



## **Commento UIL alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023**

### **Introduzione - Analisi macroeconomica**

La NADEF 2023 prospetta un quadro macroeconomico tendenzialmente pessimistico, sia rispetto alle previsioni di crescita del quadro programmatico contenute nel DEF 2023, sia rispetto alla complessiva evoluzione della finanza pubblica, soggetta alla forte incertezza del contesto geopolitico e influenzata in particolare dall'evolversi del conflitto russo-ucraino, dalla fase di rialzo dei tassi interesse, dalla dinamica inflazionistica in corso e dalla sostanziale stagnazione economica dell'Unione Europea.

Le previsioni di crescita del PIL reale, stimate nel DEF di aprile, sono state riviste alla luce della modesta crescita economica del secondo semestre: la previsione tendenziale di crescita del 2023 passa dall'1% allo 0.8%, mentre per il 2024 diminuisce dall'1.5% all' 1%. Appare preoccupante la revisione dell'indebitamento netto tendenziale, che passa dal 4.5% al 5.2%, ma è spiegabile almeno in parte con la ridefinizione contabile dei crediti d'imposta legati agli incentivi edilizi e in particolare al Superbonus effettuata dall'Eurostat all'inizio dell'anno. Più seria la richiesta di un'autorizzazione di spesa per un maggior deficit in vista della prossima Legge di Bilancio: il rischio è di traslare sulle generazioni future e sui prossimi anni un peso finanziario già esoso, dettato dalla necessità di reperire oggi le risorse necessarie per adempiere alle promesse elettorali del programma di Governo. La prospettiva di una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL nel triennio dipende da una crescita del prodotto interno che dovrà essere confermata dai fatti, senza considerare inoltre le mutevoli condizioni del mercato finanziario che, in presenza di un'alta inflazione, riduce il costo del debito. L'auspicio di un veloce rientro della spirale inflazionistica che sta mettendo in ginocchio il potere d'acquisto delle famiglie si scontra quindi con la dinamica del debito.

Il deficit si è reso necessario durante gli anni della crisi pandemica per tutelare il potere d'acquisto delle famiglie, agevolato anche da condizioni finanziarie favorevoli – la sospensione del patto di stabilità, la riduzione del costo del debito – ma per la UIL le fonti di finanziamento per la prossima manovra di bilancio vanno cercate altrove, in particolare intensificando l'imposta sugli extraprofiti e riformando il sistema di tassazione delle rendite, dei dividendi finanziari, delle transazioni finanziarie. Il timore è che per finanziare la principale misura della Legge di Bilancio, cioè la conferma del taglio del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti, il costo verrà scaricato sulle stesse persone che ne saranno beneficiarie e nel prossimo futuro verranno attuati tagliati al welfare, alla sanità – già in questa NADEF si prospetta una riduzione del rapporto spesa sanitaria/pil – vanificando di conseguenza gli sforzi di oggi; si rischia di scambiare una misura giusta e rivendicata, cioè il taglio del cuneo fiscale, per una riduzione del benessere generale e del nostro sistema di welfare.

Nel frattempo, il potere d'acquisto delle famiglie è ai minimi e la discesa di numerose persone nella povertà assoluta si sta affermando come un fenomeno strutturale dell'economia italiana. L'accordo tra governo e associazioni di categoria per la stipula del "Patto antinflazione", mirato ad applicare sconti su beni alimentari e non fino alla fine dell'anno, non sarà sufficiente per godere di un risparmio dirimente sulla spesa, soprattutto in virtù dell'adesione volontaria al patto e per il fatto che l'accordo è stato siglato quasi esclusivamente con le imprese della catena distributiva, mentre manca tutto il lato afferente ai produttori.

Le sfide sociali decisive che il nostro paese deve affrontare sono fra loro strettamente collegate: la denatalità; l'occupazione femminile; l'occupazione giovanile; le diseguaglianze e il rischio di povertà tra le famiglie con figli e quindi tra i minorenni.

Tali sfide richiedono risposte integrate per poter essere efficaci ed evitare che si pongano come scelte alternative per le famiglie e per gli individui, con il rischio di un arretramento sociale.

