
3. Cambiano le politiche

3.1 Le scelte

La fase straordinaria che ha caratterizzato il periodo successivo all'inizio della pandemia è stata affrontata in tutti i maggiori paesi adottando politiche di bilancio fortemente espansive.

I paesi dell'eurozona hanno utilizzato la leva della politica di bilancio, anche se i livelli del deficit pubblico raggiunti nell'area sono rimasti inferiori a quelli registrati in altre economie, come quella americana. All'interno del quadro europeo, il deficit italiano si è disallineato da quello degli altri paesi, soprattutto perché il costo degli incentivi fiscali alle ristrutturazioni immobiliari è risultato più elevato di quanto preventivato. La politica di bilancio italiana è stata quindi più espansiva rispetto agli altri paesi europei.

Già da quest'anno l'Italia è chiamata a realizzare un drastico miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Il miglioramento del saldo è già incorporato nel quadro tendenziale riflettendo soprattutto il venir meno delle misure di carattere transitorio introdotte durante gli anni scorsi: principalmente le misure contro il caro energia, i bonus edilizi e gli interventi di riduzione del cuneo fiscale che erano stati introdotti a valere sul 2024 e che il governo intende rendere permanenti.

Tuttavia, l'aggiustamento del saldo programmato nei prossimi anni nel Piano strutturale di bilancio di medio termine (Psb) è particolarmente severo e gli spazi fiscali a disposizione limitati.

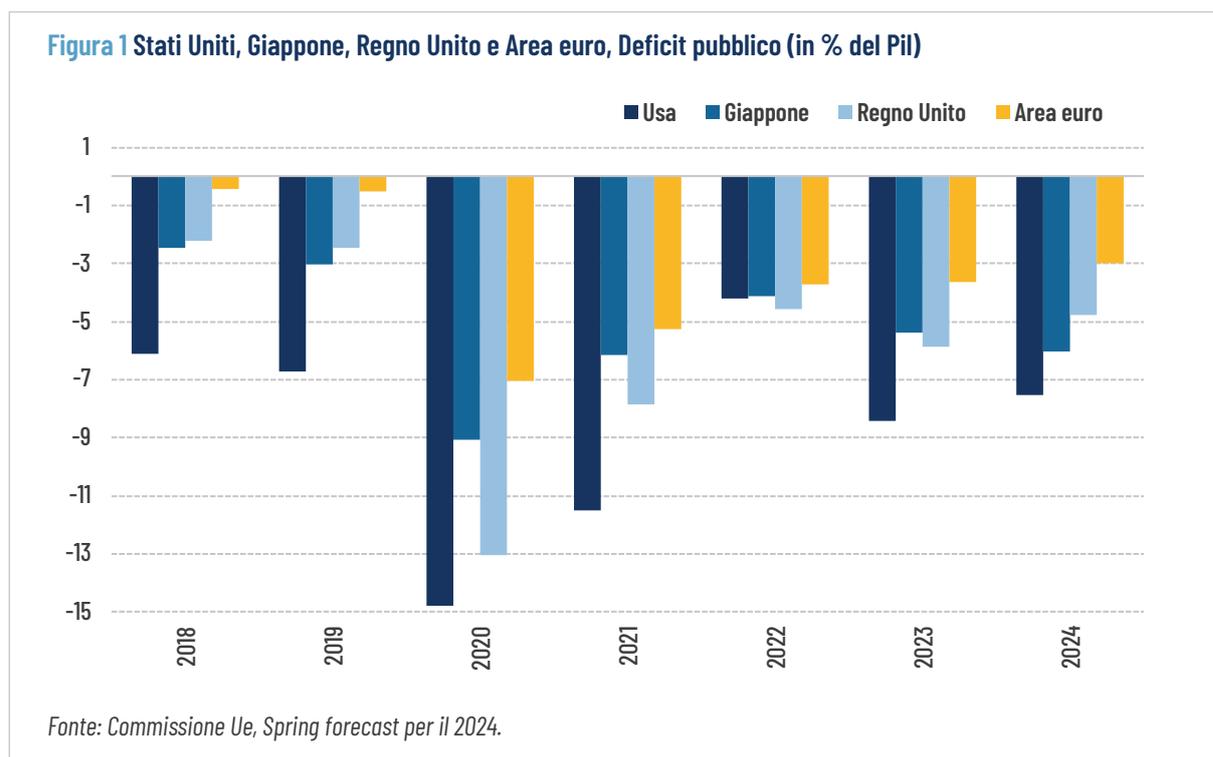
Cosa accadrà allora nei prossimi anni, quando la politica di bilancio sarà orientata da obiettivi ben più severi rispetto agli anni scorsi?

Evidentemente andranno individuate delle priorità, tra le quali l'investimento pubblico in istruzione e sanità dovrebbe avere un ruolo preminente. Dalle scelte che saranno fatte dipenderanno gli ambiti dell'intervento pubblico più interessati dal ridimensionamento della spesa, quali saranno i ceti e quali i territori che ne subiranno maggiormente i costi.

3.2 L'eredità della crisi sul quadro di finanza pubblica

La difficile fase attraversata dalle economie europee con l'arrivo della pandemia prima, e la crisi energetica poi, ha sollecitato il ricorso a misure di politica economica straordinarie. Questo è avvenuto non solo attraverso politiche monetarie del tutto eccezionali, ma anche a seguito della sospensione delle regole del Patto di Stabilità europeo, che ha portato ad adottare politiche di bilancio fortemente espansive. Si è osservato un ampliamento dei deficit pubblici, portatisi su livelli non sperimentati nei paesi europei almeno dai primi anni Novanta. La politica di bilancio ha trovato un impulso ulteriore nella prima esperienza di creazione di una capacità fiscale autonoma dell'Unione europea, a seguito dell'emissione di titoli comuni per il finanziamento del NGEU.

L'ampio ricorso alla leva fiscale ha rappresentato un cambiamento importante nell'impostazione delle politiche, che negli ultimi decenni erano state guidate dall'idea che le recessioni andassero contrastate soprattutto con gli strumenti della politica monetaria, mentre la politica fiscale avrebbe dovuto limitarsi a fare variare i saldi di bilancio entro i limiti necessari per lasciare operare gli stabilizzatori automatici. Questa articolazione delle politiche, che ispirava le regole della governance economica europea, puntava a evitare che un utilizzo eccessivo della politica di bilancio potesse tradursi in un eccesso di debito pubblico da finanziare, che a sua volta avrebbe ridotto la capacità di intervento della banca centrale, condizionandone le scelte. Alcune analisi suggerivano anche l'eventualità che



forzature da parte delle politiche di bilancio in una direzione restrittiva potessero innescare miglioramenti delle condizioni finanziarie tali da determinare addirittura effetti netti positivi sulla domanda.

Già prima della pandemia questa impostazione delle politiche europee era stata tuttavia oggetto di critiche severe, legate soprattutto agli elevati costi economici e sociali emersi dopo la grande crisi finanziaria del 2008, protrattasi per i paesi della periferia con l'arrivo della crisi dei debiti sovrani, e delle conseguenti manovre di consolidamento dei conti pubblici.

