

ITALIA 2025-2029

PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE

PREMESSA

Ministro dell'Economia e delle Finanze

I

L'ITALIA AL 2030: OBIETTIVI E PRIORITÀ DEL PIANO

I.1	Il contesto globale e la nuova <i>governance</i> europea
I.2	La visione strategica del Piano e i suoi obiettivi generali
I.3	La portata degli interventi del PNRR e le nuove misure previste dal Piano
I.4	La traiettoria di spesa e l'impegno di aggiustamento strutturale del Piano



II

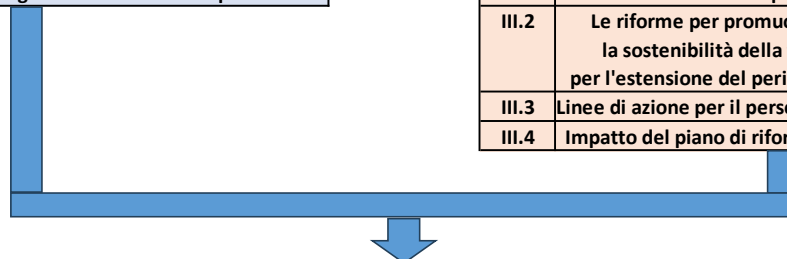
PERCORSO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA

II.1	La definizione della traiettoria del Piano
II.2	Quadro macroeconomico e di finanza pubblica
II.3	Le nuove sfide nella gestione della finanza pubblica

III

LE AZIONI DI RIFORMA E GLI INVESTIMENTI DEL PIANO

III.1	La strategia complessiva nazionale per affrontare le sfide globali, anche nel perseguimento delle priorità europee
III.2	Le riforme per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, necessarie per l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano
III.3	Linee di azione per il perseguimento delle priorità europee
III.4	Impatto del piano di riforme e investimenti sulla crescita



APPENDICE

I	La traiettoria di riferimento della Commissione europea, le assunzioni della DSA e le deviazioni consentite
II	Valutazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio
III	Tavole del conto della PA a legislazione vigente
IV	La valutazione delle maggiori entrate strutturali derivanti dal miglioramento della compliance fiscale
V	Analisi di dettaglio sull'impatto del piano di riforme e investimenti



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



Italia
2025-2029

PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE



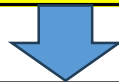
Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Giorgia Meloni

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Giancarlo Giorgetti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024

ITALIA 2025-2029

**PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO
DI MEDIO TERMINE**



PREMESSA
Ministro dell'Economia e delle Finanze

PREMESSA

Il presente documento, che il Governo si appresta a trasmettere alle Camere in vista del successivo inoltro alla Commissione europea, è il primo Piano strutturale di bilancio di medio termine elaborato ai sensi della disciplina economica dell'Unione europea (UE) recentemente entrata in vigore.

Coerentemente con le nuove regole europee, essendo la durata della legislatura nazionale pari a cinque anni, il Piano ha un orizzonte quinquennale (2025-2029). Il Governo ha scelto di distribuire l'aggiustamento della finanza pubblica su sette anni (anziché quattro), a fronte di un impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Le nuove regole segnano un cambio di paradigma nella politica economica europea e nazionale. La programmazione di bilancio viene maggiormente orientata verso il medio periodo, ovviando alla pro-ciclicità delle regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) preesistente. Si supera altresì la separazione tra regole di finanza pubblica e proiezioni di lungo termine della spesa legata alle tendenze demografiche. Inoltre, la programmazione della spesa pubblica e del bilancio viene integrata con il piano di riforme e di investimenti pubblici onde assicurare una maggiore coerenza dell'intero impianto di politica economica e una sostenibilità della finanza pubblica basata non solo sulla disciplina di bilancio, ma anche sulla crescita sostenibile e le riforme strutturali.