Per la UIL la crisi sociale in atto è preoccupante. La povertà assoluta è raddoppiata e triplicata per bambini e giovani e non dà segno di diminuzione, poiché sono mancate politiche specifiche contro la povertà. Non possiamo pensare che per contrastare tale fenomeno basti la crescita dell'occupazione, per quanto indispensabile. Sono necessarie politiche mirate e strumenti specifici. Abbiamo bisogno di rimettere al centro e con forza le politiche sociali. La crisi sociale non si combatte solo con le politiche economiche, abbiamo bisogno di investimenti in infrastruttura sociale.

La UIL prende atto che, nella Nota di aggiornamento al DEF, il governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio alcuni disegni di legge riguardanti nello specifico: il sostegno alla genitorialità, alla maternità e interventi a favore delle politiche di contrasto alla povertà. Rinviamo eventuali commenti di merito in seguito alla presa visione dei contenuti dei disegni di legge.

Desta forte preoccupazione, inoltre, il forte definanziamento e il ritardo nella messa a terra dei progetti predisposti e finanziati dal PNRR, che rappresenta ancora un'occasione irripetibile per il nostro paese come volano di crescita e di modernizzazione per avvicinare il nostro paese ai migliori standard europei. La procrastinazione e le difficoltà dell'attuazione del PNRR si riscontrano anche nel Fondo Complementare, che al 30 Giugno 2023 riporta considerevoli ritardi nello stato di attuazione delle autorizzazioni di spesa dei ministeri: in particolare, è in ritardo il 50% dei progetti afferenti al Ministero della Giustizia, il 42.9% di quelli del MEF, il 33.3% di quelli del Ministero della Salute.

Da un lato, in sintesi, la NADEF 2023 conferma le intenzioni programmatiche del governo, dall'altra è sonora l'assenza di alcuni temi fondamentali, come la riforma pensionistica – niente sul rinnovo di Opzione donna, sulla pensione anticipata, sull'ape sociale -, gli interventi in materia di contrasto alla povertà, la legge delega per la non-autosufficienza, la programmazione di una seria politica industriale a lungo termine (eccetto il riferimento alla creazione di un distretto per lo sviluppo dei semi-conduttori). Tutti temi che la UIL rivendica da tempo ma rispetto ai quali alle promesse non sono conseguiti i fatti.

## Fisco

La gran parte delle risorse che saranno stanziare per la Legge di Bilancio 2024 saranno destinate alla conferma del taglio del cuneo fiscale, iniziato nel 2022 e arrivato con il D.L. 48/2023 ad una riduzione contributiva fino al 7% per i lavoratori dipendenti con redditi fino a 25.000€ e al 6% per i redditi sotto i 35.000€. In parallelo, si prevede l'attuazione della prima parte della legge delega di riforma fiscale. Tuttavia, al di là di alcune dichiarazioni programmatiche riportate nel testo relative alla riduzione delle aliquote IRPEF da 4 a 3, alla continuazione del percorso di contrasto all'evasione fiscale attraverso controlli ex ante e mirato all'adempimento spontaneo, nonché alla revisione delle tax

expenditures tese anche a favorire la natalità e la famiglia, non è possibile ad oggi avere informazioni rispetto a come il Governo vorrà mettere in pratica i principi delineati nella legge delega.

Per la UIL la riconferma del taglio del cuneo fiscale è certamente accolta positivamente ed è una battaglia della quale la UIL è stata pioniera già nel corso del 2022. Abbiamo rivendicato la necessità di tutelare il potere d'acquisto delle famiglie e delle persone, gravemente ridotto in seguito alla crisi pandemica e alla dinamica inflazionistica. Come UIL, ci preme sottolineare che, da anni, siamo impegnati sul fronte riduzione dei tributi, a vantaggio di lavoratori dipendenti e pensionati, mediante una fitta interlocuzione con i Governi che si sono succeduti nel tempo. I lavoratori dipendenti e i percettori di redditi da pensione sono i contribuenti a più elevata fedeltà fiscale, gravati da tributi a cui non possono sottrarsi nella modalità e quantità di pagamento, a differenza dei lavoratori autonomi, che hanno impropriamente maggiore libertà rispetto al pagamento dei tributi medesimi. Fatte queste premesse, abbiamo sempre sostenuto e continuiamo a sostenere che il taglio del cuneo deve diventare strutturale. Inoltre, il finanziamento della misura è previsto per larga parte con un deficit di bilancio, scaricando di conseguenza il costo della misura sulle future generazioni, oltre ad essere insufficiente in quanto non è in grado di dare sostegno adeguato alla categoria considerata. Le imposte sul lavoro devono essere ridotte ulteriormente per sostenere milioni di lavoratori oltremodo in difficoltà: un intervento che la UIL ha richiesto all'interno della riforma fiscale in atto.