Con l'arrivo della pandemia, i paesi europei hanno quindi adottato misure di segno fortemente espansivo, con l'obiettivo di limitare le perdite di output e occupazione. Si è cercato soprattutto di evitare che la crisi potesse intaccare la struttura produttiva, generando effetti di tipo permanente sui livelli del prodotto, ovvero riduzioni del livello del Pil potenziale e incrementi del tasso di disoccupazione di equilibrio, come invece era accaduto dopo la crisi del 2008. Molte misure hanno cercato difatti di prevenire chiusure definitive di imprese (come nel caso dell'erogazione di sussidi e prestiti agevolati con garanzie pubbliche) e limitare le interruzioni dei rapporti di lavoro (soprattutto attraverso il largo utilizzo degli schemi di lavoro a orario ridotto).

Il nuovo ruolo attribuito alla politica di bilancio dal 2020 è anche stato legato all'obiettivo di fornire un sostegno alla domanda, nel timore che le condizioni macroeconomiche prevalenti potessero ostacolare la trasmissione della politica monetaria. Il rischio era che le economie occidentali potessero entrare in una fase di deflazione, e che la politica monetaria, andando incontro al limite dei tassi d'interesse pari a zero, potesse perdere di efficacia. In particolare, diverse stime del tasso d'interesse naturale ne avevano evidenziato una caduta dopo la grande crisi finanziaria, portando di fatto il livello dei tassi reali coerente con una politica monetaria neutrale vicino a zero¹. Questo avrebbe reso quindi necessario un livello dei tassi reali di segno negativo per potere rendere la politica monetaria accomodante, cosa evidentemente difficile da ottenere con tassi d'inflazione nulli o negativi. Di fatto, si era entrati in una situazione prossima alla deflazione, che avrebbe potuto limitare la capacità delle banche centrali di sostenere la domanda portando i tassi al di sotto del tasso neutrale. Anche per superare tale limite, le banche centrali hanno optato per un allargamento degli strumenti, con le politiche di cosiddetto monetary easing.

¹ Ad esempio, le stime del tasso neutrale della Fed di New York seguendo l'approccio di Holston, Laubach, and Williams, <https://www.newyorkfed.org/research/policy/rstar>.

In questo contesto, anche la politica di bilancio è stata chiamata ad assolvere un ruolo sostitutivo e di potenziamento della politica monetaria, con la sospensione delle regole del Patto di Stabilità europeo per ben quattro anni, dal 2020 al 2023.

Questa strategia di politica economica non è stata d'altra parte adottata esclusivamente dai paesi europei. Anzi, l'ampiezza dei deficit pubblici dell'insieme dei paesi dell'eurozona è stata nettamente inferiore a quella osservata nelle altre maggiori economie avanzate, come Usa, Giappone e Regno Unito. Gli Stati Uniti nel 2020 hanno raggiunto un livello del deficit pubblico pari addirittura al 15% del Pil, e anche negli ultimi anni hanno mantenuto un disavanzo intorno all'8% (Fig. 1).

Pertanto, dopo il superamento della crisi economica post-Covid, dal 2023 è iniziata una nuova fase, tutt'ora in corso, caratterizzata dalla gestione del percorso di normalizzazione delle politiche economiche.

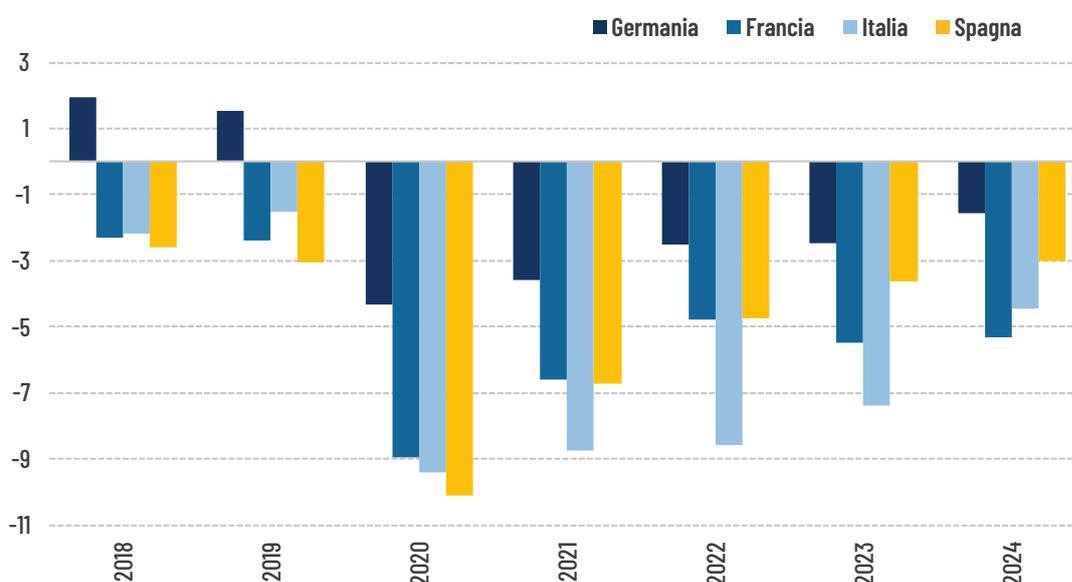
Dal punto di vista della politica monetaria, la normalizzazione è già in una fase avanzata. Il ciclo dei rialzi dei tassi d'interesse è terminato nel 2023, e già il 2024 ha visto le prime riduzioni da parte della Bce e di altre banche centrali. Inoltre, è stato avviato il quantitative tightening, con la graduale riduzione dello stock di titoli detenuti dalla banca centrale.

Anche la politica di bilancio europea ha modificato la propria intonazione, avviando una fase di rientro del deficit pubblico dei paesi membri. In generale, la discesa del deficit delle economie della zona euro è stata piuttosto marcata già da alcuni anni: da un livello sopra il 7% raggiunto nel 2020, il 2022-23 si è chiuso con un saldo dei paesi dell'area prossimo al 3,5% del Pil, e il 2024, secondo le stime dei principali organismi internazionali, dovrebbe chiudersi a consuntivo con un saldo vicino al 3%. Tale andamento suggerisce quindi che anche il consolidamento fiscale è in una fase avanzata, soprattutto se si confrontano i dati dell'eurozona con i livelli delle altre maggiori economie, principalmente gli Stati Uniti.

Tuttavia, tale percorso di rientro non è stato uniforme fra i paesi europei: basti considerare che il 2023 ha registrato un deficit pubblico al di sotto del 2% del Pil in Germania, e ancora sopra il 7% in Italia (Fig. 2).

Il fatto che il deficit pubblico italiano si sia posizionato su un livello superiore a quello delle altre maggiori economie modifica a sua volta le prospettive della politica di bilancio italiana, considerando il maggiore sforzo di correzione che ciò comporta nei prossimi anni.

Figura 2 Germania, Francia, Italia e Spagna, Deficit pubblico (in % del Pil)



Fonte: Commissione Ue, Spring forecast per il 2024.