Nel corso della lunga trattativa che ha portato alla definizione della nuova governance economica europea, il Governo ha sostenuto l'esigenza di assicurare maggiori spazi di bilancio per gli investimenti e la sicurezza nazionale. Ritenevamo, inoltre, che la proposta originaria della Commissione fosse più che sufficiente ad assicurare la sostenibilità della finanza pubblica senza dover sovrapporre ad essa ulteriori salvaguardie mutate dal vecchio PSC.

La soluzione di compromesso raggiunta a ventisette ha prodotto un insieme di regole assai complesso non solo a livello comunicativo, ma anche tecnico. Inoltre, non è stata risolta la questione della postura di politica di bilancio (fiscal stance) a livello UE e area euro. Data l'esigenza per gli Stati membri con elevato debito pubblico di seguire politiche di riduzione dei rispettivi deficit, la stance della politica di bilancio dell'insieme dei Paesi europei potrebbe risultare restrittiva a fronte di sfide tecnologiche e ambientali a cui le altre potenze economiche continuano a rispondere con un ampio utilizzo di risorse pubbliche.

Cionondimeno, le nuove regole europee segnano un miglioramento rispetto al vecchio PSC in termini di gradualità dell'aggiustamento di bilancio, di anti-ciclicità, di orizzonte di programmazione e di integrazione tra le varie componenti della politica economica.

La nuova disciplina di bilancio europea è incentrata sulla sostenibilità del debito seguendo la cosiddetta Debt Sustainability Analysis (DSA) stabilita in sede UE. Gli Stati membri con deficit eccessivi o elevato debito pubblico devono seguire un percorso di aggiustamento che al termine del Piano, o anche oltre se necessario, li porti su un sentiero di riduzione sostenibile del debito pubblico. La variabile chiave della DSA è il saldo primario strutturale, ovvero il saldo di bilancio della Pubblica Amministrazione (PA) esclusi i pagamenti per interessi e al netto di effetti ciclici e misure temporanee o una tantum, in rapporto al PIL.

A sua volta, l'obiettivo di saldo primario strutturale è perseguito tramite una regola di spesa netta nella logica secondo cui, se le uscite della PA che il Governo è in grado di programmare crescono meno del PIL nominale durante il periodo di aggiustamento, il rapporto tra saldo primario e PIL tenderà a migliorare al netto di oscillazioni dovute a fattori esogeni o temporanei ai quali è inopportuno rispondere con misure di bilancio che rischiano di risultare pro-cicliche.

La spesa netta è definita come la spesa primaria (ovvero esclusi gli interessi) meno le componenti cicliche legate all'andamento della disoccupazione, la spesa per programmi dell'Unione interamente

finanziati da fondi europei, la spesa nazionale per il co-finanziamento di programmi europei, le misure di bilancio temporanee o una tantum e le variazioni discrezionali dal lato delle entrate. Un determinato obiettivo di crescita dell'aggregato di spesa netta può essere conseguito sia con misure di contenimento delle uscite primarie, sia con misure discrezionali di aumento delle entrate.

A questa regola di base, su insistenza di numerosi Stati membri, sono state sovrapposte delle clausole di salvaguardia mutate dal vecchio PSC, sia pure meno restrittive soprattutto per quanto riguarda il cosiddetto braccio preventivo del Patto. Nel braccio correttivo resta il vincolo per i Paesi con deficit eccessivi di migliorare il proprio saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL all'anno. È opportuno evidenziare che proprio tale previsione 'ereditata' dal vecchio PSC si applica al nostro Paese, soggetto a Procedura di Deficit Eccessivo (PDE). Tuttavia, nei primi tre anni di applicazione delle nuove regole la Commissione potrà tenere conto dell'eventuale aumento della spesa per interessi per attenuare tale vincolo.

