



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024

CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissioni congiunte
V (Bilancio, tesoro e programmazione)
5^a (Programmazione economica, bilancio)

Roma, 22 aprile 2024

Dal DEF al Piano strutturale di bilancio di medio termine

Le condizioni macroeconomiche dell'Italia dentro lo scenario internazionale ed europeo non sono prive di fragilità, ma nel complesso il sistema arriva in buona salute all'attuale fase di rallentamento e dispone di significative potenzialità per raggiungere i traguardi descritti nello scenario tendenziale del DEF. Per un'attenta valutazione della finanza pubblica, non si può prescindere da tre aspetti rilevanti: il percorso di evoluzione del prodotto lordo, il reperimento delle risorse per realizzare le intenzioni programmatiche del governo - la parte non presente nel DEF - e, infine, le condizioni di approdo a fine anno sulle quali impostare il piano strutturale di bilancio di medio termine. Tali questioni sono fortemente interconnesse.

Non si farà menzione, invece, dei possibili impatti provenienti dalla difficile evoluzione geopolitica, perché non risulta possibile disegnare coppie affidabili di intensità-probabilità degli eventi legati al contesto internazionale. Peraltro, lo stesso scenario tendenziale assume variabili esogene di base prive di rilevanti oscillazioni in tutto l'orizzonte di previsione.

Quanto al percorso di evoluzione del prodotto lordo, il fatto che la crescita dell'Italia sia stata molto vivace e superiore alle previsioni negli scorsi tre anni può genericamente confortare sulle prospettive future, ma nulla garantisce in termini di raggiungimento di specifici obiettivi quantitativi.

I dati relativi ai primi mesi dell'anno in corso non disegnano poi una traiettoria sicura. La più verosimile variazione tendenziale per il primo quarto del 2024 non andrebbe oltre lo 0,5 per cento in conseguenza di una modesta variazione congiunturale. E l'aritmetica della crescita non sfugge alla ferrea "legge del primo trimestre": da esso, infatti, dipende largamente la performance annuale. Performance collocata dal governo al +1 per cento a fronte di una nostra stima dello 0,9 per cento. In entrambi i casi, si tratterà di costruire la crescita a partire dal secondo trimestre. E per realizzare variazioni annuali del prodotto di quell'ordine di grandezza saranno necessari incrementi mensili intorno ai due decimi di punto per giungere a tendenziali trimestrali sopra l'1 per cento nel terzo e nel quarto: nulla di impossibile, ma neppure del tutto semplice.

Le condizioni sarebbero, infatti, due: rilancio dei consumi - particolarmente fragili già a partire dall'ultimo quarto dello scorso anno - e compensazione della caduta degli investimenti nel comparto delle costruzioni con incrementi delle altre tipologie di investimento produttivo, soprattutto grazie alla spinta derivante dall'attuazione del PNRR.

Per quel che riguarda i consumi, sarà fondamentale il ruolo della domanda turistica interna. Un elemento molto favorevole è emerso, al riguardo, nello scorso mese di febbraio, caratterizzato da una crescita delle presenze turistiche che ha finalmente riguardato anche la componente interna. Sulla scorta delle evidenze relative al primo bimestre, si può supporre che, nel 2024, venga superato il record del 2019. Ciò fornirebbe un contributo rilevante alla spesa delle famiglie sul territorio, spesa che potrebbe crescere di quasi un punto in termini reali.

La questione dei consumi appare dirimente rispetto agli obiettivi di crescita del prodotto nel 2024. E ancora di più per il 2025, in quanto le previsioni tendenziali del DEF non tengono conto del rifinanziamento delle misure di sostegno, decontribuzione e riduzione delle imposte

in atto quest'anno. Pertanto, se le valutazioni per il 2024 sono condivisibili, l'evoluzione di consumi e PIL per il prossimo anno appare alquanto ottimistica. Secondo le nostre stime, rifinanziando le "politiche invariate" si potrebbe arrivare a una crescita di PIL e consumi poco sopra l'1 per cento nel 2025. Il governo indica, invece, il raggiungimento di queste variazioni già al netto di tali misure, misure che, peraltro, sono quantificate nello stesso Documento attorno allo 0,9 per cento del PIL, cioè pari a circa 19 miliardi di euro. Si comprende che, data l'incertezza dello scenario interno e internazionale, l'attenzione venga focalizzata sull'anno in corso. Ma questa dimensione della crescita prospettica non va trascurata.