3.3 Il peso del superbonus e la spinta degli investimenti pubblici

Lo scostamento del deficit pubblico italiano durante gli anni scorsi è stato anche dovuto a errori di valutazione degli oneri derivanti dai cosiddetti bonus fiscali per le ristrutturazioni di immobili. In particolare, la differenza fra previsioni e consuntivi è stata molto ampia nel 2023. Il rally delle fatturazioni a fine 2023 ha superato largamente quanto era stato preventivato, portando a chiudere l'anno con un deficit del 7,2%. Anche nei primi mesi del 2024, le autorizzazioni del superbonus si sono mantenute su livelli elevati, spingendo poi il Governo a intervenire ancora una volta, modificando nuovamente i criteri di eleggibilità al beneficio. Questo ha quindi portato a quasi azzerare le autorizzazioni a partire dai mesi primaverili.

D'altra parte, le spese legate al superbonus, per quanto d'importo rilevante e superiore a quanto preventivato, hanno un impatto sui conti pubblici di carattere transitorio, circoscritto al periodo di validità della misura. Non a caso, il percorso di riduzione del deficit atteso da quest'anno è ampiamente guidato dall'esaurimento dell'impatto del superbonus sui conti pubblici.

La fine degli effetti del superbonus è rilevante anche rispetto all'impatto sulla domanda interna, e quindi sui livelli di attività economica, soprattutto con riferimento alla filiera delle costruzioni. Un punto significativo è che, sebbene le fatturazioni di fine 2023 siano interamente classificate nei conti dello scorso anno in termini di competenza economica, è possibile che una quota non marginale di esse non sia stata legata a una semplice accelerazione dei lavori in prossimità della scadenza dei termini degli incentivi. In parte, si tratterebbe invece di fatturazioni su lavori che sono stati poi realizzati nel corso del 2024. Una quota delle risorse del superbonus avrebbe pertanto esercitato il rispettivo sostegno alla domanda oltre il termine di fine 2023. Ne deriverebbe che nel 2023 la politica di bilancio sarebbe stata meno espansiva rispetto a quanto apparentemente evidenziato dai dati di finanza pubblica, ma d'altra parte sarebbe meno restrittiva quest'anno.

Se la prosecuzione della spinta del superbonus è uno dei fattori che hanno sostenuto l'attività dell'edilizia nel 2024, resta tuttavia incerto l'effetto che il termine degli incentivi potrà produrre soprattutto nel corso del 2025, una volta esauritasi la coda dei lavori.

Al proposito, un altro aspetto importante rispetto alla tenuta del ciclo delle costruzioni è l'eventualità che l'arretramento degli investimenti privati possa essere compensato da una fase di rafforzamento degli investimenti pubblici. Il tema delle opere pubbliche acquisisce un ruolo centrale nella strategia di politica economica dell'Italia. Già con l'arrivo della pandemia era emersa una maggiore attenzione al tema dopo un lungo periodo in cui questa voce della spesa pubblica aveva subito forti riduzioni, con effetti particolarmente negativi sulla dotazione infrastrutturale del Paese. In una prima fase, la maggiore attenzione al tema degli investimenti si era concretizzata in un aumento delle risorse a disposizione degli enti locali. A ciò si è poi aggiunta la spinta legata alle opere finanziate dal Pnrr, che portano a realizzare un importante programma di investimenti entro la metà del 2026, almeno sulla base delle scadenze ufficiali.

Nella fase di avvio, l'impatto del Pnrr sugli investimenti pubblici è stato in realtà inferiore a quanto programmato. Tuttavia, dopo un periodo iniziale in cui le attività di carattere procedurale e amministrativo hanno assorbito il maggiore sforzo dei rispettivi soggetti attuatori, la maggior parte dei progetti è ora in avanzata fase di realizzazione. Già nel 2022, e poi ancora nel 2023, è emersa un'accelerazione degli investimenti pubblici; una tendenza di rilievo, anche per gli effetti diffusi sull'intero territorio nazionale che discendono da tali politiche.

In particolare, gli investimenti pubblici in costruzioni sono cresciuti del 41,5% nel 2023 a livello nazionale. Secondo le stime Svimez, l'accelerazione è stata più intensa al Centro (+56,1%), seguito dal Mezzogiorno (+50,1%); più staccate, le due macroaree del Nord: +28% nel Nord-Ovest e +32,7% nel Nord-Est. Questa crescita annua si somma a quella del biennio precedente, determinando un'espansione cumulata degli investimenti pubblici rispetto al pre-pandemia dell'82,6% a livello nazionale; sono raddoppiati nella media delle regioni del Mezzogiorno (Fig. 3).

Oltre alla spesa in opere pubbliche, l'insieme degli investimenti pubblici è cresciuto in maniera significativa nel 2023, anche in questo caso più nel Mezzogiorno (+16,8%) rispetto al Centro-Nord (+7,2%). Come per la sola com-

Figura 3 Investimenti pubblici in costruzioni (var. %, prezzi correnti)

Regioni e macroaree	2023	2019 2023
Piemonte	41,6	91,6
Valle d'Aosta	16,2	85,5
Lombardia	34,5	70,4
Trentino Alto Adige	10,2	10,6
Veneto	29,7	57,3
Friuli-Venezia Giulia	25,2	31,5
Liguria	-2,2	103,0
Emilia-Romagna	55,0	98,8
Toscana	48,6	91,0
Umbria	58,9	130,2
Marche	49,8	99,5
Lazio	62,8	86,9
Abruzzo	31,6	41,4
Molise	52,1	81,0
Campania	39,7	97,1
Puglia	57,6	117,6
Basilicata	57,2	73,0
Calabria	69,8	133,7
Sicilia	60,4	141,3
Sardegna	42,1	85,8
Nord-Ovest	28,0	80,6
Nord-Est	32,7	53,4
Centro	56,1	92,6
Centro-Nord	37,6	74,9
Mezzogiorno	50,1	100,0
Italia	41,5	82,6

(a) 2023 su 2022



(b) 2023 su 2019

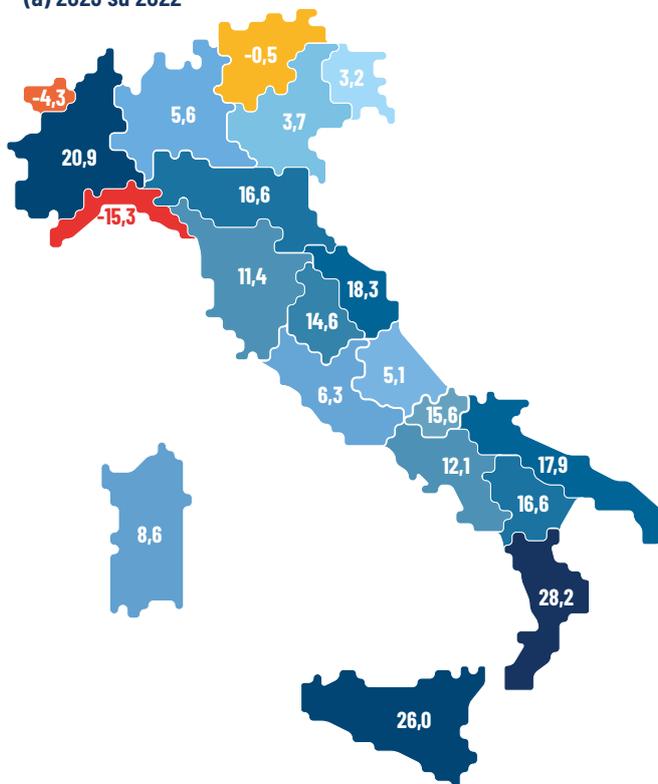


Fonte: per l'Italia dati Istat; per le regioni e le macroaree stime Svimez.

