



Focus sul Piano strutturale di bilancio

Tutti gli articoli pubblicati finora su lavoce.info che analizzano e commentano il Piano strutturale di bilancio di medio termine



lavoce.info

Le opinioni espresse in questo volume rappresentano esclusivamente il punto di vista degli autori e delle autrici e non riflettono la posizione delle istituzioni cui appartengono

Fonte foto in copertina: Mungkhodstudio, disponibile su Canva Pro

Sommario

Quattro grafici sul Piano strutturale di bilancio	2
Nel piano tante buone intenzioni, ma pochi numeri	7
Piano strutturale di bilancio, un tema ancora da svolgere *	11
Sui conti pubblici scelte difficili all'orizzonte: discutiamone.....	15
L'ultimo tesoretto *	18
Piano strutturale di bilancio: resta una visione di corto respiro	22

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).

Quattro grafici sul Piano strutturale di bilancio

Di Elisa Latora, Alessandro Licciardi ed Eleonora Trentini

01/10/2024

Per la prima volta il governo italiano ha redatto il Piano strutturale di bilancio, un nuovo documento di finanza pubblica richiesto dalla recente riforma delle regole europee sui conti pubblici. Il piano si estende su un orizzonte di sette anni, dal 2023 al 2029, e offre una prospettiva più ampia rispetto ai documenti tradizionali.

In questa analisi, abbiamo mostrato alcune tendenze chiave. Innanzitutto, le proiezioni di crescita del Pil reale, sia secondo le leggi vigenti sia nello scenario programmatico. Abbiamo poi preso in esame alcune variabili del bilancio dello stato, che mostrano una significativa normalizzazione dopo la pandemia e gli anni della crisi energetica e dell'inflazione: la riduzione prevista del deficit, il miglioramento del saldo primario, la dinamica del debito pubblico e della spesa per interessi. Infine, abbiamo ricordato lo stato di avanzamento dei "milestone e target" del Pnrr, suddivisi in cinque grandi aree di riforma, evidenziando le differenze nei livelli di realizzazione degli obiettivi prefissati.

Le proiezioni di crescita del Pil reale

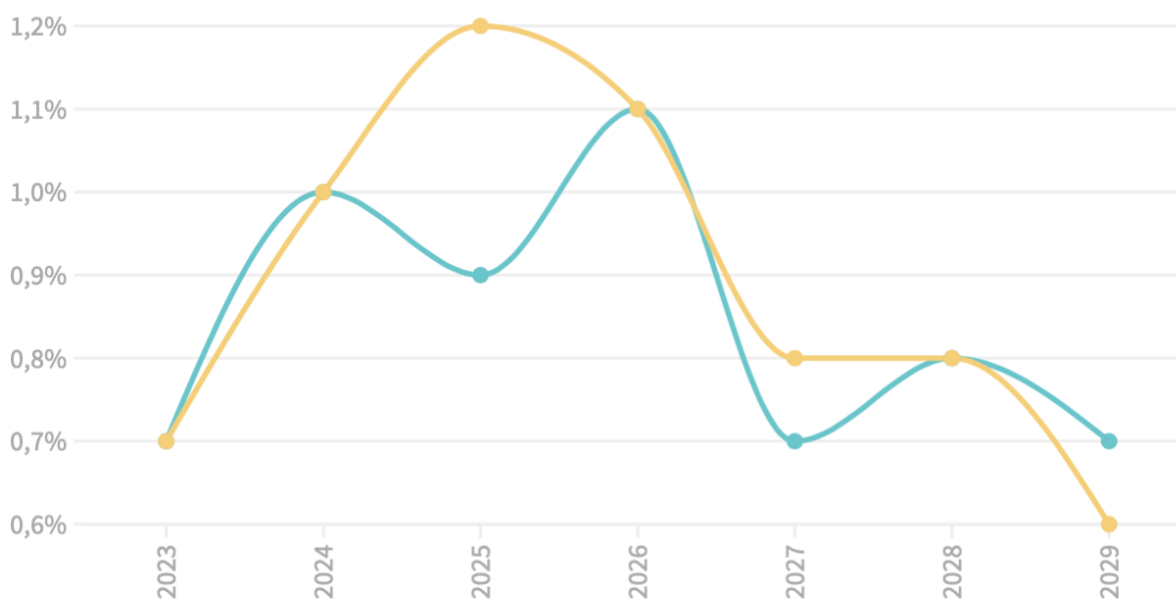
Tra il 2023 e il 2027 le previsioni di crescita del Prodotto interno lordo italiano a legislazione vigente, cioè quella che si avrebbe senza misure correttive, indicano un'economia meno dinamica rispetto agli anni precedenti: dopo una crescita dello 0,7 per cento nel 2023 e dell'1 per cento nel 2024, nel 2025 la crescita si fermerà allo 0,9 per cento, principalmente a causa del rallentamento degli investimenti. Nel 2026 tornerà leggermente a salire sostenuta dal consumo delle famiglie, raggiungendo l'1,1 per cento. Dal 2027 il tasso di crescita risulterà inferiore ad un punto percentuale: dello 0,7 per cento nel 2027, dello 0,8 nel 2028 e dello 0,7 nel 2029.

Lo scenario programmatico include il rispetto degli obiettivi concordati con la Commissione europea e l'impatto delle misure che il governo vuole attuare. Esso offre una prospettiva più ottimistica: nel 2025 la crescita attesa del Pil è dell'1,2 per cento, che il governo prevede di raggiungere anche grazie alle misure che verranno incluse nella prossima legge di bilancio, le quali avranno effetti positivi sulla domanda interna, e indirettamente sugli investimenti. Questi effetti proseguiranno

nel 2026, portando a una crescita del Pil leggermente inferiore, pari all'1,1 per cento. Negli anni successivi le previsioni indicano un rallentamento dell'attività economica, con un'espansione dello 0,8 per cento nel 2027 e nel 2028, e dello 0,6 per cento nel 2029.

Secondo lo scenario programmatico del governo, nel 2025 il Pil crescerà dell'1,2 per cento

Tasso di variazione del Pil reale a **legislazione vigente** e nello **scenario programmatico**, in percentuale (2023-2029)



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Piano strutturale di bilancio di medio termine



Il deficit e il saldo primario

Secondo il Piano strutturale di bilancio, nel 2023 l'indebitamento netto italiano, ossia la differenza tra entrate e spese totali (detto anche deficit), ammontava al 7,2 per cento del Pil, in diminuzione rispetto agli anni precedenti ma ancora fortemente negativo (nel 2022 e 2021 era dell'8,1 e dell'8,9 per cento, rispettivamente).