Una riforma che tuttavia muove in senso opposto a quanto da noi auspicato e rispetto alla quale il giudizio della UIL non può che essere negativo, come già da noi espresso in sede di audizione parlamentare. L'intenzione di ridurre le aliquote IRPEF fino ad arrivare ad una "flat tax" contrasta con il principio di progressività tutelato dalla costituzione e motivato da un'equa e giusta redistribuzione del carico fiscale tra tutti i cittadini, in base al loro reddito, oltre ad essere un sistema di imposizione assente in tutte le principali democrazie occidentali. Al contrario, nella NADEF si preannuncia la riconferma della flat tax per i lavoratori autonomi fino a 85.000€ di reddito, una misura iniqua che ha già prodotto i suoi effetti negativi sulla propensione all'evasione fiscale, come dimostrano le precedenti Relazioni sull'Economia non osservata, tanto che la stima di propensione al gap dell'imposta 2019 per autonomi e imprese rispetto all'IRPEF è stata quantificata nel 68.3%.

Sulle misure adottate e prospettate per la lotta all'evasione fiscale la UIL continua ad esprimere un giudizio fortemente negativo. L'intenzione di rendere il fisco "amico" dei contribuenti attraverso il favoreggiamento dell'adempimento spontaneo, del concordato biennale per i piccoli contribuenti e dell'adempimento collaborativo per i redditi più sostanziosi, si è manifestato finora soprattutto con

condoni e sanatorie, ben 13 nell'arco di un anno. Per la UIL la pace fiscale va fatta con i contribuenti che le tasse le pagano, in particolare con i lavoratori dipendenti e i pensionati, che rappresentano oltre il 95% del gettito dell'imposta IRPEF. L' evasione fiscale, è opportuno ribadirlo, rappresenta ancora un'emergenza per il Paese ed è una priorità sia dal punto di vista economico, che da quello civile, poiché essa sottrae risorse al sistema di Welfare a coloro i quali hanno più bisogno. Si deve partire dapprima da un cambiamento del paradigma culturale rispetto al pagamento dei tributi, per poi migliorare la tax compliance dei contribuenti, rafforzare i controlli, creare una agenzia specifica per l'accertamento, rendere interoperabili le banche dati delle amministrazioni finanziarie ed ampliare il contrasto d'interessi per i servizi alle famiglie. Sono queste, da sempre, le proposte della UIL sul tema.

Sia nella delega che nella NADEF trova inoltre conferma l'intenzione di ridurre ulteriormente l'IRES, l'imposta sulle imprese, sia l'abolizione dell'IRAP. È una scelta che riconferma ancora una volta l'idea che la competitività delle imprese a livello internazionale si basi sulla tassazione, quando innumerevoli studi hanno dimostrato che sono altri i fattori principali: tra le altre, la certezza del fisco, il sistema produttivo nel suo complesso, l'esistenza di infrastrutture efficienti. Basti pensare che stime OCSE riportano che, a livello globale, l'imposta sulle imprese è diminuita dal 40% circa del 1980 al 23% circa del 2022, dove l'Europa ha riportato la diminuzione più significativa. Al tempo stesso, la tassazione sui redditi da lavoro dipendente e da pensione ha assorbito sempre di più l'onere del carico fiscale. L'abolizione dell'IRAP, inoltre, non trova ancora un sostituto di gettito ben chiaro, se non dubbiosi riferimenti ad un riassorbimento all'interno dell'IRES; si rischia di privare i sistemi sanitari regionali della loro più cospicua fonte di finanziamento, soprattutto alla luce di un sistema sanitario gravemente in difficoltà, se non sull'orlo del collasso.