Figura 4 Investimenti pubblici (var. %, prezzi correnti)

Regioni e macroaree	2023	2019 2023
Piemonte	20,9	61,6
Valle d'Aosta	-4,3	45,1
Lombardia	5,6	59,8
Trentino Alto Adige	-0,5	7,6
Veneto	3,7	36,6
Friuli Venezia Giulia	3,2	23,6
Liguria	-15,3	79,8
Emilia-Romagna	16,6	61,7
Toscana	11,4	65,1
Umbria	14,6	83,4
Marche	18,3	75,6
Lazio	6,3	97,7
Abruzzo	5,1	27,2
Molise	15,6	69,2
Campania	12,1	40,0
Puglia	17,9	70,5
Basilicata	16,6	30,8
Calabria	28,2	98,8
Sicilia	26,0	84,4
Sardegna	8,6	54,3
Nord-Ovest	5,4	62,5
Nord-Est	7,0	35,4
Centro	9,5	84,3
Centro-Nord	7,2	59,7
Mezzogiorno	16,8	58,9
Italia	10,3	59,4

(a) 2023 su 2022



(b) 2023 su 2019



Fonte: per l'Italia dati Istat; per le regioni e le macroaree stime Svimez.

ponente in costruzioni, gli investimenti pubblici sono cresciuti rispetto al 2019 a tassi elevati, in particolare nelle regioni centrali (+84,3%); gli incrementi però sono stati sostenuti in tutte le regioni (Fig. 4).

Si può affermare, quindi, che l'Italia ha chiuso il periodo della crisi post-2019 non solo con un deficit pubblico più elevato, ma anche con una ricomposizione della struttura del bilancio pubblico spostata decisamente sugli investimenti pubblici e sugli incentivi agli investimenti privati. Le politiche hanno giocato un ruolo fondamentale non solo nell'orientare la domanda, ma anche nel guidare la composizione della crescita, che non a caso è stata sostenuta soprattutto dalla ripresa dell'attività nella filiera dell'edilizia.

Tuttavia, a fronte di ciò, vi sono diverse voci della spesa pubblica che hanno evidenziato negli anni scorsi un andamento molto debole. Questo è avvenuto non tanto attraverso misure esplicite di revisione della spesa, quanto piuttosto limitando la dinamica della spesa a prezzi correnti, in un contesto di vivaci aumenti dei prezzi; ciò ha quindi comportato una contrazione della spesa espressa in termini reali, come nel caso della sanità.

Nella Tabella 1 si confronta la struttura delle principali voci delle entrate e della spesa pubblica in termini di incidenza sul Pil nel 2019 e nel 2023. In tal modo si dispone di una rappresentazione sintetica delle poste di bilancio che hanno concorso maggiormente al deterioramento del saldo. In particolare, dal confronto fra i due anni emerge come l'aumento del deficit pubblico, quasi sei punti percentuali di Pil nel periodo, rifletta essenzialmente un aumento della spesa (+6,7% del Pil), a sua volta largamente dipendente dall'aumento delle spese in conto capitale (+5,7% del Pil), all'interno delle quali gli investimenti pubblici vedono un incremento di quasi un punto di Pil, mentre le "altre spese in conto capitale" aumentano di quasi cinque punti di Pil (di cui circa quattro legati ai contributi agli investimenti pagati alle famiglie, che comprendono il superbonus).

Tabella 1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del Pil, dal 2024 scenario tendenziale Pbs)

	2019	2023	var. 2019-23	2024	2025	2026	2027	var. 2023-27
Totale entrate	47,0	46,6	-0,4	46,7	47,5	47,6	46,9	0,3
Imposte indirette	14,5	13,7	-0,8	14,1	14,0	13,9	13,9	0,2
Imposte dirette	14,3	15,1	0,8	15,4	15,3	15,3	15,4	0,3
Contributi sociali	13,4	12,7	-0,8	12,7	13,4	13,4	13,4	0,7
Altre entrate	4,8	5,2	0,5	4,5	4,8	5,0	4,2	-1,0
Totale spese correnti	48,4	53,8	5,4	50,4	50,4	49,8	48,5	-5,3
Retribuzioni	9,6	8,8	-0,8	8,9	8,8	8,6	8,3	-0,5
Consumi intermedi	8,1	8,2	0,1	7,9	8,0	7,9	7,6	-0,6
Prestazioni sociali	20,0	19,9	-0,1	20,4	20,2	20,1	20,1	0,2
Altre uscite correnti	3,9	4,1	0,2	3,9	4,2	4,0	3,9	-0,2
Interessi	3,3	3,7	0,3	3,9	3,9	3,9	4,1	0,4
Spese in conto capitale	3,4	9,0	5,6	5,3	5,3	5,2	4,5	-4,5
di cui: investimenti	2,3	3,2	0,8	3,4	3,5	3,6	3,4	0,2
di cui: altre spese in conto capitale	1,1	5,9	4,8	1,9	1,8	1,6	1,1	-4,8
Saldo	-1,5	-7,2	-5,7	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5	5,7
Saldo primario	1,9	-3,5	-5,4	0,1	1,0	1,8	2,5	6,0

Fonte: Istat e Pbs.

3.4 L'inizio del percorso di rientro

A partire da questa struttura dei conti, si possono esprimere alcune valutazioni riguardo al percorso di rientro del deficit avviato da quest'anno, e atteso proseguire nei prossimi.

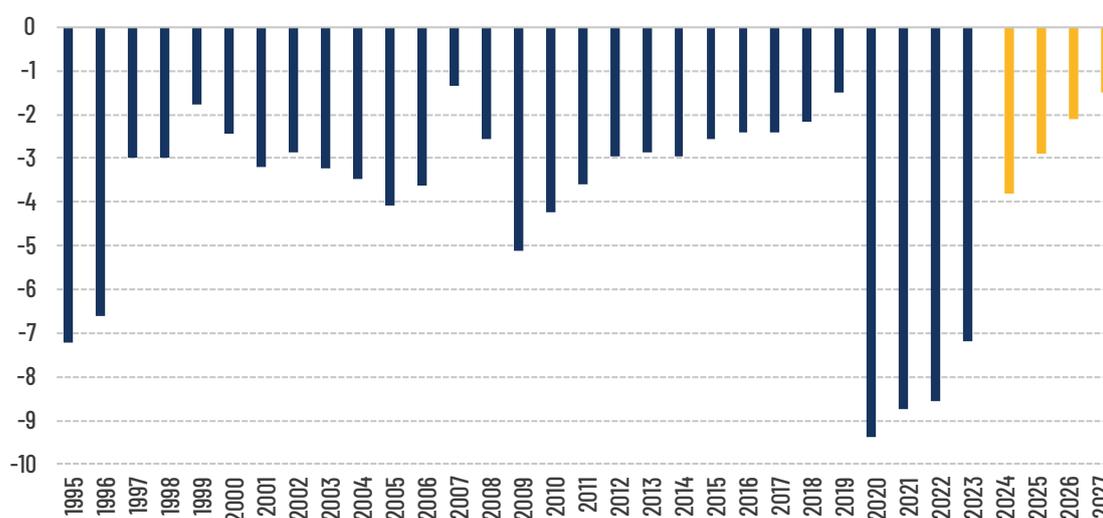
Per valutare la traiettoria dei conti pubblici, possiamo partire inizialmente dal quadro di finanza pubblica tendenziale, elaborato dal governo nel mese di settembre nel Psb. Tale quadro, costruito come da tradizione secondo il criterio della legislazione vigente, affianca gli obiettivi descritti nel Piano, e che discutiamo nel paragrafo successivo.