Nel braccio preventivo il miglioramento minimo del saldo strutturale è inferiore a quanto sarebbe stato richiesto dal vecchio PSC e la riduzione media annua minima del rapporto debito/PIL per Paesi con debito maggiore del 90 per cento del PIL è di un punto percentuale, anziché di un ventesimo della differenza rispetto al parametro del 60 per cento, che nel caso dell'Italia avrebbe richiesto un calo di circa 4 punti percentuali quest'anno. Tale riduzione minima, inoltre, sarà calcolata solo a decorrere dall'anno di uscita dalla PDE.

Nell'ambito della DSA la metodologia seguita dalla Commissione europea nella previsione dei saldi di bilancio utilizza un moltiplicatore della manovra di finanza pubblica molto elevato; in previsione, ciò comporta un effetto depressivo del consolidamento di bilancio sul PIL e, quindi, un miglioramento molto lento del saldo di bilancio nominale all'interno di un processo di aggiustamento che può protrarsi per molti anni. Nella predisposizione del Piano qui presentato si è deciso di ovviare a

questo problema elaborando una articolata previsione macroeconomica e di finanza pubblica per i cinque anni del Piano, che consente di stimare più realisticamente l'impatto dell'aggiustamento di bilancio.

Il 21 giugno scorso la Commissione europea ha inviato all'Italia la propria valutazione della traiettoria di spesa netta coerente con la nuova governance economica, accompagnata dalle relative proiezioni dei saldi di bilancio. Secondo le proiezioni della Commissione, ipotizzando un aggiustamento su sette anni, l'aggregato di spesa netta dovrebbe crescere in media dell'1,5 per cento in termini nominali, coerentemente con un miglioramento ex ante del saldo primario strutturale di 0,6 punti percentuali di PIL (leggermente superiore nel triennio 2028-2030, in cui la salvaguardia sul miglioramento del saldo strutturale 'morderebbe' secondo le proiezioni della Commissione). Il traguardo per l'anno finale dell'aggiustamento, il 2031, è un surplus primario strutturale pari al 3,3 per cento del PIL. Sempre secondo la Commissione, nel 2029, anno finale del Piano, tale surplus dovrebbe arrivare al 2,1 per cento del PIL.

Inoltre, dando seguito alla raccomandazione della Commissione e in base ai dati del 2023, il 26 luglio il Consiglio UE ha aperto una PDE nei confronti dell'Italia. Pertanto, il Piano ha anche il compito di definire la traiettoria di rientro del deficit al disotto del 3 per cento del PIL.

Con il presente documento, il Governo rivede al ribasso la stima di quest'anno del deficit in termini di PIL dal 4,3 per cento indicata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di aprile al 3,8 per cento e conferma l'obiettivo di ridurre l'indebitamento a meno del 3 per cento del PIL nel 2026.

Tale obiettivo è incorporato nell'elaborazione della traiettoria di spesa netta del Piano, che lungo il periodo 2025-2031 prevede un tasso di crescita pari in media a quello calcolato dalla Commissione, ma differisce in termini di valori puntuali nei diversi anni. Per il primo quinquennio, come già accennato, il Piano sostituisce alla metodologia DSA una vera e propria previsione macroeconomica e di finanza pubblica onde arrivare a un quadro complessivo più realistico. Per gli anni successivi, le previsioni

sono riconciliate con la DSA. Resta valido l'obiettivo di conseguire un saldo primario strutturale che soddisfi la DSA entro sette anni, ma già nel 2029, anno finale del Piano, il saldo primario strutturale è previsto salire al 2,2 per cento del PIL.

Va sottolineato come il punto di partenza del Piano sia più favorevole anche rispetto alle previsioni di primavera utilizzate dalla Commissione nella DSA. Laddove il deficit della PA previsto dalla Commissione per il 2024 era pari al 4,4 per cento del PIL, la stima aggiornata è, come detto, del 3,8 per cento del PIL. A fronte di pagamenti per interessi pari al 3,9 per cento del PIL, il saldo primario è ora stimato lievemente in surplus (0,1 per cento del PIL). Il raggiungimento già nel 2024 di un avanzo primario segna il raggiungimento di un obiettivo del Governo di natura morale prima che di contabilità pubblica.

