



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta del 26 ottobre 2022)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "*Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*", e in particolare l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettera b), che attribuisce al *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL) l'esame del Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento, presentata dal Governo alle Camere ai sensi degli articoli 10 e 10-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), l'articolo 12 (*Contributo all'elaborazione della legislazione*), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*", e in particolare l'articolo 28 (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e, al CNEL, di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

CONSIDERATO che il combinato disposto dell'articolo 10, lett. b), della legge 30 dicembre 1986, n. 936 e dell'articolo 28, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, affida obbligatoriamente al Consiglio Nazionale la predisposizione di un parere, in analogia a quanto accade in tutti i Paesi membri dell'Unione Europea;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (*Programma ed attività*), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di

attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTA la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2022, deliberata dal Consiglio dei ministri in data 28 settembre 2022;

VISTO l'elaborato predisposto dall'Ufficio V circa i contenuti della Nota di aggiornamento, le risultanze delle analisi svolte dai suddetti Istituti di analisi congiunturale e le osservazioni dei rappresentanti delle parti sociali;

PRESO ATTO della discussione della suddetta Nota nel corso della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte del CNEL in data 19 ottobre 2022 integrata con la partecipazione dei rappresentanti degli Istituti di ricerca convenzionati (CER, PROMETEIA e REF);

VISTO il verbale della seduta 25 ottobre 2022 del Consiglio di Presidenza;

TENUTO CONTO di quanto emerso dalla discussione assembleare,

APPROVA

l'unito Parere sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2022.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU



PARERE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
SULLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022,
DELIBERATA DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN DATA 28 SETTEMBRE 2022.

Sommario

- 1 *Quadro macroeconomico, complessivo e politica di bilancio.*
- 2 *L'economia italiana e la finanza pubblica.*
- 3 *Indebitamento netto e debito pubblico.*
- 4 *Le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea.*
- 5 *Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

* * *

La Nota di aggiornamento al Def 2022, prevista dall'art. 10-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, consta di quattro capitoli (*quadro complessivo e politica di bilancio, quadro macroeconomico, indebitamento netto e debito pubblico, riforme e raccomandazioni del Consiglio dell'Ue*) e di un allegato (*nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente*).

1. Quadro macroeconomico, complessivo e politica di bilancio

A partire dal II trimestre 2022 le previsioni sull'economia mondiale evidenziano una forte incertezza sugli scenari per l'influenza di vari fattori, tra cui il rallentamento delle catene globali degli approvvigionamenti, il perdurare del conflitto nell'Europa orientale (che determina, tra gli altri, tensioni sui mercati delle materie prime e sui prezzi) e la progressiva normalizzazione delle politiche monetarie, che amplia la volatilità dei mercati finanziari e valutari.

A luglio gli **indici di fiducia** (*Standard & Poor's – J.P. Morgan Global Composite PMI*) danno conferma di un ulteriore indebolimento - soprattutto nell'area Euro e negli Usa - dell'attività economica: il Fmi ha rivisto al ribasso le stime di crescita mondiale, ovvero al 3,2% nel 2022 e al 2,9% al 2023.

La **dinamica dei prezzi** è stata rivista al rialzo, sia nelle economie avanzate sia in quelle emergenti: i livelli attesi sono, rispettivamente, 6,6% e 9,5% per l'anno in corso. Per quanto riguarda il commercio internazionale si attende almeno un dimezzamento della **dinamica degli scambi** nel 2022 (al 4,1%) e un ulteriore contrazione per il 2023 (fino al 3,2%).

Dall'inizio del conflitto nell'Europa orientale le quotazioni delle *commodities*, soprattutto energetiche, hanno mostrato un'elevata volatilità.

I dati mostrano un andamento divergente tra il prezzo del petrolio e quello del gas. Si rileva poi la perdurante crescita dei prezzi dei beni alimentari e agricoli.

Il **tasso di cambio dollaro/euro** ha dato conferma di una sostanziale parità tra le due valute.