In particolare, come evidenziato dalla Figura 5, che illustra l'evoluzione dei saldi di bilancio, il deficit nel quadro tendenziale mostra una discesa dal 7,4% del Pil nel 2023 sino al 3,7% già nel 2025. Quindi una correzione di entità clamorosa, quasi quattro punti in un biennio, destinata a protrarsi poi negli anni successivi. Un miglioramento di questa entità, se effettivamente conseguito, costituirebbe uno degli episodi di più ampio aggiustamento fiscale mai realizzato in Italia. Per vedere un aggiustamento altrettanto marcato bisogna difatti tornare indietro alla seconda metà degli anni Novanta, quando l'Italia realizzò uno sforzo di correzione dei conti del tutto straordinario, allo scopo di conseguire il rispetto dei requisiti di Maastricht ai fini dell'ingresso nella moneta unica. Tuttavia, in quella occasione l'aggiustamento dei conti dipese largamente dalla caduta della spesa per interessi dovuta all'aspettativa di ingresso nell'euro. In questa occasione, invece, l'aggiustamento è largamente guidato dal miglioramento del saldo primario, con un recupero la cui entità supererebbe anche quella osservata all'inizio dello scorso decennio con la manovra Monti (Fig. 6). Sebbene la situazione attuale veda l'aggiustamento fiscale prodursi in un contesto evidentemente meno sfavorevole, questo cambiamento di regime determina incertezze in relazione alle prospettive dell'economia italiana nei prossimi anni.

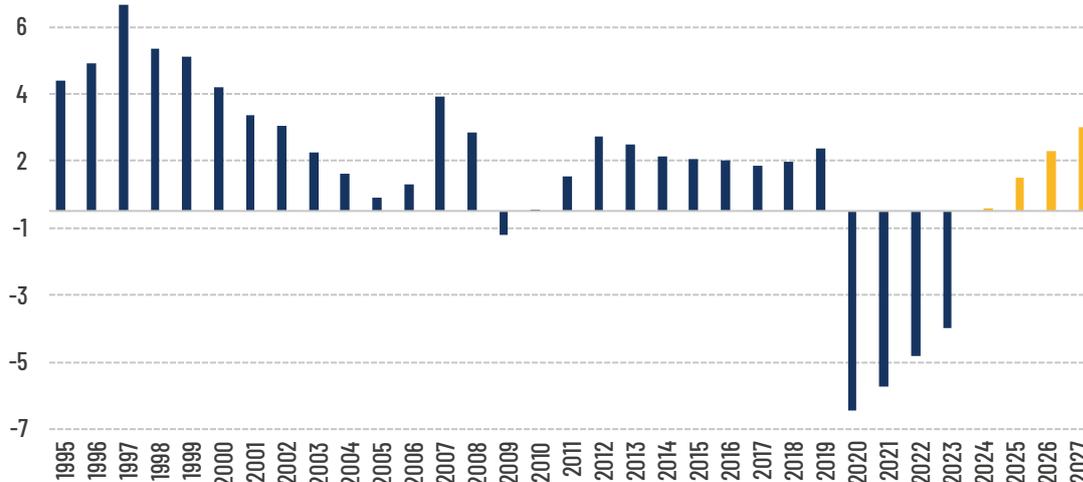
Sebbene si tratti di un miglioramento di entità notevole, un aspetto da sottolineare è che questa riduzione del saldo caratterizza già il quadro tendenziale di finanza pubblica, ovvero si materializzerebbe senza bisogno di interventi di correzione.

Questo andamento dipende in buona misura dal fatto che il saldo del 2022-23 incorpora misure di carattere transitorio, che come già anticipato si esauriscono del tutto nel 2024-25: oltre al superbonus per le ristrutturazioni edilizie, tali misure includevano anche i pacchetti contro il "caro energia" del 2022, in parte ancora confermati nuovamente nel 2023.

Figura 5 Deficit pubblico (in % del Pil), andamento storico e previsioni - quadro tendenziale, Italia



Fonte: Istat e Psb, quadro tendenziale.

Figura 6 Saldo primario (in % del Pil), andamento storico e previsioni - quadro tendenziale, Italia

Fonte: Istat e Psb, quadro tendenziale.

L'ordine di grandezza relativo a tali interventi è significativo. Il superbonus ha pesato sui conti del 2023 per ben 80 miliardi, mentre gli interventi contro il caro-energia, sono quantificabili in circa 15 miliardi².

In definitiva, sui conti del 2023 pesano misure di carattere straordinario per un valore di quasi 100 miliardi di euro, ovvero poco meno del 5% del Pil. Naturalmente, una volta esauritisi l'effetto di queste misure, i conti pubblici sono destinati a migliorare spontaneamente. E difatti il miglioramento del saldo evidenziato nel quadro di finanza pubblica tendenziale deriva largamente dal venir meno di questi impegni di carattere transitorio. Questo è quanto viene evidenziato sempre nella Tabella 1, dove i dati del 2024 e degli anni successivi sono quelli del quadro tendenziale.

Tuttavia, occorre anche ricordare che il quadro tendenziale di finanza pubblica disegna una discesa del deficit anche perché considera come di carattere transitorio, cioè limitati al solo 2024, due interventi importanti: la conferma per un altro anno della riduzione del cuneo contributivo e un primo intervento di attuazione della riforma fiscale, relativo all'Irpef e alla deducibilità dei costi dal reddito di impresa (ai fini Ires e Irpef), oltre alla decontribuzione per le lavoratrici madri di due figli e la detassazione dei premi di produttività e del welfare aziendale.

La conferma del pacchetto di riforme avviate richiede dunque coperture aggiuntive dell'ordine di 0,9 punti percentuali di Pil, pari a circa 20 miliardi di euro, per il 2025, e di un punto percentuale all'anno per gli anni successivi.

3.5 Il Piano strutturale di medio termine

A partire dal quadro tendenziale appena descritto, il governo ha disegnato il programma della politica di bilancio per i prossimi anni. La principale innovazione da questo punto di vista è rappresentata dalla cornice definita dalle nuove regole europee.