Il reperimento delle risorse per le suddette misure si realizzerebbe, secondo il DEF, attraverso entrate aggiuntive generate nello spazio che va dal contrasto all'evasione e all'elusione al maggiore gettito derivante dal miglioramento della *compliance*.

È un punto cruciale: perché va segnalato che il debito pubblico non potrà essere ulteriormente gravato da oneri imprevisti derivanti da pur contenuti errori nella gestione corrente delle entrate e delle spese.

Infatti, nel DEF, non è solo la previsione della variazione del PIL ad essere marginalmente più elevata nel 2024 (marginalmente rispetto alla nostra, ma decisamente più alta rispetto alle valutazioni di istituti di ricerca che collocano la crescita attorno al mezzo punto percentuale), ma lo è anche quella dell'inflazione: +1,2 per cento nella media dell'anno in corso, mentre potrebbe essere addirittura inferiore. Il mancato raggiungimento di questi *target* amplierebbe il rapporto debito-PIL: direttamente per effetto del minore denominatore e indirettamente, ma con maggiore intensità, per maggiore deficit (a causa di minore gettito nominale).

La valutazione complessiva del tracciato di finanza pubblica tendenziale è, comunque, abbastanza rassicurante. Infatti, il deficit strutturale scenderebbe sostanzialmente nell'anno in corso e – il che è ancora più importante – scenderebbe già di mezzo punto all'anno dal 2025 al 2027: una riduzione prossima all'aggiustamento che sarà prevedibilmente richiesto secondo il Piano strutturale di bilancio di medio termine da elaborare, d'accordo con la Commissione, tra giugno e settembre prossimi, e comunque dopo l'entrata in procedura per deficit eccessivo.

Ma tutto ciò – è opportuno sottolinearlo – è subordinato al reperimento delle risorse necessarie a rifinanziare in toto le politiche invariate senza ulteriori oneri sul deficit e sul debito. Viceversa, l'aggiustamento previsto di mezzo punto del deficit strutturale non sarebbe raggiunto.

Solo in sede di definizione del Piano strutturale si avrà un quadro programmatico incardinato sulla traiettoria di correzione negoziata con la Commissione.

E in quella sede, più che addivenire a ulteriori restrizioni fiscali - le quali, come si è visto, sarebbero ricomprese nello scenario tendenziale - si tratterà di definire gli interventi di conferma delle attuali misure di sostegno al reddito disponibile delle famiglie.

A proposito di riforma fiscale

Il 2023 ha, peraltro, visto il varo della Legge Delega al Governo di riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111). Vi si legge il disegno ambizioso di una riforma organica e strutturale che persegue obiettivi di riduzione della pressione fiscale complessiva, di avanzamento dell'azione di contrasto e recupero di evasione ed elusione, di semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, di maggiore certezza del diritto.

Ma il percorso attuativo della delega deve necessariamente "fare i conti" con il sentiero stretto della finanza pubblica e con la disciplina incipiente di un rinnovato Patto europeo di stabilità e crescita.

E la questione è già emersa, in occasione dell'ultima manovra di bilancio, a proposito, in particolare, della conciliazione necessaria tra interventi di riduzione del cuneo fiscale e contributivo e il ridisegno, parziale e a tempo, degli scaglioni e delle aliquote IRPEF.

Ciò rammenta quanto restino importanti, per l'attuazione della riforma fiscale ed accanto al recupero di risorse per via di *compliance*, scelte di razionalizzazione della struttura della spesa pubblica e, in specie, il riordino delle "spese fiscali".

L'accesso al credito

Sul fronte dell'accesso al credito, il DEF fotografa, nel gennaio 2024, il dodicesimo calo consecutivo su base annuale (-3,3 per cento) dell'ammontare dei prestiti al settore privato non finanziario. La severità dei criteri di selezione si riflette sulla qualità del credito, che si connota per la bassa incidenza dei prestiti deteriorati (nel terzo trimestre del 2023 pari al 4,1 per cento dei prestiti al settore privato non finanziario).

