una forte concentrazione della spesa nel 2023. Proprio l'attuazione del PNRR e dei progetti innestati nelle politiche di coesione hanno generato effetti espansivi più intensi nel Mezzogiorno, trainati in particolare dal settore delle costruzioni.

Sulle prospettive di crescita, il completamento delle iniziative del PNRR continua a mantenere un ruolo decisivo, ma contributi progressivamente più significativi dovrebbero essere via via assicurati anche dall'avanzamento del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e dall'attuazione degli accordi di coesione sottoscritti nell'anno tra Regioni e Governo, che valgono quasi 30,5 miliardi finanziati dal Fondo sviluppo e coesione per complessivi 2.882 interventi.

## LE RIFORME NEL QUADRO DEL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO

### 27.

La decisione, in linea con il nuovo contesto regolamentare europeo, di richiedere l'estensione a sette anni del periodo di aggiustamento imposto dai nuovi vincoli europei, si basa sul rafforzamento del percorso di riforme strutturali nel nostro Paese, nella prospettiva di coniugare l'incremento del potenziale di crescita con un percorso di consolidamento fiscale che assicuri la sostenibilità del debito a lungo termine. L'ulteriore sforzo riformatore, come preannunciato nel documento, si concentrerà in cinque macroaree, in stretta continuità con gli impegni già assunti nell'ambito del PNRR: i) il settore della giustizia; ii) l'amministrazione fiscale; iii) la programmazione e controllo della spesa pubblica; iv) il supporto alle imprese e la promozione della concorrenza; v) l'efficientamento della PA, ivi inclusi i servizi di cura per la prima infanzia.

Da sottolineare con favore è l'approccio che il Piano prospetta per l'implementazione delle nuove iniziative di riforma. In linea con il sistema attualmente in essere per il PNRR, queste ultime dovrebbero essere scadenze da un sistema di obiettivi, possibilmente anche di tipo quantitativo, utili a misurarne la realizzazione e l'impatto sul tessuto economico e sociale.

In tal senso, un primo sguardo al livello di avanzamento delle iniziative di riforma dettate dal PNRR, sul quale si andranno ad inserire le ulteriori azioni del Piano strutturale, restituisce un quadro in cui, al primo semestre 2024, circa il 63 per cento delle riforme/sub riforme può ritenersi completato, avendo ultimato il percorso degli obiettivi europei da raggiungere: trattasi di 45 interventi normativi-amministrativi, di cui 41 a carattere "settoriale" e 4 di tipo "orizzontale".

### *Le spese fiscali nel Piano Strutturale di Bilancio*

### 28.

La necessità di procedere al riordino delle spese fiscali è richiamata con forza nel Piano, mettendola in relazione al completamento della riforma fiscale. Nonostante le reiterate raccomandazioni della Commissione europea e le dichiarazioni programmatiche di tutti i governi negli ultimi 15 anni, il loro numero supera oramai le 700 unità, con le spese erariali oramai stabilmente sopra le 600 e il corrispondente ammontare di risorse

impegnato stimato in oltre 150 miliardi (104 per le sole erariali) il 7,13 per cento del Pil, secondo il Rapporto sulle Spese Fiscali del 2023.

Il PSB, tuttavia, come la delega sulla riforma fiscale, non fornisce indicazioni generali sulle modalità del riordino e del taglio dei regimi agevolativi. L'unica indicazione specifica riguarda l'allineamento delle aliquote delle accise per *diesel* e benzina, che corrisponde alla rimozione di uno dei più discussi Sussidi Ambientali Dannosi (SAD). Peraltro, anche altre agevolazioni per i carburanti non appaiono giustificati alla luce degli obiettivi di decarbonizzazione del trasporto.

Inoltre, se il PSB richiama opportunamente in più punti l'esigenza di rivedere le agevolazioni, non sono pochi i passaggi in cui lo stesso Piano prevede un allargamento o una conferma degli incentivi. In particolare, si parla di incentivazione in merito alla natalità, all'occupazione femminile e delle categorie svantaggiate, alla promozione e lo sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative, nonché di incentivi alla permanenza nel mercato del lavoro. L'obiettivo della riduzione dei regimi agevolativi e della semplificazione del sistema sembra dunque mancare di una visione complessiva. Il PSB si sofferma, inoltre, sulla necessità di controllo delle risorse impiegate nei trattamenti agevolati, per tutelare gli equilibri di bilancio. La recente esperienza del Superbonus (ma anche altri episodi di trattamenti agevolati per le imprese) ha infatti mostrato la necessità di introdurre una autorizzazione preventiva, e dunque un monitoraggio *ex ante*, con una definizione di tetti di spesa.