La riforma della governance europea è l'esito di un lungo processo di contrattazione avviato prima dell'arrivo della pandemia, ed ha sortito solo parzialmente gli esiti auspicati; il processo era stato difatti ispirato dall'obiettivo di costruire dei piani di finanza pubblica in grado di garantire un andamento tendenzialmente decrescente del

² In particolare, gli interventi principali hanno riguardato il contenimento dei prezzi dell'energia, attraverso la riduzione degli oneri di sistema e la riduzione dell'Iva sul gas (per un ammontare pari a 7,8 miliardi); in entrambi i casi tali agevolazioni sono terminate nel 2024. In secondo luogo, vi sono i bonus sociali relativi alle utenze domestiche (circa 2 miliardi). Infine, vanno ricordati i crediti d'imposta a favore delle imprese per i maggiori costi dell'energia (per 6,3 miliardi).

rapporto fra debito pubblico e Pil nei paesi ad alto debito, ma cercando di tenere conto delle specifiche condizioni macroeconomiche dei diversi paesi. Fondamentalmente, si intendeva mantenere l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche, limitando alcune rigidità dell'impostazione che aveva caratterizzato lo scorso decennio dopo l'adozione del Six Pack, e in particolare allentando i vincoli quantitativi in modo da evitare l'adozione di politiche di bilancio di carattere pro-ciclico.

Nella versione finale, questo intento non ha trovato piena realizzazione, dato che sono stati nuovamente introdotti vincoli quantitativi uniformi per tutti gli Stati membri. Tuttavia, gli obiettivi sono stati allentati rispetto all'impostazione adottata dal 2011; l'obiettivo di medio termine per il deficit è posto adesso all'1,5% del Pil, meno ambizioso rispetto al pareggio (un avanzo dello 0,5% per l'Italia), mentre per il rapporto debito/Pil si indica ai paesi che superano il 90% un sentiero di discesa di almeno un punto percentuale all'anno (rispetto alla regola del "ventesimo" che, ad esempio, avrebbe richiesto all'Italia una riduzione del rapporto di oltre tre punti all'anno nei prossimi anni).

In questo quadro, l'Italia da quest'anno è entrata, insieme ad altre sei economie, nella procedura per deficit eccessivo che prevede in una prima fase un miglioramento annuo del saldo primario strutturale di mezzo punto percentuale di Pil. Per i paesi nella procedura non operano invece gli obiettivi di discesa sul debito. Dati questi obiettivi, il governo lo scorso mese di settembre ha varato il Psb 2025-29, indicando quindi le traiettorie che guideranno l'azione della politica di bilancio nei prossimi anni.

Va ricordato che i vincoli europei, espressi in base all'andamento del saldo primario strutturale, sono tradotti, nella nuova governance europea, in nuovo indicatore, la cosiddetta "spesa netta"³, la cui crescita è coerente ex ante con la traiettoria del saldo primario strutturale. Tuttavia, la dinamica della "spesa netta" indicata nel Piano, una volta quantificata, continua a rappresentare l'unico benchmark di cui tenere conto per verificare ex-post il rispetto degli obiettivi. Essendo quantificato in termini monetari, questo indicatore non cambia in base alla revisione delle stime del Pil potenziale, né tantomeno a seconda dell'andamento del ciclo economico, sino all'adozione di un nuovo Piano da parte del governo successivo, e questo dovrebbe aumentare la trasparenza dell'intero processo di bilancio da parte dei governi e dei parlamenti nazionali.

La variazione della spesa netta di fatto definisce un limite alla spesa pubblica primaria; è possibile per i paesi membri fare aumentare la spesa a ritmi superiori a quanto stabilito per tale variabile, ma a condizione di fare aumentare le entrate in maniera corrispondente.

Dalla Tabella 2, che riporta l'andamento delle principali variabili di finanza pubblica secondo il Psb, si osserva come l'Italia nei prossimi anni debba mantenere variazioni della spesa primaria tutti gli anni inferiori al 2%, una crescita quindi più bassa rispetto all'inflazione prevista, e questo comporta una contrazione della spesa primaria in termini reali, se non si vorrà intervenire con provvedimenti di aumento delle entrate.

In un quadro in cui gli obiettivi porteranno a ridurre il livello della spesa primaria complessiva, resta da capire quali saranno le voci più sacrificate.

Il Piano mette in luce alcuni aspetti delle politiche della spesa attese nei prossimi anni. Innanzitutto, il governo ha sottolineato di volere evitare che dopo il 2026 si verifichi una brusca contrazione degli investimenti pubblici, una volta completato il Pnrr. Per questo, la spesa per investimenti negli anni finali del Piano è attesa su livelli ancora elevati⁴.

In secondo luogo, è stato esplicitato l'obiettivo di sostenere la spesa sanitaria, evitando che questa si contragga in quota di Pil.

Terzo, sono stati ribaditi gli obiettivi di riduzione del cuneo fiscale rendendolo permanente dal 2025.

Naturalmente, dati questi obiettivi, e considerando l'ambizioso sforzo di miglioramento dei conti dettato dalle

³ Spesa pubblica al netto: della spesa per interessi; delle variazioni delle entrate dovute a misure discrezionali; dei programmi europei pienamente finanziati da fondi europei; della componente nazionale della spesa su programmi cofinanziati dalla Ue; delle variazioni cicliche della spesa legate all'andamento della disoccupazione; da altre misure di carattere temporaneo.

⁴ Gli investimenti post-2026 in realtà sono attesi su livelli elevati già nel quadro tendenziale, visto che questo incorpora il completamento del Pnrr sino al 2026, e le spese relative al Piano complementare nel periodo successivo.

Tabella 2 Traiettorie di riferimento della spesa netta secondo il piano del governo (in % del Pil, s.d.i.)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Indebitamento netto	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	-2,3	-1,8
Saldo primario	0,1	0,6	1,1	1,5	1,9	2,4
Spesa interessi	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2
Debito/Pil	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9
variazione Debito/Pil (p. p. del Pil)	1,0	1,1	0,9	-0,3	-1,1	-1,5
Saldo primario strutturale	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2
Variazione saldo primario strutturale (p. p. del Pil)	4,0	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6
Spesa netta (var. %)	-1,9	1,3	1,6	1,9	1,7	1,5

Fonte: Psb.

regole europee, gli spazi per sostenere le altre voci della spesa sono molto limitati. Per una quantificazione dello "spazio fiscale" a disposizione del governo, si può confrontare l'andamento del deficit del quadro tendenziale con gli obiettivi del Piano. Gli obiettivi sul deficit del Piano sono peggiorativi rispetto all'andamento del quadro tendenziale, il che vuol dire che la manovra di finanza pubblica dispone di un ammontare di risorse da utilizzare per le politiche che il governo intenderà introdurre: secondo le stime del Piano tale spazio fiscale, definito dalla differenza fra il saldo tendenziale e il saldo programmatico, è di quattro decimi di Pil nel 2025, sette nel 2026, salendo all'1,1% del Pil nel 2027. Si tratta evidentemente di un ammontare di risorse importante, ma insufficiente per ridare fiato alle voci del bilancio più significative. Necessariamente, quindi, il percorso di miglioramento dei conti pubblici comporterà scelte non semplici all'interno di un "sentiero stretto", segnato da un andamento compresso della spesa. Naturalmente, si tratta di un compito non semplice, nella misura in cui vi sono anche delle voci della spesa pubblica, come la spesa pensionistica, che tendono a seguire un trend crescente in virtù delle tendenze demografiche, per cui l'aggiustamento da realizzare a carico di altre voci, come i redditi da lavoro e i consumi intermedi, appare significativo.