Il miglioramento della stima del saldo della PA nel 2024 è dovuto sia a un più favorevole andamento delle entrate sia a una dinamica più contenuta della spesa. Dal lato delle entrate, la notevole crescita dell'occupazione, unitamente all'aumento delle retribuzioni medie, ha sostenuto il gettito delle imposte sui redditi. Per quanto riguarda le spese, le misure adottate dal Governo per arrestare la corsa del Superbonus stanno producendo i risultati auspicati.

Nel Piano viene altresì confermata la previsione di crescita del PIL per quest'anno (1,0 per cento), alla luce dell'aumento già acquisito sui dati trimestrali nella prima metà del 2024 (pari a 0,6 punti percentuali) e del maggiore numero di giornate lavorative (che porterà il dato annuale a superare nettamente la media di quelli trimestrali). La crescita del PIL nominale viene lievemente rivista al ribasso alla luce degli ultimi dati sul deflatore. Cionondimeno, la revisione al rialzo testé operata dall'Istat sui dati di contabilità nazionale per gli anni 2021-2023 trascina verso l'alto anche i livelli di PIL previsti per gli anni 2024-2029.

La previsione macroeconomica per gli anni 2025-2027 non contiene variazioni di rilievo in confronto al DEF. Vengono aggiunte le previsioni per il 2028-2029 coerenti con il consueto approccio di far convergere la

crescita prevista dell'economia verso quella potenziale. Per il biennio 2030-2031, che va oltre il Piano ma è rilevante per l'aggiustamento di bilancio complessivo, si adotta la metodologia della DSA.

Le previsioni macroeconomiche a legislazione vigente per il 2024-2029 su cui si basa il Piano sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Vale la pena di sottolineare ancora una volta che le previsioni ufficiali, oltre a tenere conto dell'incertezza del contesto internazionale, sono di natura prudenziale.

La traiettoria di spesa netta del Piano è caratterizzata da un tasso di crescita più basso rispetto a quello della Commissione nel 2025 (1,3 contro 1,6 per cento) e lievemente più elevato nel quadriennio successivo (1,7 per cento in media contro 1,5 per cento per la Commissione). Nelle proiezioni del Governo, tuttavia, il saldo primario strutturale è molto migliore già nel 2024 (-0,5 per cento del PIL contro -1,1 per cento della Commissione) e raggiunge, come detto, il 2,2 per cento nel 2029, contro il 2,1 per cento stimato dalla Commissione.

I corrispondenti saldi nominali (indebitamento netto della PA) dello scenario programmatico migliorano dal -3,8 per cento del PIL di quest'anno al -3,3 per cento nel 2025, al -2,8 per cento nel 2026, al -2,6 per cento nel 2027 e poi fino al -1,8 per cento nel 2029. I deficit nominali previsti per gli anni 2024-2026 sono inferiori a quelli dello scenario a legislazione vigente del DEF di aprile.

Lo spazio fiscale risultante tra andamenti del saldo nominale primario e quello a legislazione vigente è finalizzato al finanziamento delle cosiddette politiche invariate e delle nuove misure che il Governo intende adottare. Altri interventi saranno opportunamente finanziati con risorse derivanti dall'adempimento collaborativo e da altre misure di contrasto dell'evasione fiscale, nonché da misure di contenimento delle uscite.

Il Governo conferma e rende strutturale gli effetti del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente fino a 35 mila euro e l'accorpamento delle aliquote IRPEF su tre scaglioni già in vigore quest'anno. Gli effetti del cuneo fiscale assumeranno una nuova fisionomia al fine di raggiungere il

medesimo obiettivo senza ulteriori tensioni sul piano della spesa pluriennale. Le politiche invariate comprendono anche le risorse necessarie al rinnovo dei contratti pubblici, al finanziamento di misure per favorire la natalità e al rifinanziamento delle missioni di pace.