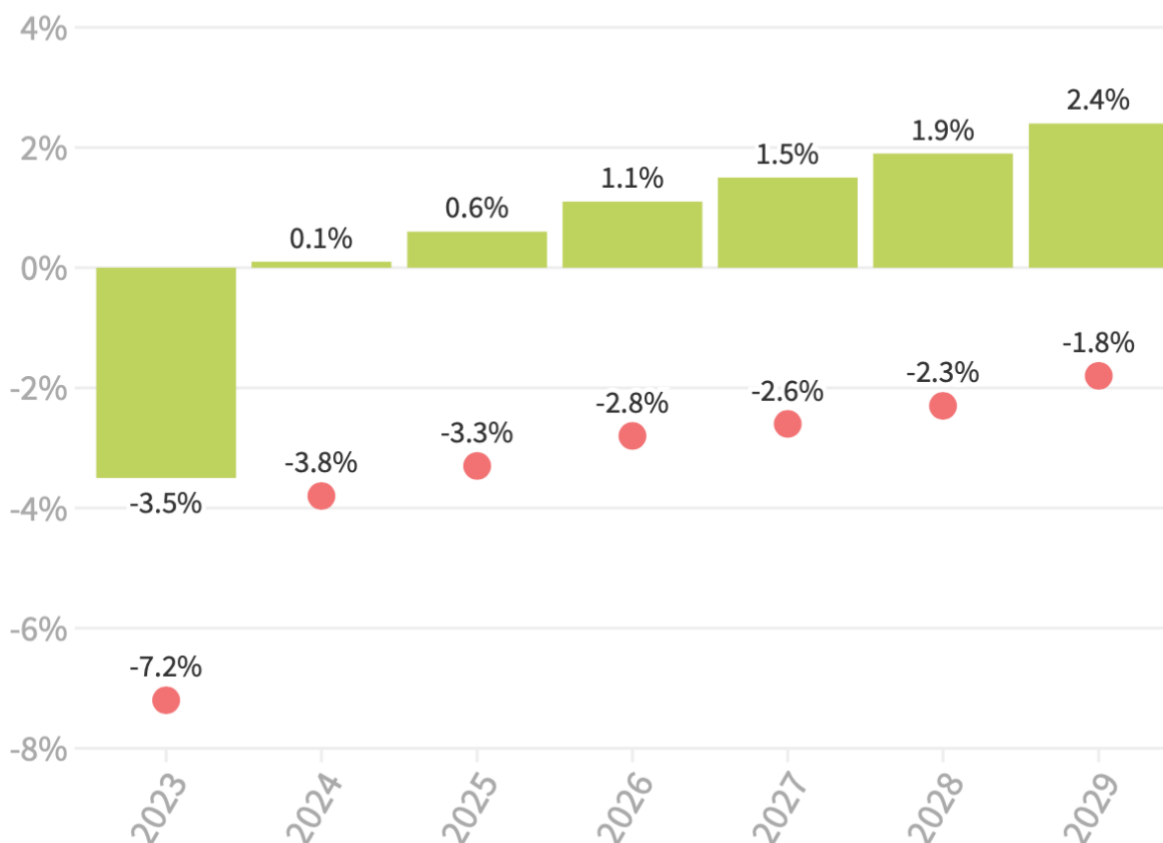
Dal 2024 le cose dovrebbero però cambiare. Secondo le proiezioni del governo ci sarà una significativa riduzione del deficit al 3,8 per cento del Pil, che avvierà così una fase di normalizzazione dei conti pubblici. Anche il saldo primario, ossia la differenza tra entrate e spese pubbliche, che nel 2023 aveva registrato un disavanzo del 3,5 per cento, nel 2024 mostra un'importante inversione di tendenza, registrando un avanzo primario allo 0,1 per cento. Le previsioni per gli anni

successivi mostrano poi un progressivo miglioramento: nel 2029 il deficit dovrebbe ridursi all'1,8 per cento del Pil e il saldo primario dovrebbe arrivare al 2,4 per cento.

Dal 2024 il deficit si ridurrà e il saldo primario tornerà positivo

Deficit su Pil e saldo primario su Pil (2023-2029)

■ Deficit/Pil (%) ■ Saldo primario (%)



Fonte: [Ministero dell'economia e delle finanze - Piano strutturale di bilancio di medio termine](#)



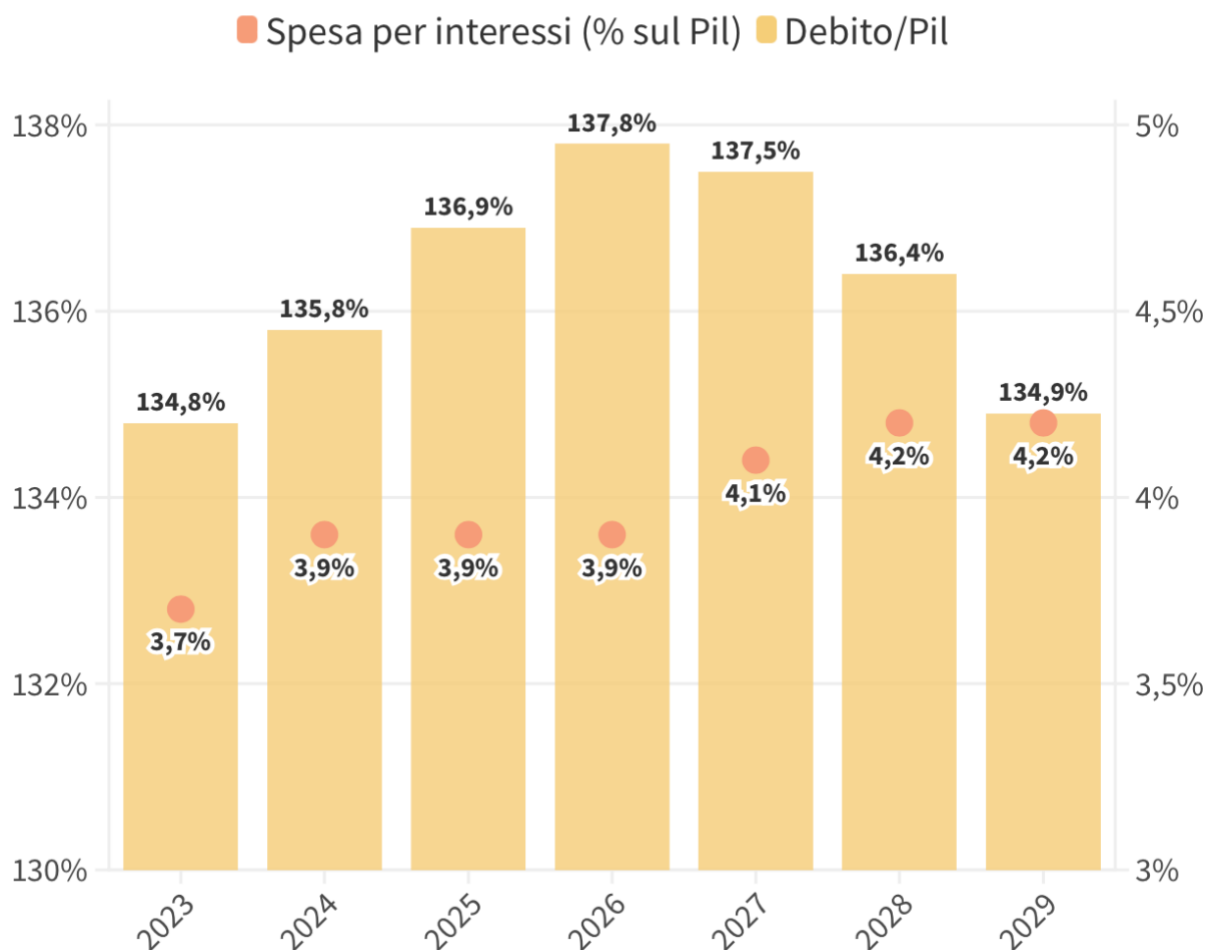
La dinamica del debito pubblico e della spesa per interessi

Tra il 2023 e il 2029, le stime di crescita del debito pubblico italiano rispetto al Pil mostrano un aumento progressivo fino al 2026, passando dal 134,8 per cento al 137,8 per cento. Le stime sono calcolate in coerenza con i valori programmatici del Piano e si osserva una leggera flessione negli anni successivi al 2026, fino a scendere al 134,9 per cento nel 2029. La spesa per interessi sul Pil segue invece una tendenza al rialzo in tutto il periodo: dal 3,7 per cento del 2023, si stabilizza intorno al 3,9 per cento per tre anni consecutivi, per poi salire fino al 4,2 per cento

nel 2028 e il 2029. Questi dati mostrano la difficoltà nel ridurre il livello di debito pubblico al di sotto di quello attualmente raggiunto.