3.6 Nuove priorità

In questo quadro, un tema importante è rappresentato dal fatto che i processi di contenimento della spesa pubblica negli ultimi anni non sempre hanno seguito un approccio di selezione delle voci da ridimensionare in base ad analisi delle priorità e delle modalità di erogazione delle prestazioni. La dinamica è stata quindi molto differenziata fra le diverse voci della spesa, con l'alternanza di fasi di crescita o rallentamento relativo, seguendo più ragioni di opportunità, anche politica, e la presenza o meno di spazi fiscali, ben diversi a seconda delle fasi storiche.

Se nel ventennio pre-pandemia i tagli si erano concentrati sugli investimenti pubblici, penalizzando soprattutto il Sud, negli ultimi anni questi ultimi sono risultati in crescita vivace, fornendo un supporto decisivo alla ripresa soprattutto nelle regioni meridionali. Negli ultimi anni si è osservato invece un processo di contenimento delle spese correnti che ha seguito soprattutto le caratteristiche delle diverse voci, in funzione del fatto che le regole di determinazione dei rispettivi livelli si basassero o meno su meccanismi di indicizzazione automatica all'inflazione. Alcune voci, come le retribuzioni della Pa, ne hanno quindi risentito in misura maggiore, mentre altre, come le pensioni, hanno retto meglio, almeno quelle sino alla soglia di quattro volte la minima, che hanno mantenuto l'indicizzazione

piena ai prezzi. Ma nel complesso tutta la spesa primaria corrente è stata tenuta sotto controllo. Basti considerare che, come evidenziato nella Tabella 1, fra il 2019 e il 2023 la spesa primaria corrente si è già ridotta, passando dal 41,7% al 41,1% del Pil, un risultato che evidentemente sorprende se si considera che questi sono anni in cui il deficit pubblico ha raggiunto livelli elevatissimi.

Cosa accadrà allora nei prossimi anni, quando la politica di bilancio sarà orientata da obiettivi ben più severi rispetto agli anni scorsi?

Se prendiamo a riferimento il quadro tendenziale del governo, la spesa primaria corrente dovrebbe ridursi ancora, scendendo al 39,9% del Pil. E, d'altra parte, come abbiamo visto, sappiamo anche che lo spazio fiscale, già ristretto, è ampiamente assorbito dal taglio del cuneo fiscale. In definitiva, se questo è il quadro, nei prossimi anni si potrà fare poco, e quel poco dovrà trovare apposite misure di copertura.

Queste premesse sollevano molti quesiti, perché in base alle modalità di tale contenimento si definirà anche quali ambiti dell'intervento pubblico saranno i più interessati dal ridimensionamento della spesa, quali saranno i ceti e quali i territori a subirne maggiormente i costi.

Tra le aree della spesa pubblica più delicate, quella sanitaria ha un ruolo preminente. Dopo la pandemia, sulla sanità italiana si erano accesi i riflettori dell'opinione pubblica e della politica. Poi il sipario è sceso, ma i problemi sono rimasti. Il governo non a caso si è impegnato a dare priorità alla spesa sanitaria. Nel quadro tendenziale di finanza pubblica, le leggi vigenti già comportano che questa aumenti nei prossimi anni più della "spesa netta", ma questo non basta neanche a garantire l'invarianza di questa voce in quota di Pil (nel periodo passa dal 6,3% al 6,2% del Pil).

Il sistematico sottofinanziamento della sanità pubblica ha già conseguenze per le fasce della popolazione che riescono a integrare con risorse personali i servizi offerti dal pubblico, e per quanti invece vedono ridimensionarsi le possibilità di cura, sino addirittura a rinunciare. È un terreno questo sul quale i divari territoriali sono molto ampi⁵.

Bisognerà fare di più, e probabilmente qualcosa si farà, ma con ogni probabilità resteremo molto distanti dall'8% che alcune ipotesi di policy indicano come l'obiettivo da raggiungere per portare il sistema sanitario in una posizione adeguata alle esigenze della popolazione.

⁵ Svimez, Un paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute, Informazioni Svimez n. 1, febbraio 2024.

> Focus

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA: REFERENDUM E PROSPETTIVE PER UNA VISIONE CONDIVISA

a cura di Adriano Giannola | Presidente Svimez

La legge 86 per l'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione ha scatenato in pochissimi giorni una forte reazione, da Nord a Sud, che ha portato a raccogliere circa 1,3 milioni di firme per un referendum abrogativo, spazzando via l'afona nebbia nella quale era stata avvolta nel dibattito pubblico.

Quale che sia il responso della Suprema Corte interpellata dai cittadini e da alcune regioni, torna alla mente, ironia della sorte, la vicenda della soppressione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno (che rinvia proprio all'articolo 119 pre-riforma 2001), e che avvenne con una legge frettolosamente confezionata proprio per sfuggire a una consultazione indetta per un referendum abrogativo.

L'auspicio è che questa mobilitazione popolare possa essere l'occasione per una riflessione sulla compatibilità delle diverse riforme in pista.

L'urgenza di superare questo stallo fa emergere con ineludibile e logica concretezza nodi che non possono essere sciolti né dall'indifferenza, né dall'astuzia con la quale è stata tessuta la trama della legge Calderoli.

Non si spiega, se non con l'imbarazzo sul da farsi, il fatto che il tema dell'Autonomia, caposaldo del programma di legislatura, non venga mai evocato nel Piano strutturale di Bilancio 2025-2029, il vasto documento progettuale di lungo termine presentato all'Ue e al Paese. Nella rassegna degli adempimenti riformatori correlati al Pnrr, realizzati o in agenda, non compare neanche il riferimento al completamento del federalismo fiscale, che rappresenta una delle riforme inserite nel Piano italiano e che dovrebbe concludersi entro il primo semestre 2026.

Non c'è stato verso nella fase dibattimentale di correggere i principali elementi che inquinano il percorso verso l'Autonomia differenziata imposto con la legge 86 agli italiani tutti, favorevoli o contrari che siano all'avventura del 116 comma 3.

In primo luogo, l'attuale impianto della legge impedisce il superamento del criterio della spesa storica nell'attribuzione delle risorse erariali. Non un rischio, ma un fatto chiaramente sancito dalle regole della legge, tese, come dice il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, a realizzare "subito il massimo di autonomia possibile".

A conferire una ragionevole certezza a questa considerazione sono i due tempi previsti nell'articolo 4.

Nel primo tempo, le intese sono immediatamente possibili per funzioni e materie non Lep, che sono da finanziare "nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente" (art. 4 comma 2). Con intese - inemendabili e di fatto irreversibili - si costituzionalizza, così, il vigente criterio della spesa storica, contravvenendo all'impegno sempre ribadito di superarlo con opportune politiche perequative da finanziare con i due fondi senza vincoli di destinazione previsti nella legge 42/2009. Non meraviglia in questo contesto il defianziamento del fondo di perequazione infrastrutturale, previsto - per la prima volta - dalla legge di bilancio nel 2022 (4,4 miliardi di euro per un quinquennio) e successivamente ridimensionato (890 mln di euro per un decennio) nella legge di bilancio 2023.