Per quanto riguarda la dinamica dei prezzi nell'area Euro l'inflazione ha subito un costante aumento (fino all'8,9% a luglio) per effetto della crescita dei prezzi energetici e dei prezzi alimentari cui si è affiancata un'evoluzione moderata dell'inflazione di fondo. Negli Usa l'inflazione è stata, invece, trainata dalla domanda e, quindi, da componenti meno volatili.

Dal lato della domanda l'inflazione è stata, tra gli altri fattori, indotta dalle recenti politiche di bilancio espansive e, qui, in particolare, tramite il sostegno ai consumi cui si sono aggiunte le tensioni sui mercati del lavoro. Dal lato dell'offerta si dà maggiore risalto all'impatto delle catene globali del valore a seguito della crisi del covid/19 e, più recentemente, alla crisi energetica europea.

Nonostante gli episodi inflazionistici siano stati più intensi e duraturi delle attese, sia nell'Area euro sia negli Usa le aspettative di medio termine sull'inflazione si sono riallineate verso un intervallo 2%-2,5%; tale ipotesi si basa sui benefici di un inasprimento – già annunciato – delle politiche monetarie di entrambe le aree e sull'implementazione da parte della Bce del cosiddetto scudo anti-*spread*.

Nell'area Euro e negli Usa i dati sul **mercato del lavoro** e sull'occupazione mostrano come nei primi mesi del 2022 l'attività economica, la domanda di lavoro e l'offerta di lavoro siano tornate ai livelli pre-crisi pandemica. Tuttavia, i livelli di partecipazione sono ancora bassi, soprattutto negli Usa; ciò, unitamente al recupero dell'occupazione, ha contribuito a determinare tassi di disoccupazione relativamente bassi in entrambe le aree. Inoltre, le imprese hanno segnalato la perdurante difficoltà a reperire manodopera.

2. *L'economia italiana e la finanza pubblica.*

Nel II trimestre 2022 il Pil italiano ha registrato una accelerazione pari al 3,4%, quale effetto del notevole contributo della domanda interna e della progressiva eliminazione delle residue restrizioni già introdotte per il contrasto alla pandemia da covid/19.

Tali tendenze positive conseguono agli aumenti, in termini di valore aggiunto, dell'industria e dei servizi privati, nonché alla ripresa delle componenti della domanda interna, tra cui i consumi finali nazionali e gli investimenti fissi lordi, nonostante la parziale erosione dovuta al contributo negativo della domanda estera.

Tuttavia, il *trend* negativo della domanda estera netta, il marcato peggioramento delle aspettative delle famiglie e delle imprese, l'incremento del disavanzo della bilancia commerciale, il nuovo rialzo della propensione al risparmio, fanno registrare rischi di un'evoluzione al ribasso della congiuntura.

Con riferimento al **mercato del lavoro**, nei primi sei mesi del 2022 sono stati attivati 230 mila rapporti di lavoro alle dipendenze (al netto degli stagionali). A partire dalla primavera tale dinamica si è raffreddata e il divario fra assunzioni e cessazioni è diminuito attestandosi comunque al valore complessivo superiore di circa 100 mila unità al dato del 2019. Il numero di nuove posizioni lavorative è rimasto stabile nell'industria mentre una forte frenata si è registrata già da marzo nel settore delle costruzioni. Segnali di indebolimento giungono anche dal commercio e dal turismo,

settori ai quali si deve la maggior parte delle attivazioni a tempo determinato. Va segnalato, infine, che nei primi sei mesi dell'anno le attivazioni al netto delle cessazioni che hanno interessato le aree del Mezzogiorno sono state appena il 20% del totale.