A parità di debito pubblico, nel 2029 la spesa per interessi sarà superiore rispetto al 2023

Debito pubblico e spesa per interessi, in percentuale sul Pil (2023-2029)



Fonte: [Ministero dell'economia e delle finanze - Piano strutturale di bilancio di medio termine](#)

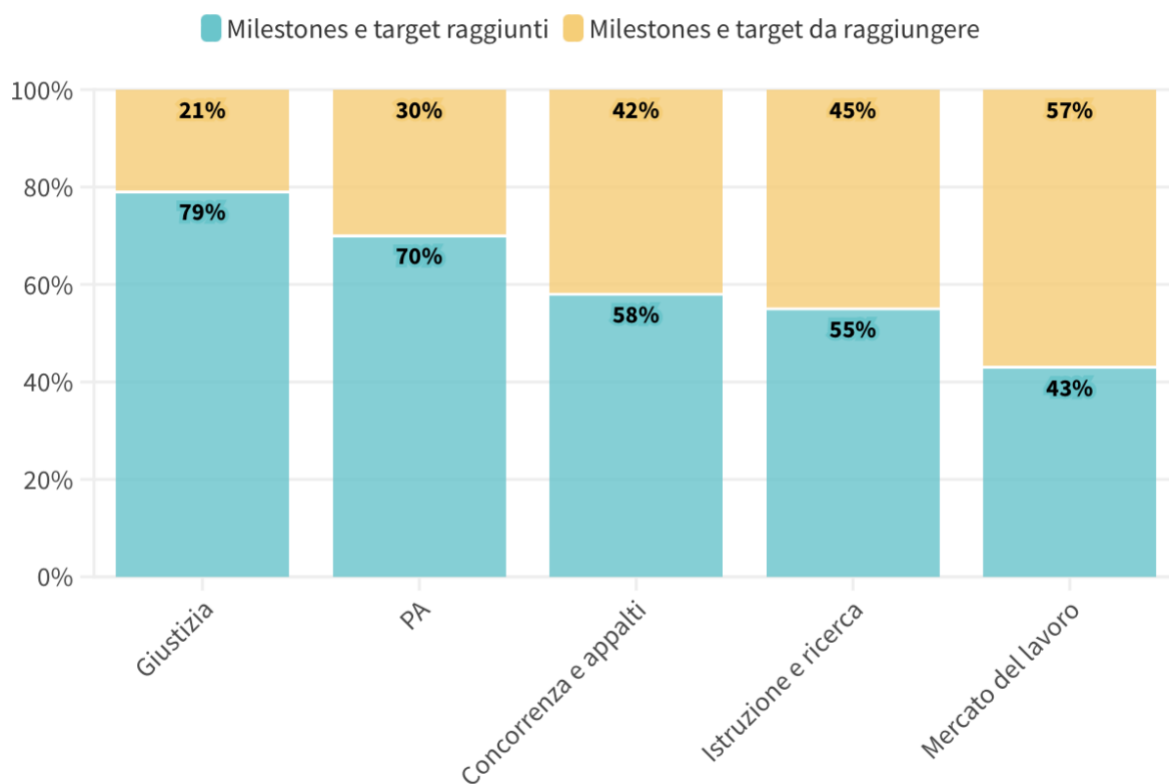
Lo stato di avanzamento dei “milestone e target” del Pnrr

Gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) raggiunti nel periodo 2021–2024 sono più della metà in quattro delle cinque le aree di riforma. Le riforme previste dal Pnrr sono aggregate sotto cinque macro-aree: giustizia, concorrenza e appalti, pubblica amministrazione (Pa), istruzione e ricerca, e politiche attive del mercato del lavoro. Per ogni area è evidenziata la percentuale di “milestone e target” (M&T) che si prevede di completare entro la fine del 2024 e la percentuale di M&T da realizzare a partire dal 2025, per il biennio 2025–2026.

Le quote di raggiungimento degli obiettivi del Pnrr variano dal 79 per cento per l'area di riforma di giustizia al 43 per cento per le politiche attive del mercato del lavoro. Le evidenti differenze tra le quote di raggiungimento dei milestone possono dipendere sia dalla presenza di ritardi concentrati in alcune aree, sia dal fatto che il programma di attuazione preveda una più elevata percentuale di traguardi negli ultimi anni del Piano per alcune di queste.

Lo stato di attuazione del Pnrr è molto diverso a seconda dell'area di riforma

Quota di milestone e target raggiunti nel 2024 e da raggiungere dal 2025, nelle cinque aree di riforma (in %)



Fonte: [Ministero dell'economia e delle finanze - Piano strutturale di bilancio di medio termine](#)

Nel piano tante buone intenzioni, ma pochi numeri

Di Massimo Bordignon e Leonzio Rizzo

04/10/2024

Il Piano strutturale di bilancio ha aspetti positivi, come il fatto che il percorso di aggiustamento sia più incisivo di quanto richiesto dalla Commissione. Mancano però i numeri su come ottenere i risultati. E le ipotesi fatte potrebbero non realizzarsi.

Le nuove regole Ue

Dopo la riforma delle regole fiscali europee, approvata ad aprile 2024, il governo ha presentato nei giorni scorsi il suo primo “Piano strutturale di bilancio di medio termine” che nelle intenzioni dovrebbe guidare la politica fiscale italiana per i prossimi sette anni, o almeno fino al 2027, la data delle prossime elezioni politiche.

Il Piano è espresso sotto forma di un impegno da parte del governo a mantenere la spesa pubblica (al netto di interessi, entrate discrezionali, finanziamenti e co-finanziamenti europei e alcune spese legate al ciclo economico) all'interno di determinati tassi di crescita annuali, con lo scopo, alla fine del periodo, di mettere il rapporto debito su Pil su un percorso stabilmente decrescente. A tutti i paesi che dovevano presentare il Piano (cioè, tutti quelli con o un debito su Pil maggiore del 60 per cento o con un deficit maggiore del 3 per cento o entrambi) a giugno la Commissione ha offerto traiettorie di riferimento per la spesa netta, cioè percorsi che, se seguiti, sulla base delle stime della stessa Commissione, avrebbero consentito di raggiungere l'obiettivo. Il Piano contiene anche impegni e strategie di politica economica. In particolare, la condizione per poterne presentare uno su sette anni, dunque più morbido che su quattro o cinque (in linea generale, il Piano dovrebbe essere di legislatura) è che il governo si impegni credibilmente a un insieme di riforme e investimenti che sostengano la crescita economica futura.