In questo scenario, le imprese meno rischiose possono fare affidamento su una maggiore propensione del mercato a finanziarle. Il problema dell'accesso al credito resta invece irrisolto per le imprese meritevoli ma razionate (per lo più micro e piccole imprese) penalizzate dalla ridotta capacità di produrre flussi informativi in formati elaborabili dagli algoritmi di valutazione delle banche.

Non appare probabile che a risolvere il problema possa essere la riforma del Fondo di garanzia PMI (art. 15-bis del D.L. n. 145 del 18 ottobre 2023) che, a differenza del passato, non gradua sufficientemente i benefici in funzione della rischiosità dei prenditori e, quindi, rischia di non interferire sulle scelte allocative del sistema bancario.

Politiche di coesione, PNRR, ZES

Lo stato di utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020 presenta ottime performance nel Centro-Nord e criticità nel Sud. A fronte di impegni in linea con il programmato (ed in alcuni casi anche in *overbooking*), l'ammontare dei pagamenti resta ancora critico nel Mezzogiorno. Al netto della Puglia con un rapporto pagamenti / risorse programmate pari - al 31/12/23 - al 97 per cento, le altre regioni si attestano in media al 70 per cento circa. Vi è, dunque, la necessità di un attento monitoraggio dell'azione di spesa.

Relativamente al periodo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione, le modifiche normative in materia di *governance*, processi di attuazione e complementarità con il PNRR, hanno determinato un rallentamento dell'azione amministrativa. Nell'ambito dei fondi FESR, FSE+ e JTF, al 31/12/23, sono stati attivati progetti per un valore di 4,8 miliardi di euro, corrispondente al 6,5 per cento della dotazione complessiva. Si tratta di un dato sottosoglia, sul quale hanno influito le citate modifiche normative intervenute tra il 2023 e il 2024, incidendo sulle scelte programmatiche e allocative delle regioni concernenti la ripartizione di interventi e risorse tra le diverse fonti finanziarie a disposizione.

Come rammenta il DEF, manca ancora la sottoscrizione degli Accordi di Coesione per Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna: accordi che valgono oltre il 63 per cento del totale delle risorse disponibili e che costituiscono uno snodo essenziale per la definizione della complessa architettura dei fondi di coesione mobilitabili nell'area della Zona Economica Speciale Unica del Mezzogiorno. Per la ZES, si attende il decreto per l'operatività del credito d'imposta e l'adozione del Piano strategico triennale.

E, ancora, dopo l'approvazione della legge delega in materia, è ora attesa una revisione organica del sistema degli incentivi alle imprese, essenziale per migliorare il coordinamento Stato-Regioni, grazie all'introduzione dei "regimi quadro" e del Codice degli incentivi.

La rapida "messa a terra" degli investimenti che si avvalgono del concorso delle fonti di finanziamento fin qui richiamate è imprescindibile, come già accennato, per il conseguimento degli obiettivi di incremento del prodotto e per il rafforzamento del potenziale di crescita del Paese, ma anche per la sua coesione sociale, territoriale ed intergenerazionale.

Infrastrutture e trasporti

Al riguardo, emerge dal DEF il riconoscimento del valore strategico delle infrastrutture e dei servizi di trasporto per la competitività e lo sviluppo. E, in particolare, l'allegato infrastrutture, nel richiamare le modifiche introdotte dal nuovo Codice dei Contratti pubblici ai criteri di selezione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, elenca l'articolato *set* di obiettivi che le priorità infrastrutturali sono chiamate a perseguire e contemperare¹.

Si tratta di un condivisibile cambio di metodo ispirato all'analisi multi criteri (MCA), una riscoperta della complessità che, superando i limiti di approcci parziali concentrati sulla sola dimensione ambientale della sostenibilità, dovrebbe consentire di attivare tutte le leve competitive offerte dalle diverse modalità di trasporto, per un sistema dell'accessibilità complessivamente più efficiente e funzionale.

¹ Rendimento atteso in termini di: 1) sviluppo del sistema infrastrutturale del Paese; 2) riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale; 3) sostenibilità ambientale; 4) garanzia della sicurezza strategica; 5) contenimento dei costi di approvvigionamento energetico del Paese; 6) adeguamento della strategia nazionale a quella della rete europea delle infrastrutture.