Anche sulla revisione delle tax expenditures, uno dei capisaldi della delega fiscale, non sono disponibili informazioni né tantomeno intenzioni chiare. Il riordino delle agevolazioni fiscali è un obiettivo che è stato perseguito in maniera fallimentare da numerosi governi nel corso degli anni, in quanto si scontra col fatto che la maggior parte delle detrazioni, deduzioni e delle altre forme di agevolazione è strutturato nel nostro sistema di imposizione, mentre una parte consistente delle stesse è radicato in logiche politiche consolidate nel soddisfare interessi di parte. La UIL condivide la necessità di semplificare tale sistema per renderlo più equo e progressivo, ma attendiamo, a mesi di distanza dall'approvazione del testo di delega, di capire come il Governo intenda procedere in tal senso.

Per la UIL, le risorse per la Legge di Bilancio possono essere reperite attraverso molteplici fonti che la nostra Organizzazione ha indicato più volte. L'imposta sugli extraprofitti, che oggi trova come soggetti passivi d'imposta le imprese energetiche e le banche con due diverse misure, è stata notevolmente depotenziata nel corso del tempo e ha visto ridursi considerevolmente il suo gettito potenziale. Per la UIL tale misura straordinaria va rilanciata con convinzione non solo per ragioni di equità e solidarietà, considerati tutti gli attori che durante la crisi pandemica e inflazionistica hanno realizzato ingenti profitti ingiustificati rispetto alle dinamiche di mercato, ma anche per finanziare delle misure fortemente redistributive. Tale imposta va anzi estesa anche alle multinazionali di altri settori, quali quello farmaceutico, le imprese dell'e-commerce, l'industria delle armi.

La UIL ha stimato che per mezzo di un'imposizione più alta sui redditi di capitale, tale da avvicinarsi alla media europea del 31%, sarebbe possibile avere un gettito aggiuntivo di 2.7 miliardi di euro, arrivando addirittura a 4.7 miliardi qualora tale aliquota fosse pari all'ultimo scaglione IRPEF.

Al tempo stesso un cospicuo gettito si può derivare dal riequilibrio dell'imposizione sulle transazioni finanziarie. La UIL ha stimato che anche con una piccola aliquota dello 0.1% sul complesso delle transazioni finanziarie sarebbe possibile ottenere un gettito addizionale di 9.1 miliardi.

Anche sui dividendi distribuiti delle imprese è possibile intervenire. Sempre secondo le stime UIL, portando l'aliquota sui dividendi dal 26% al 31% sarebbero possibili fino a 200 milioni di euro in più all'anno, fino a quasi 680 milioni in caso l'aliquota coincidesse con il 43% dello scaglione IRPEF più elevato.

## Spesa pensionistica

La NadeF (Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza) 2023 non riporta alcuna anticipazione di rilievo per quanto concerne le misure in materia pensionistica che saranno inserite nella prossima legge di bilancio, limitandosi a riepilogare gli interventi attuati nel corso dell'anno e come questi hanno impattato sulla spesa pubblica.

Come UIL, dobbiamo, invece, puntualizzare una situazione che dura ormai da diversi anni. Il riferimento è al peso che ha la spesa pensionistica in rapporto al PIL. Secondo quanto riportato dallo scenario presentato nella NadeF, dal 2019 al 2022 il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è aumentato raggiungendo un picco, pari al 16,9% nel 2020, per poi ridursi su un livello pari al 15,3%

nel 2022. Nel biennio 2023-2024, la spesa in rapporto al PIL aumenta fino ad attestarsi al 16% e rimarrà tale fino al 2029. Dal 2030, invece, la spesa ricomincerà a salire fino ad arrivare ad un picco del 17% nel 2042.

La spesa pensionistica rispetto al PIL così descritta non rispecchia la realtà, perché contiene al suo interno molte misure di natura assistenziale. Per questo motivo, la UIL insiste affinché si arrivi finalmente ad una separazione della spesa per l'assistenza da quella per la previdenza, che possa rendere un quadro decisamente più chiaro della reale situazione. I due tipi di spesa hanno, infatti, natura completamente diversa, in quanto le prestazioni previdenziali sono finanziate dai contributi versati dai lavoratori, mentre quelle di natura assistenziale sono a carico della fiscalità generale.