Debito e deficit

Su questa base, la lettura del Piano del governo italiano suscita alcuni commenti, sia positivi che negativi. In primo luogo, il percorso di aggiustamento è per i primi

anni *più incisivo* di quanto richiesto dalla Commissione a giugno e ancora più incisivo di quanto il governo avrebbe potuto chiedere utilizzando la stessa metodologia della Commissione sulla base della revisione dell'Istat, che ha certificato a settembre un Pil più alto nel 2024 e conseguentemente un minor deficit e debito di quanto risultasse a giugno 2024 sia al governo che alla Commissione. A giugno, la Commissione aveva suggerito una crescita della spesa netta pari all'1,6 per cento nel 2025 e nel 2026, per poi ridurla negli anni successivi (con una media nel periodo 2025–2031 pari all'1,5 per cento all'anno). Il governo si è invece impegnato a non far crescere la spesa netta più dell'1,3 per cento nel 2025 e dell'1,6 per cento nel 2026, con un percorso più graduale negli anni successivi, pur risultando a fine periodo sostanzialmente in linea con le richieste della Commissione. In particolare, il governo intende uscire dalla procedura di infrazione (lanciata sempre a giugno dalla Commissione), portando il rapporto deficit su Pil sotto il 3 per cento, già nel 2026, mentre la Commissione, sulla base anche delle sue stime degli impatti del processo di aggiustamento sulla crescita del Pil prevedeva un percorso molto più graduale, che avrebbe portato il deficit su Pil sotto il 3 per cento solo nel 2029 o nel 2030.

È una buona notizia, perché un processo di aggiustamento più rapido, se il governo riuscirà a ottenerlo, migliorerà la reputazione del paese e condurrà certamente a minor spread e interessi da pagare. Anche perché nonostante l'aggiustamento, è previsto che il rapporto debito su Pil continui a crescere nei prossimi anni, una legacy del superbonus. Sia per i mercati sia per i nostri partner europei è importante che un debito crescente sia controbilanciato da un aggiustamento più rapido del deficit.

La seconda osservazione è che nel formulare il suo Piano il governo si è discostato dalla metodologia della Commissione e ha utilizzato invece i suoi usuali strumenti di programmazione. Nel dibattito che ha accompagnato la revisione delle regole europee, si era temuto che le traiettorie proposte dalla Commissione diventassero vincolanti per i paesi, così rimettendo in discussione il carattere "nazionale" del Piano. Sarebbe stato un problema perché la metodologia della Commissione (*debt-sustainability analysis*) è tecnicamente soddisfacente, ma si basa su ipotesi comuni per tutti i paesi europei, che per ciascuno di essi possono risultare fallaci. Il fatto che il governo proponga una propria metodologia e che questa apparentemente sia stata accettata dalla Commissione è dunque un elemento positivo e di chiarezza.

L'impatto sulla manovra

Le buone notizie però finiscono qui. Il Piano è pieno di buoni propositi, in particolare sulla parte relativa alle politiche per il futuro, ma curiosamente privo di stime e dati quantitativi che consentano di valutarlo in dettaglio.

Per esempio, per quanto riguarda il 2025, il governo nel Piano si impegna a mantenere gli sgravi sul cuneo fiscale garantiti nel 2024 e la diminuzione dell'Irpef (sempre quella garantita nel 2024, nulla si dice sull'annunciato alleggerimento dell'imposta per i redditi sopra i 50mila euro). I due provvedimenti, insieme ad altri da rinnovare costano [circa 18 miliardi](#). Se si aggiungono i propositi di accrescere la spesa sanitaria più della spesa netta, finanziare la revisione dei contratti per il pubblico impiego, sostenere la maternità e mantenere lo stesso livello degli investimenti anche dopo il 2026 (cioè, dopo la conclusione del Pnrr), la cifra potrebbe lievitare di parecchio.

Per dare un'idea delle cifre in gioco, basta ricordare che il Documento di economia e finanza ad aprile 2024 prevedeva per il 2025 un deficit su Pil a legislazione vigente al 3,7 per cento e un deficit a politiche invariate al 4,6 per cento. In altri termini, secondo le stime dello stesso governo, finanziare anche nel 2025 le politiche introdotte solo per il 2024 sarebbe costato lo 0,9 per cento del Pil, cioè circa 20 miliardi. Grazie alla rivalutazione dell'Istat di settembre 2024 e assumendo che l'incremento di entrate (circa 14 miliardi di entrate tributarie e più di 2 miliardi di altre entrate correnti) del 2024 sia strutturale e si realizzi anche nel 2025, il deficit a legislazione vigente nel 2025 è ora stimato al 2,9 per cento del Pil. Nel programmatico, il governo intende invece portarlo al 3,3 per cento, liberando dunque risorse per lo 0,4 per cento del Pil, cioè circa 8 miliardi. Ma solo per garantire le politiche introdotte nel 2024 ne servono 20. Il piatto piange.

Se poi il governo intende finanziare anche solo in parte gli altri buoni propositi del Piano, le risorse da trovare potrebbero essere superiori ai 12 miliardi che ancora mancano all'appello. Senza contare che, se davvero si intende rendere permanenti queste politiche, le risorse da trovare dovrebbero essere stabili, anche per gli anni futuri. D'altronde il Piano prevede un incremento di entrate ancora più consistente nel 2026 e 2027, che dovrebbe essere quindi strutturale. Proprio tali previsioni portano ad una profonda revisione dei deficit tendenziali per il 2026 e 2027, aprendo uno spazio (come documentato dal Psb nella tabella a pagina 74) per

l'incremento di deficit – utile a finanziare le relative manovre – senza sfiorare il vincolo del 3 Per cento.

Tutta l'impalcatura del Piano strutturale di bilancio si regge sulla previsione di avere sostanziali incrementi di entrate strutturali a legislazione vigente. Se si scoprisse che ha qualche falla, tutto il castello potrebbe cadere.

Piano strutturale di bilancio, un tema ancora da svolgere *

Di Giuseppe Pisauro

04/10/2024

Il Piano strutturale di bilancio presentato dal governo è in linea con le nuove regole fiscali della Ue. Ha obiettivi ambiziosi e vincolanti, almeno fino al 2027. Ma non chiarisce su quali voci di entrata e di spesa si pensa di intervenire.

Gli obiettivi presentati dal governo

Il Piano strutturale di bilancio presentato in questi giorni dal governo, il nuovo documento fondamentale della finanza pubblica, costituisce la prima applicazione delle [regole fiscali della Ue approvate la scorsa primavera](#). La principale novità è la possibilità di differenziare le regole per i singoli paesi, tenendo conto delle loro specificità, sulla base di un piano a medio termine concordato tra paese e Commissione europea. Si tratta di un progresso rispetto al passato, quando ci si basava su regole uniformi con, di fatto, un orizzonte annuale. Per l'Italia, dove la finanza pubblica è sempre stata gestita navigando a vista, impegnarsi a rispettare un piano di medio termine vincolante è una sfida non banale.