Tale scelta è stata auspicata più volte dalla Corte, che ha sottolineato come sia necessario non solo tutelare gli equilibri di finanza pubblica, ma anche preservare una distribuzione equa e trasparente delle risorse impegnate tra cittadini e imprese, e tra settori economici e differenti forme di impresa all'interno del comparto produttivo. Il sistema di autorizzazione preventiva dovrebbe, dunque, avere caratteristiche di trasparenza e di efficienza. Trovare il punto di mediazione tra esigenze di tutela della finanza pubblica, certezza del diritto all'agevolazione ed efficiente allocazione delle risorse (evitando che prevalga solo il criterio della rapidità della prenotazione) costituisce una sfida impegnativa, ma non di meno vitale, data l'importanza che gli investimenti innovativi hanno per la competitività delle imprese e per la crescita.

Quanto alla distribuzione delle spese fiscali, va ricordato che i provvedimenti agevolativi sono estremamente concentrati: le prime 20 spese (il 3,2 per cento del totale) hanno un

costo in termini di minor gettito pari a oltre il 75 per cento del totale (80 miliardi sui complessivi 104 per l'anno 2024).

La categoria che assorbe il maggior impegno di risorse è quella delle agevolazioni legate agli immobili: le sole detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio (che maturano con una aliquota del 50 per cento della spesa) determinano un minor gettito stimato nel Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2024 pari a oltre 11 miliardi.

Da notare che i beneficiari sono concentrati nelle classi più elevate. Si tratta dunque di un'agevolazione con carattere fortemente regressivo: se anche l'entità dell'agevolazione è pervista scendere perché a legislazione vigente l'aliquota delle detrazioni passerà dal 1° gennaio 2025 dal 50 per cento al 36 per cento, interventi per differenziare il trattamento di favore a seconda della tipologia di immobile o del reddito del beneficiario potrebbero essere opportuni. Questione diversa è l'incentivazione dell'efficientamento energetico degli edifici per cui la direttiva europea (*Energy performance of buildings Directive*) ha fissato delle soglie minime di aumento dell'efficienza energetica per il 2030 e il 2035 e per cui andrà sviluppato un piano che accompagni gli investimenti delle famiglie che non hanno beneficiato del Superbonus.

### *Il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica*

#### **29.**

Anche ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano, ma soprattutto per renderne possibile l'attuazione, un ruolo preminente ha l'azione che viene prevista per migliorare la capacità di programmazione, controllo e valutazione della spesa.

Ciò significa sviluppare la capacità delle amministrazioni di produrre evidenze utili a migliorare la qualità dei servizi erogati e l'impatto dei programmi finanziati; puntare alla disponibilità di informazioni dettagliate che consentano di intervenire tempestivamente in caso di scostamento della spesa dal sentiero programmato o di inefficacia dell'intervento; spingere le amministrazioni pubbliche ad una attenta valutazione degli interventi in base all'efficacia dimostrata.

Sempre a tali fini nel Piano si prevede di rafforzare le attività ispettive e le indagini conoscitive svolte dalla Ragioneria generale, nonché il ruolo svolto dagli organi di revisione e sindacali nelle amministrazioni pubbliche, enti e società che ricevono contributi a carico della finanza pubblica.

In questo ambito, peraltro, le esperienze recenti sembrano fornire risultati incoraggianti, ma rilevano anche limiti da superare.

Sul fronte della *spending review* con le leggi di bilancio per il 2023 e il 2024 la dimensione delle riduzioni di spesa è cresciuta in misura consistente, pur rimanendo ancora relativamente limitato il suo contributo al percorso di riduzione della dinamica della spesa: si tratta di riduzioni degli stanziamenti di bilancio che sono passate dagli 857 milioni nel 2023 ad oltre 2 miliardi nel 2024 e a poco meno di 2,5 dall'esercizio 2025.