Prendendo il dato del 16% e depurandolo degli oneri assistenziali per le maggiorazioni sociali, per le integrazioni al minimo e per la GIAS (Gestioni Interventi Assistenziali) dei dipendenti pubblici, l'incidenza scende al 12,11%, un dato che si riduce ulteriormente fino ad arrivare all'8,61% se da questo scorporiamo anche i trasferimenti a carico di GIAS e GPT (Gestione Prestazioni Temporanee), soprattutto per quanto riguarda le contribuzioni figurative, e le imposte.

Avere un dato reale e preciso sulla spesa pensionistica italiana sarebbe importante non solo a livello nazionale, ai fini di una più corretta valutazione della spesa pubblica italiana, ma anche a livello sovranazionale, affinché le scelte di politica economica europea possano poggiare su indici corretti e puntuali.

## Sanità

Le stime previsionali della NADEF 2023 sulla spesa sanitaria 2024-2026 confermano quanto da tempo dichiarato e rivendicato dalla UIL, ossia l'assenza di concreti investimenti destinati al personale sanitario, e comprovano le precedenti scelte che portano a un definanziamento del Servizio sanitario Nazionale.

Il 2024 prospetta inoltre un decremento del -1,3% che non potrà che rendere ancora più difficoltosa la grave situazione delle liste d'attesa e della sofferenza in cui verte il servizio emergenza urgenza.

Analizzando la NADEF 2023 la UIL, riscontra come la Sanità resta ancora sottodimensionata tra gli interessi dell'agenda politica di questo Governo, una scelta per la UIL sbagliata.

Il rapporto spesa sanitaria/PIL del 6,7% del 2022 scende al 6,6% nel 2023 e continuerà a calare negli anni successivi, sino a raggiungere il 6,1% nel 2026, un valore inferiore a quello pre-pandemico del 2019 (6,4%).

Nel triennio 2024-2026 la NADEF stima una crescita media annua del PIL nominale del 3,5%, a fronte dell'1,1% di quella della spesa sanitaria, ovvero un investimento che impegna meno di 1/3 della crescita attesa del PIL.

Nonostante le dichiarazioni programmatiche sugli stanziamenti 2024-2026 da destinare al personale del SSN, la NADEF 2023 non fa alcun cenno all'abolizione del tetto di spesa per il salario accessorio del personale, come richiesto dalla UIL. Tale misura è necessaria per liberare le risorse della produttività e degli incarichi per la valorizzazione professionale, nonché per dare concretezza al nuovo sistema di inquadramento e per fare in modo che le componenti di maggiorazione stipendiale, come i differenziali economici e gli incarichi, possano diventare strumento aggiuntivo alla riqualificazione di tutto il personale sanitario attraverso una corretta ricollocazione normo economica, secondo quanto definito dal contratto 2019-2021.

I numeri di questa NADEF non lasciano intravedere spazi per incrementare le risorse necessarie a ricostruire il SSN del nostro Paese, ma viceversa documentano segnali di definanziamento ancor più evidenti di quelli del DEF 2023, le cui stime previsionali sulla spesa sanitaria sono state riviste al ribasso.

Per quanto concerne, invece, la prossima legge di Bilancio, all'interno del documento viene solamente specificato che, per quanto riguarda la sanità, il Governo prevede dei collegati alla decisione di bilancio: uno in materia di riorganizzazione e potenziamento dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario nazionale e dell'assistenza ospedaliera; e una delega in materia di riordino delle professioni sanitarie e degli enti vigilati dal Ministero, di cui attendiamo i testi.

La UIL, in conclusione evidenzia ancora una volta l'inderogabile necessità di scelte politiche coraggiose per risolvere la grave crisi di sostenibilità della sanità pubblica che, lentamente ma inesorabilmente, sta erodendo il diritto costituzionale alla tutela della salute che si sta trasformando in un privilegio per pochi.

Scelte politiche che impongono una chiara visione sul modello di sanità da lasciare in eredità alle future generazioni, prescindendo da ideologie partitiche e avvicendamenti di Governi, in cui



riconoscere nel SSN un pilastro della nostra democrazia, una conquista sociale irrinunciabile e una grande leva per lo sviluppo economico del Paese da Nord a Sud.