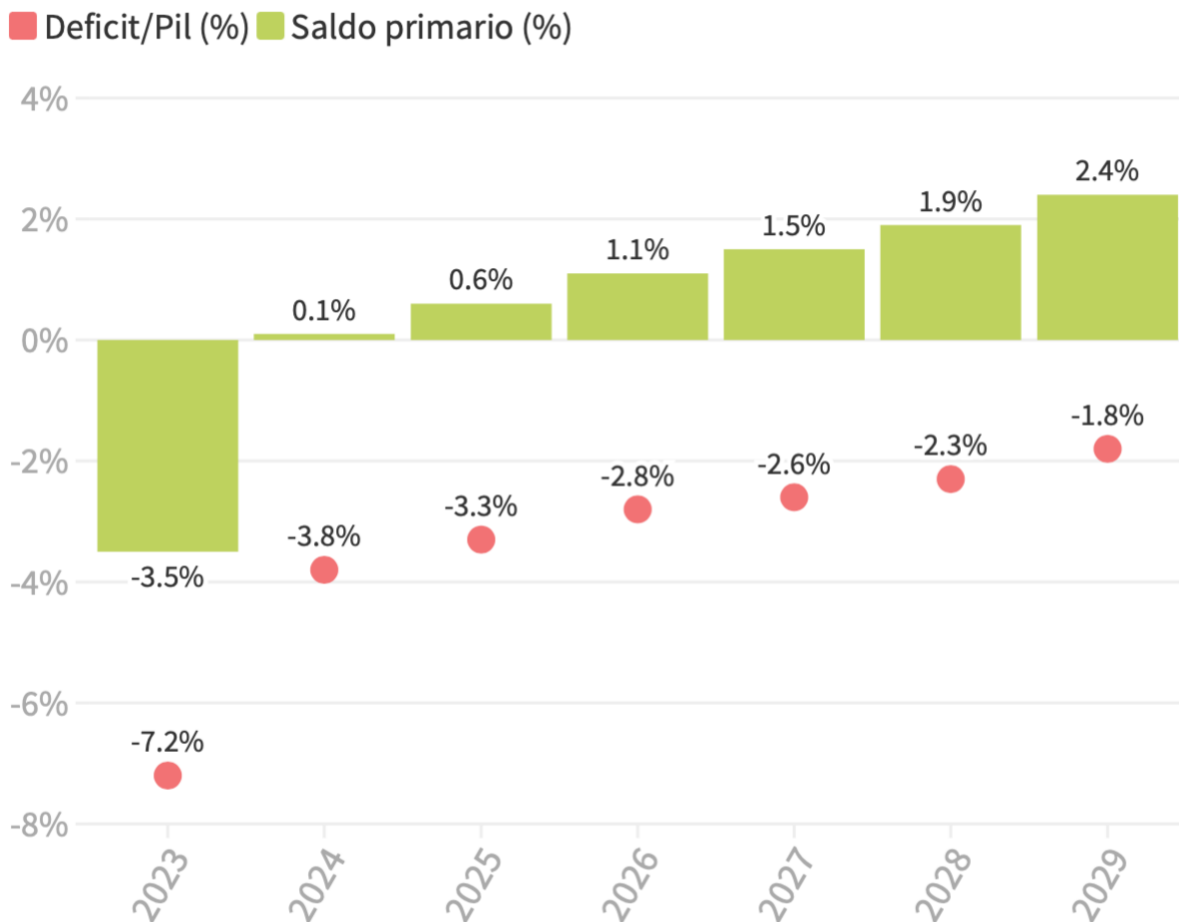
Il piano presentato dal governo arriva al 2029 (con un'estensione al 2031), ma di fatto sarà effettivamente vincolante fino al termine di questa legislatura, quindi solo per il triennio 2025-2027. Le nuove regole prevedono infatti che al cambio di governo si possa presentare un nuovo piano. Il documento è ponderoso (oltre 200 pagine) e molto complesso. Da una prima lettura si può concludere che uno degli obiettivi della proposta iniziale di riforma della Commissione poi modificata nel testo finale approvato – semplificare e rendere più trasparente il quadro delle regole – non sia stato raggiunto.

Senza entrare comunque negli aspetti tecnici, concentriamo l'attenzione sulla sostanza del piano. Gli obiettivi sul disavanzo sono ambiziosi: dal 7,2 per cento del Pil nel 2023 in discesa al 3,8 per cento di quest'anno, si andrebbe sotto la soglia del 3 per cento già nel 2026 per scendere al 2,6 per cento nel 2027 (consentendo così l'uscita dell'Italia dalla procedura per disavanzo eccessivo) e all'1,8 per cento nel 2029. Una correzione di quasi un punto l'anno.

Corrispondentemente, in tutto il periodo il saldo primario, che nel 2023 era

ancora fortemente negativo, mostrerebbe un crescente surplus (entrate maggiori della spesa al netto degli interessi) in tutto il periodo.

Figura 1 - Deficit su Pil e saldo primario su Pil (2023-2029)

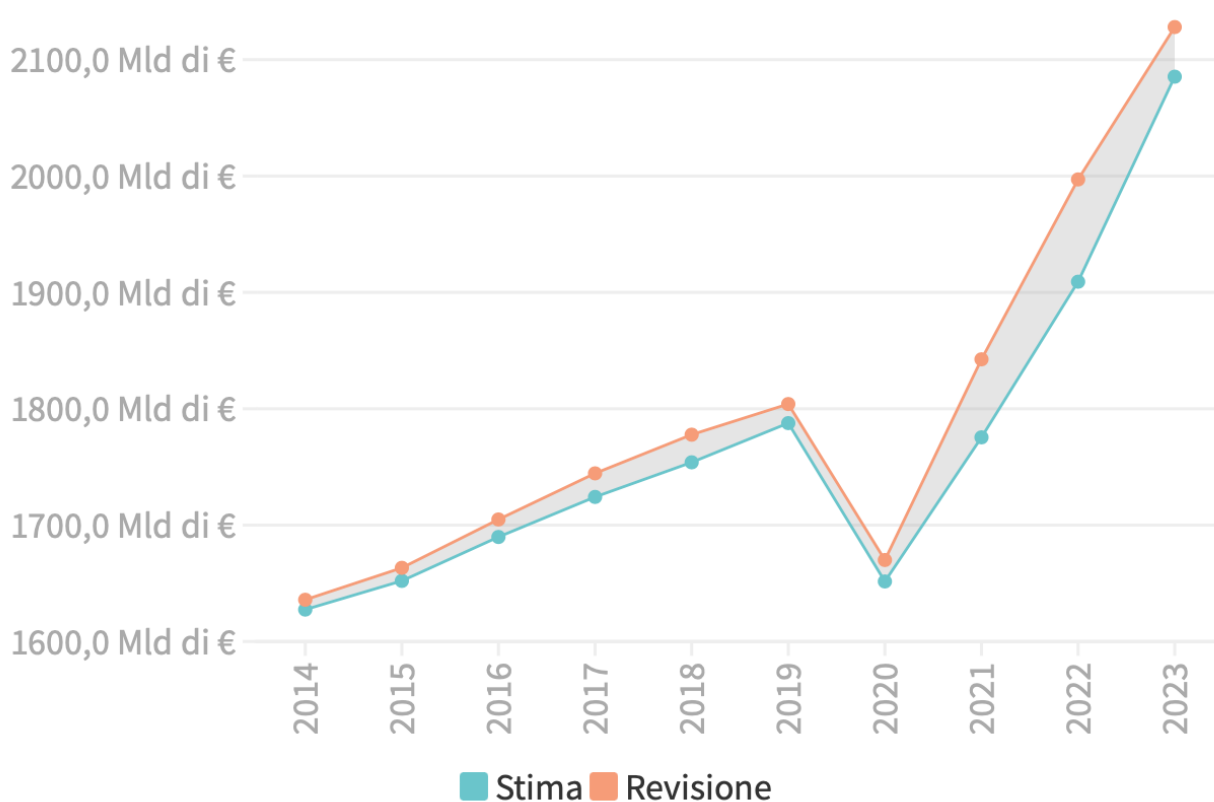


Fonte: [Ministero dell'economia e delle finanze - Piano strutturale di bilancio di medio termine](#) | [lavoce.info](#)

Uno sforzo così importante non sarebbe comunque sufficiente a garantire una discesa significativa del rapporto tra debito e Pil che, anzi, fino al 2027 crescerebbe, per poi mettersi su un sentiero di diminuzione negli anni successivi ritornando nel 2029 al livello del 2023, a sua volta simile a quello pre-pandemia del 2019 (grazie alla revisione Istat dei dati di contabilità nazionale che ha rivisto al rialzo di 43 miliardi il Pil 2023). Di fatto, alla fine del periodo avremmo un rapporto tra debito e Pil in linea con quello di dieci anni prima. Sulla dinamica del debito pesa l'effetto delle spese legate al superbonus, registrate per competenza nel disavanzo (quindi nel 2021-2023) e per cassa nel debito (quindi spalmate sui prossimi anni). Nell'insieme, il quadro di obiettivi di medio termine è, in ogni

caso, in linea con le nuove regole. Come peraltro documenti di questo tipo hanno sempre mostrato in passato. La novità è che, almeno fino al 2027, questa volta si tratta di obiettivi vincolanti.