Nel secondo tempo, la spesa storica rimane come criterio - senza nessuna urgenza di costituzionalizzazione - anche per le materie Lep (art. 4 comma 1) per un duplice motivo: la mancata definizione dei Lep e, quando e se definiti, la carenza di risorse, stante la clausola che il loro finanziamento è a condizione di saldi di bilancio invariati.

Alla luce di queste considerazioni, la legge Calderoli più che realizzare subito il massimo di autonomia possibile, in realtà garantisce la massima rendita possibile a chi ne beneficia grazie al criterio della spesa storica: costituzionalizzata ove possibile da intese inemendabili e sostanzialmente irreversibili e, parimenti, perpetuata per incapacità finanziaria laddove - in carenza dei Lep e di risorse - non si può procedere a intese.

Oggi sarebbe invece auspicabile un "lodo", che maggioranza e opposizione potrebbero siglare nell'interesse nazionale, per cogliere e superare le obiezioni emerse e rimettere il percorso sui binari giusti predisposti fin dal 2009

> Focus

dalla legge 42 (a firma sempre dell'on. Calderoli). Binari fino a oggi non solo disertati, ma dai quali, o per eccesso di presunzione o per disperazione, la 86/2024 deraglia vistosamente con le sue contorsioni smaccatamente elusive.

Non si tratta di attardarsi in un'inutile contesa, ma di arrendersi al buon senso per intraprendere e ripristinare con pazienza, e soprattutto buona volontà, un percorso chiaramente tracciato da anni per adempiere all'opportunità (agognata da alcuni, esorcizzata da altri, non un obbligo) contemplata nella riforma costituzionale (bella o brutta che sia) del 2001. L'astuzia o - peggio ancora - la prepotenza non giova alla causa dell'autonomia, che rimane un'opzione offerta a ben definite condizioni.

Va detto chiaramente che, quale che sia l'esito sulla richiesta del referendum abrogativo o il pronunciamento sui quesiti delle regioni da parte della Corte costituzionale, esso non interverrà sul 116 comma 3, (il "problema"), ma sulla legge di attuazione (il "percorso"). Al "problema" mirava la proposta di legge di iniziativa popolare di riforma costituzionale approvata in Senato nel 2023 e inopinatamente accantonata, nel silenzio sostanzialmente unanime di maggioranza e opposizione.

Al popolo referendario, giustamente ebbro di gloria per la lezione impartita da Nord, Centro e Sud, va riconosciuto che in ogni caso esso potrà legittimamente vantare di aver agito nell'interesse di tutti, estimatori e oppositori, dell'Autonomia. A prescindere che si arrivi o meno al referendum, si denuncia che il voto parlamentare su contenuti così rilevanti interviene disattendendo norme di legge vigenti, condivise dal 2009 in attuazione dell'articolo 119, mai applicate, che a chiarissime lettere dettano le condizioni per attuare l'autonomia prevista dal 116 comma 3.

La contestazione delle modalità di attuazione disinquina e fa meritoriamente chiarezza sul metodo, non sul problema sostanziale posto dal 116 comma 3. Ne discende l'esigenza di un "lodo riparatore" che, in forma istituzionalmente adeguata e condivisa, ripristini la strada chiaramente tracciata con tratti di assoluta coerenza dalla legge 42/2009.

Né, in merito a questo percorso, si può sfuggire all'esigenza di accendere una luce sulle conseguenze - finora accuratamente o opportunisticamente sottaciute del percorso intrapreso. Appare infatti doveroso prospettare e - finalmente - illustrare le prospettive che si aprono dall'attuazione dell'opzione offerta dal 116 comma 3.

Particolarmente rilevante appare il trasferimento dallo Stato alla regione della capacità di legislazione esclusiva sulle funzioni oggetto delle intese, soprattutto con riferimento a funzioni extra Lep (quali grandi reti di trasporto, energia, commercio con l'estero). Un ben peculiare trasferimento di sovranità, più o meno temperata, che potrebbe costituire una condizione propedeutica a incentivare la realizzazione di ulteriori intese tra regioni sovrane secondo le modalità chiaramente definite in Costituzione all'articolo 117 comma 8 inserito nella riforma del Titolo V del 2001. Si potrebbe arrivare alla costruzione di una macroarea sovrana nelle competenze esclusive ricevute, ma non indipendente.

Nella Repubblica del dualismo storico ed economico, quest'ultimo oggi più forte (sia all'interno che rispetto all'Ue) di quello ereditato dall'intervento straordinario cessato nei primi anni Novanta, si profila un realistico sbocco nel Grande Nord sovrano.

Si tratta di pure opportunità future, al momento, ma non prive di realismo. Una risposta totalmente eccentrica rispetto alle condizionalità imposte in solido dall'intervento straordinario dell'Ue (il Pnrr) accorso in aiuto al gran malato d'Europa. Un disegno che pone il quesito di come e con chi dialogherà l'Ue nell'Italia del 116 comma 3 e 117 comma 8.

Questa legittima prospettiva conduce il Paese a inevitabili evoluzioni che lo portano fatalmente al bivio di dover scegliere se proseguire nel solco che ha ispirato la 42/2009 nel proposito di realizzare compiutamente il federali-

smo liberale incardinato sul principio di equità (Buchanan) o se privilegiare la transizione verso un confederalismo regionale teso a garantire i diritti costituzionali richiamati dalla legge in primis ai propri cittadini. Un percorso che sarà tanto più facile, rapido e consensuale se preventivamente avrà fissato regole condivise e non forzature per eluderle.

In questa fase è, a nostro avviso, mutualmente opportuno e conveniente che ci si attenga saggiamente alle procedure codificate nel 2009, mai attuate, ma sempre richiamate come patrimonio comune.

L'onere di aver correttamente adempiuto alla realizzazione di quel comune progetto è il miglior viatico per una dialettica consapevole che indirizzi la scelta non necessariamente unanime tra l'equità del federalismo "compiuto" e il destino confederale competitivo. Una scelta resa più semplice e sostanzialmente più efficiente se e perché avviene a valle e non forzosamente a monte della fissazione dei Lep.

In questo quadro un "lodo" sulle "leggi Calderoli 2009-2024" potrebbe sortire un miracoloso effetto ricostituente di cittadinanza attiva. Il testo del lodo, che faccia da ponte per recuperare la 42/2009 superando con eleganza la 86/2024, potrebbe consistere in un preambolo reso parte integrante e non negoziabile in ogni Intesa, da inserire in forma cogente e incondizionata per decisione del governo centrale. Il preambolo condiziona - quale che sia l'intesa raggiunta pro tempore - a recepire e applicare qualsiasi intervento normativo e regolamentare derivante dall'implementazione della 42/2009 di attuazione dell'art. 119 per le parti che attengono alla realizzazione del federalismo fiscale, confermando il prioritario impegno a superare, in qualsiasi funzione attribuita, il principio della spesa storica quale criterio di finanziamento. Stato e regione vengono vincolate a trovare soluzioni cooperative a questo riguardo, in carenza delle quali lo Stato è tenuto inderogabilmente a modificare l'intesa per renderla compatibile con gli immanenti, o comunque sopravvenuti e legittimi interventi legislativi.