Il Governo si impegna a salvaguardare il livello della spesa sanitaria assicurandone una crescita superiore a quella dell'aggregato di spesa netta. Per gli anni successivi al 2026, verranno anche stanziati le risorse necessarie a mantenere gli investimenti pubblici in rapporto al PIL al livello registrato durante il periodo di vigenza del PNRR.

Il Governo conferma, inoltre, l'obiettivo di sostenere la spesa sanitaria. Per gli anni successivi al 2026, verranno anche stanziati le risorse necessarie a mantenere gli investimenti pubblici in rapporto al PIL al livello registrato durante il periodo di vigenza del PNRR.

Tenendo conto della revisione del PIL nominale operata dall'Istat, nonché di nuovi dati di debito di fonte Banca d'Italia, il rapporto debito/PIL a fine 2023 scende al 134,8 per cento, dal 137,3 per cento precedentemente stimato. Va sottolineato che il dato del 2023 è solo lievemente superiore a quello pre-pandemico (133,8 per cento a fine 2019).

Gli introiti da dismissioni, i proventi ETS nella disponibilità del Ministero dell'Economia e delle Finanze e altre sopravvenienze contribuiranno alla riduzione del debito pubblico, non solo quest'anno ma anche nel corso del prossimo triennio. Tuttavia, la discesa del rapporto tra debito pubblico e PIL nei prossimi anni, soprattutto nel periodo 2024-2026, sarà frenata dall'impatto sul fabbisogno di cassa dello Stato delle compensazioni d'imposta legate ai Superbonus edilizi introdotti a partire dal 2020. Le previsioni del Piano scontano, pertanto, un moderato aumento del rapporto debito/PIL fino al 2026, che negli anni successivi sarà seguito da una discesa in linea con le nuove regole, che con l'uscita dalla PDE richiedono una riduzione media di almeno un punto percentuale di PIL.

La sfida più grande per il Paese è rappresentata dall'elevato stock di debito pubblico e dal relativo onere per interessi. Essi hanno spiazzato ogni margine per disegnare politiche pubbliche di sostegno alla crescita negli ultimi decenni. Gli spazi, sia pur limitati, per gli investimenti pubblici concessi dal Piano dal 2027 e una politica di bilancio prudente e credibile sono due elementi cruciali per aggredire il fardello del debito e della spesa per interessi, alleggerendolo in modo strutturale. Il sentiero di politica fiscale che il Piano propone è realistico, credibile e prudente. Esso disegna un percorso che consentirà di comprimere stabilmente i tassi di interesse sul debito e lo spread sulle nuove emissioni.

Affrontare le altre sfide del Paese richiederà ingenti risorse negli anni a venire. In parte queste saranno di origine pubblica, come specificato dalla sezione di finanza pubblica del Piano, dove si traccia il perimetro finanziario dell'azione di politica economica, in coerenza con le nuove regole europee. In parte saranno invece reperite grazie all'azione strutturale del Piano, finalizzata a rimuovere gli ostacoli alla mobilitazione dei capitali privati. È, questo, uno snodo essenziale per assicurare il volume di investimenti richiesto dalle transizioni ambientale, energetica e tecnologica.

Il Piano comprende una serie di riforme e investimenti che rispondono ai principali problemi strutturali del Paese e alle priorità dell'Unione europea. Il programma di riforma descritto in dettaglio nel terzo capitolo del presente documento si compone di due parti principali. La prima concerne la piena attuazione degli impegni assunti con il PNRR e l'individuazione di importanti iniziative aggiuntive che l'Italia assume in continuità con il PNRR a fronte dell'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni. La seconda parte riguarda, invece, le riforme e misure di politica economica che verranno adottate in risposta alle Raccomandazioni specifiche per Paese del Consiglio UE e altre iniziative che fanno parte del programma di governo.