Figura 2 - Pil nominale, in miliardi di euro: l'area grigia rappresenta la differenza tra la stima e la revisione (2014-2023)



Fonte: Rielaborazioni lavoce.info da dati Istat

lavoce.info

Dove sono le risorse?

La domanda è su quali voci di entrata e di spesa il governo intende intervenire per raggiungere gli obiettivi. L'approccio che si è sempre seguito per rispondere a una domanda di questo tipo è partire dall'andamento tendenziale, a legislazione vigente, delle voci di bilancio per valutare la dimensione della correzione necessaria per raggiungere gli obiettivi. In questo caso, la tendenza a legislazione vigente è migliore degli obiettivi. C'è in altre parole, uno spazio fiscale per nuove spese o tagli di imposte. Guardando al saldo, nel 2027 lo spazio è di oltre un punto di Pil (circa 24 miliardi). Tuttavia, è in buona parte fittizio: dipende dal fatto che misure importanti introdotte nella scorsa legge di bilancio valevano solo per

un anno. Nel piano si ribadisce l'intenzione di rifinanziare le misure in scadenza (cuneo fiscale, Irpef, contratti pubblici dipendenti, missioni di pace). Inoltre si vuole (giustamente) aumentare la spesa sanitaria e reperire nuove risorse per gli investimenti. L'insieme di questi interventi aggiuntivi, si afferma, andrebbe oltre lo spazio fiscale di cui sopra. Quindi, "nella manovra di bilancio saranno necessarie misure ulteriori in termini di minori spese o di maggiori entrate". Niente di più: nessuna indicazione né sulla dimensione del fabbisogno aggiuntivo né sulle modalità di copertura. Una carenza di informazioni anche peggiore di quella del passato. Insomma, per ora del piano c'è solo l'indice. Il tema, per i prossimi tre anni, è ancora da svolgere.

* *L'articolo è stato pubblicato in contemporanea su [Domani](#).*

Sui conti pubblici scelte difficili all'orizzonte: discutiamone

Di Massimo Bordignon

07/10/2024

La presentazione del Piano strutturale di bilancio per i prossimi anni poteva essere l'occasione per una riflessione seria sui conti pubblici. Ma forse non ci sarà, anche per un testo scritto solo per addetti ai lavori. I problemi sono comunque impellenti.

Qual è la situazione dei conti pubblici?

Vedremo come andrà a finire la faccenda delle coperture per la manovra di bilancio per il 2025, ma almeno l'uscita del ministro Giorgetti su tasse e sacrifici ha avuto il merito di riportare su una base di maggior concretezza il dibattito sulla situazione dei conti pubblici italiani. Dopo anni di "gratuitamente", bonus e superbonus, regali promessi a tutte e tutti in campagne elettorali da "Black Friday", si ricomincia forse a capire che la finanza pubblica è messa male e va sistemata per evitare guai futuri. Più che per l'uscita estemporanea di un ministro sulla prossima manovra, la speranza era che il [Piano strutturale di bilancio](#), appena presentato dal governo, che impegna il paese in termini fiscali per parecchi anni, fosse l'occasione per una riflessione seria sul tema, che magari investisse anche l'opinione pubblica.

Purtroppo, [il Piano](#) è un polpettone indigeribile, scritto dai funzionari del ministero dell'Economia e delle Finanze per i funzionari della Commissione, tecnicamente competente, ma incomprensibile ai più. Inoltre, pieno di [buoni propositi](#), ma privo di quantificazioni, eccetto per la cornice preoccupante della evoluzione della spesa netta in futuro, dunque incapace di mettere in evidenza le scelte a cui il paese si troverà di fronte nei prossimi anni. Vale dunque forse la pena di ricordarne alcune.

Ridurre il debito

Primo, il debito sul Pil va ridotto. Altrimenti, il paese resterà sempre in balia dei mercati finanziari e gli interessi sul debito finiranno per mangiarsi tutta la spesa utile. Le nuove regole fiscali europee non sono perfette, ma almeno consentono di programmare nel medio termine e sono più favorevoli agli investimenti. Si può discutere se siano eccessivamente restrittive per l'Europa nel suo complesso, con il rischio di indurre una nuova e non necessaria stretta recessiva, ma per un paese nelle condizioni dell'Italia, il rientro dal debito resta un percorso obbligato. Spazi ulteriori per gli investimenti vanno ritrovati con azioni congiunte a livello europeo, anche come contropartita di un miglior controllo delle finanze nazionali, il rapporto Draghi insegna.

Secondo, la riduzione del debito impone decisioni spiacevoli. Intanto, solo per accedere al percorso facilitato su sette anni previsto per il Piano, il paese ha dovuto impegnarsi a mantenere un livello elevato di investimenti anche dopo la fine del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il che è ottimo per la crescita futura, ma impone restrizioni ulteriori sulle altre spese. L'evoluzione della spesa pensionistica per le dimensioni e per la dinamica demografica resta il capitolo più preoccupante.

Terzo, si capisce benissimo che un governo di destra abbia l'ambizione di ridurre la pressione fiscale. Ma non si capisce come pensi di mantenere gli investimenti, aumentare la spesa sanitaria e quella per la difesa, investire sulla pubblica amministrazione e, nel frattempo, ridurre il debito e tagliare anche le tasse. Le spending review, che comunque vanno fatte per riqualificare la spesa, possono comportare qualche risparmio, ma si tratta di bazzecole rispetto alle esigenze.

La questione del sistema tributario

Quarto, il sistema tributario italiano è un disastro, complicato e iniquo. Il problema non sono però le tre o quattro aliquote dell'Irpef, quanto il fatto che incide pesantemente solo sui redditi da lavoro dipendente e tratta favorevolmente tutto il resto, a cominciare da consumi, proprietà e rendite. Risponde politicamente a un paese invecchiato che produce poco reddito ma ha accumulato

molto patrimonio: il 14 per cento del Pil è fatto di rendite immobiliari vere o presunte, mentre i redditi da lavoro dipendente sono solo il 42 per cento. Se non si allargano le maglie, eliminando i privilegi assurdi concessi ad alcune categorie (dalla flat tax, ai redditi agricoli, all'abolizione dell'imposta sulla prima casa, alla mancanza di un'imposta di successione minimamente decente), per non parlare dei regali continuamente concessi agli evasori, non si capisce come si possa pensare che il sistema tributario possa continuare a finanziare il welfare nel futuro, oltre che offrire migliori incentivi per la crescita economica.

Sarebbe il caso di cominciare a ragionare su questi punti.

L'ultimo tesoretto *

Di Emilia Marchionni

09/10/2024

Il Piano di bilancio di medio termine beneficia di entrate tributarie impreviste, che migliorano le previsioni di finanza pubblica. Gran parte di queste risorse saranno usate per finanziare in deficit la manovra.