Città e servizi di prossimità: per il contrasto dei processi di desertificazione commerciale

Il Rapporto 2024 sulla demografia d'impresa nelle città, predisposto dal nostro Ufficio Studi, evidenzia poi come il commercio in sede fissa nelle città italiane abbia perso in 11 anni oltre 111 mila unità, facendo registrare un complessivo meno 20 per cento rispetto ai dati del 2012. È un andamento che espone le nostre città al rischio di desertificazione commerciale: un rischio da considerare come effetto e non come causa di una più complessiva crisi delle città. Rischio che trova conferma in altri due dati del Rapporto:

a fronte di una diminuzione del 2 per cento complessivo della popolazione urbana in Italia, si registra un calo del 17 per cento del numero delle unità locali delle imprese del commercio al dettaglio, dei pubblici esercizi e dei servizi di alloggio, e una conseguente riduzione del 15,3 per cento della densità commerciale, cioè del numero di negozi per mille abitanti.

Reagire è necessario e possibile: va livellato il campo da gioco (stesso mercato, stesse regole: fiscali o amministrative che esse siano), e va dato impulso all'innovazione "sartoriale" dei servizi di prossimità. Il che richiede politiche pubbliche e politiche urbane che riconoscano compiutamente le esternalità positive del commercio di prossimità.

L'avanzamento di questa agenda può far conto, in questa fase, su due opportunità: da una parte, la questione già ricordata dell'impegno delle risorse del PNRR e delle politiche di coesione per il rafforzamento della resilienza del sistema Paese e per la riduzione di divari e linee di frattura economiche, sociali e territoriali; dall'altra, l'avvio del processo di riforma della legge urbanistica nazionale come grande "cantiere" per la messa a punto di regole capaci di leggere le trasformazioni delle nostre città e di orientare conseguenti risposte.

Alla luce dei dati richiamati e delle considerazioni sviluppate, auspichiamo che il tema del rapporto tra città e servizi di prossimità sia dunque assunto tra le priorità delle politiche pubbliche e che, in particolare ed anche in riferimento alla predisposizione della legge di bilancio per il prossimo anno, si definiscano adeguati stanziamenti a concorso delle scelte di comuni ed enti locali per il contrasto dei processi di desertificazione commerciale secondo un approccio integrato tra rigenerazione urbanistica e rivitalizzazione del tessuto economico e sociale delle città.

Innovazione: transizione digitale e green

Sul versante della transizione digitale, l'ultima edizione del DESI indica, per l'Italia, la persistenza di numerosi *gap*, soprattutto in termini di capitale umano e competenze digitali, mentre registra progressi sul fronte dell'integrazione delle tecnologie digitali e su quello della digitalizzazione dei servizi pubblici.

Importante, dunque, la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, nel cui contesto auspichiamo un focus su piccoli imprenditori, professionisti e lavoratori autonomi. E positivo, ancora, il sostegno strutturale alla razionalizzazione e allo sviluppo di una rete di centri di ricerca incaricati dello sviluppo progettuale e dell'erogazione alle imprese di servizi tecnologici avanzati e di servizi innovativi di trasferimento tecnologico. Tra questi, naturalmente i Centri di Competenza e i Digital Innovation Hub nazionali ed europei.

Sul versante della transizione *green*, richiamiamo, in particolare, la necessità di una riforma organica e strutturale delle agevolazioni edilizie capace di contemperare la spinta all'efficienza energetica e antisismica degli immobili con la sostenibilità delle misure da parte della finanza pubblica e con l'equità redistributiva.

Analogo disegno riformatore andrebbe messo in campo per un progressivo processo di sterilizzazione strutturale degli oneri generali di sistema attualmente ricompresi nelle tariffe energetiche, anche mediante il ricorso alle risorse derivanti dalle aste ETS.

Resta, inoltre, necessario affrontare il tema del *gap* impiantistico della filiera del recupero e del riciclo, investire ancora di più nella diffusione delle comunità energetiche (le risorse fin qui stanziare sono sufficienti per l'installazione di 2 GW di nuova capacità di generazione elettrica), e sostenere maggiormente gli investimenti delle imprese in tecnologie *green* e nell'autoproduzione di energia rinnovabile, a partire dal decollo operativo del "Piano Transizione 5.0", che destina, nel biennio 2024-2025, circa 13 miliardi a sostegno delle imprese italiane poste innanzi alla sfida delle "transizioni gemelle".