L'esame degli importi relativi al 2024 e agli anni successivi, già scontati nel bilancio a legislazione vigente, consente di leggerne le caratteristiche dal punto di vista della composizione e dell'incidenza per categorie economiche (oltre che per amministrazioni e missioni).

I tagli operati in ciascuno degli anni si concentrano prevalentemente sulla spesa corrente: il 79 per cento nel 2023, che sale a poco meno dell'88 per cento nel 2025. Essi sembrano caratterizzati da una forte dispersione su piccoli importi nel caso dei consumi intermedi, da un ruolo sempre rilevante delle riassegnazioni di residui perenti correnti e capitali e, in generale, da interventi sui fondi relativi al funzionamento di enti pubblici o destinati ad attività "rimodulabili" (come, ad esempio, i tagli operati alla cooperazione e allo sviluppo). Caratteristiche che pesano anche sulla effettiva conseguibilità dei risparmi attesi.

Se la ripresa del processo di riduzione della spesa attraverso l'attribuzione di obiettivi di contenimento alle singole Amministrazioni presenta, quindi, aspetti certamente positivi (così come è anche l'aver riportato le scelte di revisione nell'alveo dell'impostazione assunta con la legge 196/2009), non sono mancate difficoltà di individuazione di aree di intervento e le misure adottate sembrano ancora mirare ad una seppur ragionevole ristrutturazione e pulizia del bilancio con azzeramento di misure non più prioritarie, mentre il risultato quantitativo rimane in misura significativa affidato alla mancata riassegnazione di fondi sia di parte corrente che di parte capitale.

### **30.**

Positivo è, poi, l'ampliamento nel corso del tempo delle coperture di nuove esigenze con contemporanea riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa. Una scelta che, oltre a confermare la crescente attenzione prestata al contenimento della spesa, sembra indicare aree di elezione per nuovi interventi di razionalizzazione. Si tratta infatti di spese (quando

non si è trattato di taglio a fondi all'uopo deputati) di cui è stata valutata una utilità limitata o inferiore alle attese.

Un cambiamento di impostazione rispetto agli anni della crisi sanitaria che sembra rafforzarsi anche nel 2024: a fronte delle nuove esigenze finanziarie rilevate fino all'agosto scorso (47,4 miliardi), si è ricorso a minori spese per circa il 65 per cento. Al netto delle agevolazioni edilizie la quota cresce ad oltre l'87 per cento.

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

### **31.**

In conclusione, il documento presentato dal Governo offre un quadro della gestione di bilancio per il prossimo settennio che appare coerente con quanto richiesto dal nuovo patto di stabilità europeo, descrivendo un percorso di graduale riduzione del debito e un più rapido rientro del disavanzo rispetto al quadro presentato nel DEF dello scorso aprile. La rilevanza del processo intrapreso giustifica la previsione di un percorso che si presenta in ogni caso impegnativo, ma la cui piena valutazione e le sue implicazioni potranno essere meglio colte quando sarà disponibile nel dettaglio il quadro programmatico di cui si rinvia la esplicitazione al DPB.

Saranno necessarie scelte difficili sull'allocazione delle risorse. Su molti fronti si evidenziano necessità crescenti derivanti da problemi strutturali, da andamenti dei costi, dal crescere di aree di sofferenza sociale, dall'emergere di nuove sfide economiche e produttive a cui si aggiungono esigenze poste da nuove criticità legate al contesto nazionale ed internazionale.

In tema di previdenza resta di fondamentale rilievo ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. Resta da affrontare il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina l'importo in funzione della speranza di vita. Vi è da augurarsi che l'adesione piena al modello di calcolo dei trattamenti secondo principi di equo rendimento dei contributi versati, apra anche spazi, con la necessaria gradualità, per la rimozione di talune anomalie che è stato necessario introdurre nei lustri scorsi per necessità legate al controllo



dei conti pubblici (meccanismi instabili e differenziati di indicizzazione ai prezzi, pagamenti ritardati di TFR e TFS, sistema delle finestre di uscita).