Focus sulla spesa

La nuova governance economica europea ha spostato il focus della programmazione di bilancio da un'ottica annuale a una di medio termine: ai paesi si chiede di definire un piano di programmazione di finanza pubblica di durata pari alla legislatura, fatta salva la possibilità di modifica nel caso di insediamento di un nuovo governo. Durante l'attuazione del percorso, la crescita della spesa primaria (al netto di varie voci, tra cui le spese finanziate mediante variazioni discrezionali delle entrate prodotte da atti legislativi o amministrativi del governo) non potrà essere superiore a quella definita nel Piano, anche nel caso in cui si rendano disponibili eventuali maggiori entrate impreviste, siano esse di natura ciclica o strutturale.

Ma ciò che in sede di attuazione è vietato, è però permesso in sede di costruzione del Piano, che può legittimamente prendere in considerazione, nella definizione del profilo di risanamento dei saldi di finanza pubblica, anche entrate impreviste nei precedenti scenari di programmazione.

Il tesoretto inaspettato

Il Piano di bilancio di medio termine, che il nostro paese si accinge a presentare in sede europea, beneficia effettivamente di un ultimo "tesoretto", fatto principalmente di maggiori entrate tributarie impreviste, che migliorano le previsioni di finanza pubblica formulate in precedenza. Rispetto agli obiettivi programmatici di deficit già fissati nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023 e confermati dal Documento di economia e finanza

2024 il deficit tendenziale (quello che si registrerebbe in assenza della prossima manovra di bilancio) migliora in media di circa 0,7 punti percentuali di Pil all'anno, passando dal 3,6 al 2,9 nel 2025, dal 2,9 al 2,1 nel 2026 e del 2,2 all'1,5 nel 2027. Sulla base delle previsioni tendenziali, già il prossimo anno avremmo quindi un deficit al di sotto della soglia del 3 per cento.

Il Piano considera strutturale l'aumento delle entrate, ma sceglie di destinarlo solo in piccola parte e in via temporanea a ridurre il deficit: è infatti previsto un miglioramento dell'obiettivo programmatico di 0,3 punti nel 2025 e di 0,1 punti nel 2026, cui segue subito dopo, nel 2027, un peggioramento di pari importo cumulato (-0,4 punti). La parte maggiore dello spazio finanziario che deriva dal cambiamento del quadro tendenziale viene invece destinata a finanziare in deficit la prossima manovra di bilancio.

La tabella 1 fornisce una ricognizione degli spazi finanziari ("tesoretto") che si sono resi disponibili nel quadro tendenziale e ne illustra l'utilizzo prefigurato nel Piano. In termini cumulati, nel triennio 2025-2027, il finanziamento in deficit della prossima manovra ammonterà a circa 52 miliardi, importo persino superiore all'intero ammontare dell'inaspettato tesoretto (50 miliardi).

In particolare, per il 2027, ultimo anno della legislatura, la manovra potrà beneficiare di un finanziamento in deficit di interventi per circa 26,5 miliardi, che arrivano non solo dal "tesoretto", ma anche dalla scelta di peggiorare l'obiettivo programmatico di deficit, che viene portato dal 2,2 per cento del Pil previsto dal Def 2024, al 2,6 del Piano.

La possibilità di ricorrere al finanziamento in deficit della manovra è invece più limitata nel biennio 2025-2026 (rispettivamente 9,2 e 16,5 miliardi), stante la scelta di non ritardare la chiusura della procedura per disavanzo eccessivo oltre il 2027, come già previsto sulla base del Def 2024. Dopo tale anno, infatti, il *minimum benchmark* di correzione del deficit di 0,5 punti all'anno, cui sono soggetti i paesi in procedura, si applicherebbe sul saldo strutturale e dovrebbe quindi tenere conto della necessità di compensare anche la dinamica della spesa per interessi (di cui invece si può non tenere conto fino al 2027 in virtù di una disposizione transitoria del braccio correttivo).

Tabella 1 – Ricognizione degli spazi finanziari disponibili per il finanziamento in deficit della manovra

	% del PIL					Valori assoluti (miliardi di euro)				
	2025	2026	2027	2028	2029	2025	2026	2027	2028	2029
Indebitamento netto programmatico Piano (a)	3,3	2,8	2,6	2,3	1,8	74,6	65,3	62,2	56,6	45,4
Indebitamento netto tendenziale Piano (b)	2,9	2,1	1,5			65,4	48,8	35,7	0,0	0,0
Indebitamento netto programmatico NADEF 2023 confermato da DEF 2024 + DL 39/2024 (c)	3,6	2,9	2,2			80,6	66,9	52,1	0,0	0,0
Spazio fiscale per miglioramento tendenziale (d= c - b)	0,7	0,8	0,7			15,2	18,1	16,4		
destinato a:										
<i>Miglioramento degli obiettivi programmatici di indebitamento netto (e = c - a)</i>	0,3	0,1	-0,4			5,9	1,6	-10,1		
Finanziamento in deficit della manovra (f = a - b)	0,4	0,7	1,1			9,2	16,5	26,5		
<i>p.m. Pil nominale tendenziale DEF 2024</i>						2.238,2	2.305,9	2.367,6	0,0	0,0
<i>p.m. Pil nominale tendenziale Piano</i>						2.255,7	2.323,3	2.381,4	0,0	0,0
<i>p.m. Pil nominale programmatico Piano</i>						2.261,9	2.332,0	2.392,7	2.459,7	2.523,6

Nota: le stime sopra riportate hanno carattere indicativo, stante l'arrotondamento al primo decimale dei dati riportati nei documenti ufficiali.

Fonte: elaborazioni su dati Piano di bilancio di medio termine, Nadef 2023 e Def 2024, aggiornato con DI 39/2024 (lo "spalma Superbonus"). Il Pil nominale programmatico del Piano è ricavato applicando al Pil nominale del 2023 i tassi di crescita indicati nel quadro programmatico.

Una manovra da 52 miliardi

Con la possibilità di sfruttare gli spazi finanziari generati dall'“ultimo tesoretto” di entrate impreviste e la scelta di peggiorare il profilo programmatico del deficit per il 2027, il primo Piano attuativo della nuova governance economica europea delinea un percorso di risanamento della finanza pubblica che richiede, per il triennio 2025–2027, un minore intervento restrittivo sull'economia rispetto a quanto previsto dal quadro tendenziale. Risulta anzi compatibile con un finanziamento in deficit della prossima manovra triennale per circa 52 miliardi di euro complessivi.

Certamente, tale modalità di finanziamento non potrà essere sufficiente a sopperire interamente alle numerose esigenze di intervento che verranno prese in considerazione nella manovra, le quali richiederanno, presumibilmente, l'individuazione di forme di parziale compensazione mediante misure di minore spesa o maggiore entrata. Nondimeno, il ricorso al deficit per importi di entità

crescente nel tempo potrà consentire una pianificazione degli interventi che tenga conto dell'impossibilità, in corso di attuazione del Piano, di sfruttare ulteriori "tesoretti", ovvero spazi finanziari derivanti da entrate impreviste (indipendentemente dalla loro natura, ciclica o strutturale), ferma restando la possibilità di sfruttare spazi finanziari rinvenienti da eventuali riduzioni di spesa o da aumenti discrezionali di entrata.

La previsione di un finanziamento in deficit della prossima manovra, benché desumibile dal confronto tra andamenti tendenziali e programmatici di finanza pubblica, non è evidenziata nel Piano ed è attuata senza nemmeno la necessità di un'autorizzazione parlamentare votata a maggioranza assoluta. La procedura – prevista finora in caso di modifiche peggiorative del profilo dei saldi programmatici e, per prassi consolidata, in caso di rinuncia al miglioramento tendenziale dei saldi – consentiva di dare piena visibilità alla scelta. In ogni caso, una maggiore trasparenza aiuterebbe la comprensione pubblica di un Piano che resterà, almeno per il prossimo triennio, alla base della programmazione del profilo finanziario dell'intervento pubblico nell'economia.