Del Piano, è ora atteso il decreto attuativo. Ne andranno, inoltre, assicurate effettiva inclusività settoriale – ed investimenti adeguati (oltre che sostegno dei consumi interni) si rendono, tra l'altro, necessari per la valorizzazione dei nostri *asset* turistici e culturali - ed agibilità da parte della platea di imprese di minori dimensioni, anche attraverso un'attenta e più ampia articolazione della gamma di beni ammissibili ai benefici.

Il lavoro e il welfare

Come ricorda il DEF, nel 2023 l'andamento del mercato del lavoro è risultato particolarmente positivo. La crescita del 2,1 per cento degli occupati – occupati che hanno raggiunto il valore più alto in serie storica (23,5 milioni) – si è accompagnata ad un'ulteriore diminuzione del tasso di disoccupazione (dall'8,1 per cento del 2022 al 7,7 per cento del 2023).

Permangono, però, esigenze di lungo corso di rafforzamento di produttività per via di innovazione, nonché squilibri tra domanda e offerta di lavoro: un *mismatch* che sta assumendo caratteristiche sempre più strutturali, soprattutto in tema di professionalità legate alle grandi transizioni.

La direzione giusta la indicano gli investimenti del PNRR per il potenziamento del sistema dell'istruzione tecnica professionalizzante.

I servizi si confermano, intanto, come luogo di elezione per la costruzione dell'occupazione e per l'auto-imprenditorialità. Al riguardo, abbiamo proposto di agire secondo tre fondamentali assi d'intervento: politiche attive e cura delle competenze; valorizzazione erga omnes della contrattazione collettiva realmente rappresentativa e dei connessi istituti di *welfare*, accompagnata da interventi a regime in materia di riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro; azioni mirate per l'accrescimento del tasso di occupazione dei giovani e delle donne – siamo ancora troppo distanti dalle medie europee – e per il sostegno della loro autoimprenditorialità, nonché per la programmazione di adeguati flussi di lavoratori immigrati.

Sul versante previdenziale, resta confermata l'esigenza del saldo ancoraggio del pilastro pubblico ai principi cardine del modello contributivo, salvaguardando la corrispondenza attuariale tra contribuzione versata e prestazioni, e valutando la possibilità di elementi di flessibilità – in un quadro di regole certe e stabili nel tempo – attraverso la modulazione della prestazione attesa in base all'età effettiva di pensionamento.

Quanto alla previdenza integrativa, evidenziamo l'opportunità di procedere alla riduzione della tassazione sui rendimenti degli investimenti dei fondi pensionistici, nonché di utilizzare la leva fiscale per favorire impieghi a lungo termine ed investimenti a sostegno dell'economia reale.

Il lavoro autonomo professionale

Anche per le professioni non organizzate in ordini o collegi, è strategica la diffusione di nuove tecnologie, processi e competenze: il potenziamento del sistema di istruzione e formazione universitaria ed il compiuto accesso al sistema degli incentivi sono, a tal fine, prioritari.

Positiva l'istituzione in via strutturale dell'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa (ISCRO) con aliquota ridotta di contribuzione aggiuntiva: si attende l'individuazione dei percorsi di aggiornamento professionale che ne condizionano l'erogazione. Fondamentale, inoltre, la previsione dell'inclusione del lavoro autonomo professionale nel sistema di politiche attive per il lavoro.

Occorre, poi, incentivare l'adesione dei lavoratori autonomi professionali alle forme di sanità integrativa, ed includerli pienamente negli strumenti di *welfare* e nelle azioni di sostegno alla genitorialità e per la conciliazione vita-lavoro.

Si rammentano, ancora, la necessità di un attento monitoraggio degli effetti del concordato preventivo biennale, nonché l'esigenza tanto di rendere strutturale il rinvio del versamento della seconda rata di acconto delle imposte dirette, quanto di rivedere il regime forfettario per sostenere la crescita e l'aggregazione dei professionisti e favorire l'investimento in formazione.