Sul fronte della spesa sociale risorse saranno necessarie per superare le carenze e disomogeneità sul territorio nella erogazione di servizi e prestazioni in natura. Interventi cui dovranno affiancarsi, come prevede il Piano, quelli in materia di inserimento sociale e lavorativo, di sostegno alla genitorialità, alla disabilità e non autosufficienza. Tutte azioni necessarie a contrastare le tendenze demografiche in atto.

In materia di lavoro pubblico non trascurabili sono poi le esigenze per far fronte ai rinnovi contrattuali che sul triennio potrebbero comportare fabbisogni superiori ai 10 miliardi.

In campo sanitario per rispondere adeguatamente alle necessità di cura si dovranno innanzitutto affrontare le problematiche relative al personale. Risorse saranno necessarie per il finanziamento di nuove assunzioni che consentano di migliorare le condizioni di lavoro e per avviare un percorso di adeguamento delle retribuzioni contrastando la disaffezione per il lavoro nelle strutture pubbliche che si esprime sia in bandi di concorso che vanno deserti e sia in crescenti fenomeni di abbandono. Agire per superare le carenze di personale, soprattutto infermieristico, che rappresenta al momento il principale *deficit*, sembra, poi, rappresentare una condizione indispensabile per dar corpo effettivo alla riforma dell'assistenza territoriale, contribuendo a superare le difficoltà che si scaricano oggi su liste d'attesa e pronti soccorsi.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, infine, mantenere un livello di spesa finanziata a livello nazionale coerente con il profilo di aggiustamento del bilancio, rende necessario, esaurito il PNRR, reperire risorse aggiuntive. Con riferimento agli investimenti locali e nel Mezzogiorno, caratterizzati da *performance* particolarmente positive nell'ultimo biennio, ciò è rimesso, prioritariamente, al progressivo e tempestivo avanzamento della fase realizzativa di quelli afferenti al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e agli accordi di coesione sottoscritti nell'anno tra Regioni e Governo nazionale.

Tutti temi su cui, in raccordo con quanto previsto nel PNRR, nel Piano si delineano linee di sviluppo, ma senza ancora richiamarne modalità di definizione e priorità.

Un percorso che dovrà essere accompagnato da un attento esame della gestione delle entrate avuto riguardo al contributo che tutti devono assicurare al benessere del Paese. La

strutturalità della variazione del gettito tributario emersa nel corso dell'esercizio rappresenta un elemento cardine per la realizzazione del quadro che si è delineato.

Il bilanciamento tra le diverse esigenze è il fulcro della scelta che Governo e Parlamento come, e ancor più che, nel passato sono chiamati ad assumere. Una scelta che non può che portare ad un sempre più attento esame dell'efficacia e della rispondenza alle attese delle misure attivate e degli assetti organizzativi previsti.

Una esigenza che nel documento all'esame del Parlamento il Governo ha ben delineato e che rappresenta la principale sfida da affrontare. Scegliere cosa non giustifica più l'impiego di risorse pubbliche per l'inefficacia dimostrata o per il superamento delle ragioni che ne avevano ispirato la assunzione rappresenta la sfida più difficile per la gestione del bilancio dei prossimi anni.

Si può sostenere che la rigidità dell'attuale struttura dei conti pubblici e, in particolare, i margini ristretti della manovrabilità del bilancio dello Stato porranno all'attenzione l'esigenza di procedere con modifiche alla legislazione in essere tali da riconfigurare il volume delle prestazioni e dei servizi che la collettività riceve dall'operatore pubblico.

Il crescente ricorso a riduzioni di spese già autorizzate per il finanziamento di nuovi interventi, che ha contrassegnato la gestione di bilancio negli ultimi esercizi, rappresenta un segnale positivo.

Da questo punto di vista importante sarà dare concretezza alla revisione delle spese fiscali, prefigurandone una modifica anche su base pluriennale, in grado di orientare le aspettative di famiglie e imprese. Ma anche potenziare gli elementi, da prevedere sin dalla fase di impianto delle misure, per sottoporre tutti gli interventi ad un attento monitoraggio. Una attività a cui la Corte si impegna a contribuire attraverso l'attività di controllo ad essa affidata, sia a livello nazionale che locale.