** Le opinioni espresse in questo articolo riflettono unicamente la posizione personale dell'autrice, senza nessun coinvolgimento dell'amministrazione di appartenenza.*

Piano strutturale di bilancio: resta una visione di corto respiro

Di Alberto Zanardi

10/10/2024

Il Piano strutturale di bilancio ha una durata pluriennale. Ma l'unico vincolo sono i tetti massimi di spesa primaria netta, senza alcun impegno sulle politiche future di spesa e di entrata, sulla loro articolazione per settori e per livelli di governo.

Il vincolo delle nuove regole europee

L'innovazione fondamentale delle nuove regole di bilancio europee, che hanno trovato la loro prima applicazione nazionale nel Piano strutturale di bilancio (Psb) da poco presentato dal governo, consiste nella fissazione, paese per paese tenendo conto delle loro specificità, di una traiettoria pluriennale per la finanza pubblica, non modificabile nel corso dell'attuazione del Piano, come è stato già evidenziato [qui](#) e [qui](#).

La traiettoria è definita in termini di correzione minima annua del saldo primario strutturale (cioè del saldo del bilancio dell'intera pubblica amministrazione al netto delle spese per interessi e degli effetti che il ciclo economico ha sulle spese pubbliche) che deve essere applicata nei successivi quattro anni (estendibili fino a sette) per porre il rapporto debito/Pil (l'obiettivo ultimo della disciplina di bilancio) su un sentiero di riduzione «plausibile e continuo». La correzione minima annuale del saldo primario strutturale viene poi "tradotta" in un corrispondente tetto di crescita annuale della spesa primaria netta (al netto cioè degli interessi sul debito e di una serie di altre voci, tra cui le variazioni delle entrate determinate da interventi discrezionali del governo), forse nella convinzione che sia più immediatamente riconoscibile dai decisori politici e dall'opinione pubblica come riferimento operativo per la sorveglianza di bilancio durante l'attuazione del Piano.

Il Piano italiano

La nuova prospettiva di medio termine rappresenta certamente un cambiamento radicale nelle regole europee – prima i vincoli di finanza pubblica da applicare nel paese erano determinati anno per anno – ma la sua effettiva ricaduta sulla decisione di finanza pubblica va meglio specificata. Se i tetti massimi della spesa pubblica da rispettare (o, equivalentemente, i livelli minimi del saldo primario strutturale da conseguire) sono oggi fissati per i prossimi quattro anni, lo stesso non è certamente vero per la dimensione della manovra di finanza pubblica che dovrà essere realizzata anno dopo anno, né tanto meno per la sua composizione tra spese ed entrate. La dimensione effettiva della manovra di finanza pubblica verrà determinata in ogni anno del periodo di aggiustamento sulla base dell'evoluzione tendenziale delle entrate (nella componente sia strutturale sia ciclica) e delle spese per interessi, e degli errori di previsione del passato, sotto l'unico vincolo dei tetti massimi della spesa primaria netta (e delle ulteriori "salvaguardie" che alla fine sono state introdotte nella governance europea per iniziativa dei paesi rigoristi). Nessun impegno pluriennale vincolante viene assunto sulle politiche future di spesa e di entrata, sulla loro articolazione per settori (ad esempio, quanto intervenire sulle pensioni? E quanto sulla sanità?) e per livelli di governo (quale aggiustamento grava sul bilancio dello stato? E quanto invece sui bilanci di regioni e comuni?). Tutto è modificabile, basta che si stia prima e, sperabilmente anche dopo in fase di realizzazione, al di sotto dei tetti di spesa netta fissati dal Piano.

Non c'è una vera programmazione di bilancio pluriennale, intesa come qualcosa che vada al di là della coerenza con la traiettoria di spesa.

Questa limitazione, che deriva dall'impianto delle nuove regole europee, trova puntuale realizzazione concreta nel Piano da poco licenziato dal governo italiano, che non sembra innovare la sostanza della decisione di finanza pubblica: la sua struttura ripropone quella della vecchia Nodef – anzi, con qualcosa in meno, come le informazioni sullo scenario a politiche invariate –, la discussione politica è tutta incentrata sulla manovra per il solo prossimo anno, lo stesso Documento programmatico di bilancio (Dpb) che il nostro governo trasmetterà entro metà ottobre alla Commissione europea riguarderà, come nel passato, il progetto di manovra per il solo 2025 (che poi verrà espresso in dettaglio nel successivo

disegno di legge di bilancio). Insomma, tutta la politica di bilancio resta imbrigliata in una visione di corto respiro.

La differenza che passa tra un aggiustamento in quattro o in sette anni

Il Piano strutturale di bilancio presentato dal governo ha poi un'altra carenza rilevante, sempre nell'ottica degli impegni per il futuro, che riguarda il capitolo delle riforme e degli investimenti. Nella formulazione del Psb il governo ha scelto di spalmare l'aggiustamento di finanza pubblica su sette anni (anziché i normali quattro) a fronte dell'impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti previsto dal Pnrr (ora però a carico non più delle risorse europee ma di quelle nazionali). Si tratta di una possibilità che rende il percorso di consolidamento fiscale meno gravoso perché, a parità di obiettivo sul controllo del debito, è distribuito su più anni. Tuttavia, le nuove regole europee condizionano l'allungamento all'impegno del governo a realizzare nel periodo di attuazione del Piano, un insieme adeguato di riforme e investimenti che soddisfino una serie di condizioni: producano miglioramenti del potenziale di crescita e della resilienza del paese, affrontino le priorità comuni dell'Unione e le criticità nazionali evidenziate dalle raccomandazioni specifiche formulate dalla Commissione, garantiscano che il livello complessivo programmato degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale per tutto il periodo del Piano non sia inferiore al livello di medio termine precedente tale periodo. Nello spirito del Pnrr – dove riforme e investimenti sono scanditi da *milestone* e *target* da raggiungere con scadenze ben precise fissate a priori – anche per le riforme e per gli investimenti che possano consentire l'allungamento dell'orizzonte di aggiustamento fiscale, le regole europee richiedono che il Psb specifichi, anche mediante [apposite tabelle](#), gli impegni che il governo assume mediante la descrizione dell'intervento, l'indicazione della data di attuazione, l'individuazione di indicatori se possibile quantitativi che consentano di monitorare la realizzazione.

Nel Piano inviato al Parlamento, il governo ha indicato cinque ambiti di intervento il cui miglioramento dovrebbe giustificare l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio: la giustizia, il sistema di tassazione, l'ambiente imprenditoriale, la pubblica amministrazione e la programmazione della spesa pubblica. Tuttavia, la descrizione dettagliata degli obiettivi di queste riforme, delle

date di attuazione, delle indicazioni quantitative per il loro monitoraggio manca o è formulata in termini generali, senza impegni precisi. Così come manca il corredo di tabelle specificamente richieste dalle regole europee. Oscura resta poi la dimensione finanziaria di questi interventi di investimento e di come si raccordino con le altre politiche di bilancio per restare entro i vincoli fissati dalle regole europee.

Riusciremo, con questi impegni così generici, a giustificare agli occhi della Commissione la diluizione del percorso di consolidamento fiscale? Oppure il governo provvederà a integrare il testo del Psb con le informazioni richieste prima di inviarlo a Bruxelles, violando però il requisito del pieno coinvolgimento del Parlamento nella definizione del Piano?

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).