I principali ambiti di riforma del PNRR sono la Giustizia, la PA, la digitalizzazione, la concorrenza e l'ambiente imprenditoriale. Per quanto

riguarda la Giustizia, la prosecuzione delle riforme e delle misure già attuate o in programma da qui al 2026 si focalizzerà sull'ulteriore riduzione della durata dei processi civili e delle procedure concorsuali, nonché sull'ulteriore abbattimento dell'arretrato, attraverso nuovi investimenti in tecnologia e incrementi delle risorse umane destinate a tale settore.

La riforma della PA si concentrerà sulla valorizzazione delle risorse umane, la digitalizzazione e il miglioramento della qualità dei servizi. Per quanto riguarda l'ambiente imprenditoriale si definiranno anzitutto i contenuti della legge per la concorrenza 2025 e, a valle di essa, si proporranno ulteriori leggi annuali che si focalizzeranno sulle rimanenti aree di miglioramento, anche alla luce delle Relazioni dell'Autorità nazionale per la concorrenza e dei Rapporti Paese della Commissione europea.

Una importante riforma di accompagnamento al PNRR è quella del fisco. Sarà intensificata l'attuazione della legge delega di riforma e si consolideranno i risultati già raggiunti in relazione al contrasto all'evasione, anche tramite nuove misure volte a migliorare la compliance nelle transazioni che coinvolgono il consumatore finale. Dal lato delle uscite, si attueranno ulteriori misure per migliorare la programmazione e il controllo della spesa pubblica e per responsabilizzare i centri di spesa a livello statale, regionale e locale in coerenza al progredire della cosiddetta 'Autonomia differenziata'.

In sintesi, la situazione economica, occupazionale e di finanza pubblica dell'Italia è in miglioramento malgrado la caduta dei livelli produttivi dell'industria, il preoccupante allargamento dei conflitti internazionali e sfide tecnologiche e ambientali di crescente complessità.

Il Piano muove da un'idea di economia sociale di mercato dinamica e aperta. L'attore pubblico è chiamato a definire una cornice di regole e di linee di intervento capaci di promuovere e rafforzare le energie imprenditoriali e le forze di mercato, quali motori chiave della crescita

economica, a vantaggio del lavoro e dello sviluppo complessivo della nostra società.

In questa prospettiva, il Piano agisce su alcuni fronti principali: mette al centro il lavoro, presidia il sistema di ricerca e innovazione tecnologica, prosegue nella modernizzazione dei mercati e degli strumenti finanziari per gli investimenti, agisce sui processi amministrativi e sul funzionamento della pubblica amministrazione, accompagna l'evoluzione del mercato del lavoro e del welfare.

Il Piano non lascia indietro nessuno. Si concentra sulla sostenibilità del sistema pensionistico e la qualità del sistema sanitario. Ma poiché nel lungo termine la sostenibilità del welfare dipende dalla demografia, accanto al potenziamento e all'ordinato sviluppo dei pilastri complementari di previdenza e sanità, il Piano rafforza le politiche per la famiglia, per sostenere la natalità e la genitorialità, con migliori servizi alle famiglie e incentivi dedicati.

Il Governo continua a perseguire la piena realizzazione del PNRR e a lavorare per migliorare ulteriormente la competitività della nostra economia. Partendo dalla notevole riduzione del deficit conseguita quest'anno, si sottopone al Parlamento e alle parti sociali un inedito Piano di bilancio, investimenti e riforme che punta a una graduale ma decisa riduzione del deficit e del debito pubblico in rapporto al PIL promuovendo al contempo la crescita sostenibile, contrastando il declino demografico e confermando le riduzioni di imposta introdotte negli ultimi due anni e l'impegno all'attuazione della legge delega di riforma del fisco.

*Giancarlo Giorgetti
Ministro dell'Economia e delle Finanze*