I dati sulle forze lavoro mostrano al II trimestre 2022 la crescita degli occupati su base annua e nel confronto congiunturale (rispettivamente 2,2%, 1,2%); tale dinamica positiva è collegata alla maggiore crescita dei contratti a termine (9,1% nell'anno) rispetto a quella dei contratti a tempo indeterminato (2,3%). Nel contempo, si rileva il calo del tasso di disoccupazione (7,9% a luglio) e l'aumento delle ore lavorate e dei redditi da lavoro per dipendente per ora lavorata. Le risultanze sull'occupazione e sulla disoccupazione danno conferma della persistenza di bassi livelli di inclusione giovanile e femminile.

L'aumento del costo del gas e il rischio di carenza sui volumi comportano molteplici effetti sull'economia italiana, sia diretti che indotti. Si prospetta, in particolare, una contrazione dell'economia (e, quindi, una minore crescita del Pil) anche per effetto della minore domanda dei Paesi europei importatori di energia. Le proiezioni ipotizzano, altresì, significative perdite (in termini di valore aggiunto) per specifici settori del comparto dell'industria, cui potrebbero seguire chiusure e consistenti perdite in termini di occupazione. Nel complesso, le proiezioni per il 2022 confermano la crescita del Pil - seppure rettificata al ribasso - e tale da contribuire alla sostenibilità del debito; tuttavia, si configurano i presagi di una prossima recessione/stagnazione. Rispetto al Def 2022, in conseguenza del buon andamento del I semestre 2022 le previsioni sono state riviste al rialzo, ossia 3,3% rispetto alla precedente stima al 3,1%, anche se il II semestre si prospetta meno favorevole delle proiezioni di aprile. Per il triennio 2023-2025 l'aggiornamento delle previsioni indica una revisione al ribasso per il 2023 (di circa 1,8 p.p. per effetto dei timori di peggioramento del commercio mondiale e delle condizioni delle famiglie e delle imprese) e la conferma per il biennio 2024-2025.

In questa prospettiva le principali revisioni rispetto al Def 2022 riguardano l'inflazione e i conti con l'estero. Nello specifico si attende l'avvio della discesa dell'inflazione tendenziale a partire dal IV trimestre 2022, l'accelerazione per il 2022 del costo del lavoro per unità di lavoro dipendente nel settore privato, l'inversione di segno del saldo delle partite correnti a partire dal 2023.

Quadro macroeconomico tendenziale sintetico

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6.7	3.3	0.6	1.6	1.5
Deflatore PIL	0.5	3.0	3.7	2.5	1.9
Deflatore consumi	1.6	6.6	4.5	2.3	1.9
PIL nominale	7.3	6.4	4.4	4.3	3.5
Occupazione (ULA) (2)	7.6	4.3	0.4	1.1	1.0
Occupazione (FL) (3)	0.8	2.3	0.3	0.9	0.6
Tasso di disoccupazione	9.5	8.2	8.0	7.7	7.5
Costo lavoro per unità di lavoro dipendente (4)	1.0	3.5	3.7	3.3	2.6
Bilancio partite correnti (saldo in % PIL)	2.4	-0.8	-0.2	0.2	0.9

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Settore privato

Le ulteriori rettifiche alle proiezioni del Def 2022 riguardano l'indebitamento netto e il debito. Nello specifico, l'indebitamento netto tendenziale nel 2022 scende al 5,1% (a fronte dell'obiettivo del 5,6% indicato in aprile) e nel 2023, con un ulteriore calo, si attesta al 3,4% (in ribasso rispetto al Def dove era valorizzato al 3,9%).

Per quanto riguarda il rapporto debito/Pil si ipotizza un calo nel 2022 (145,4%), maggiore della stima di aprile. Il sentiero di discesa proseguirà negli anni successivi fino alla soglia del 139,3% nel 2025 (inferiore di 1,9 p.p. rispetto al Def 2022).

Indicatori di finanza pubblica

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto						
Saldo primario						
Interessi passivi						
Indebitamento netto strutturale (2)						
Variazione strutturale						
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)						
Debito pubblico (netto sostegni) (3)						
QUADRO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE						
Indebitamento netto	-9,5	-7,2	-5,1	-3,4	-3,5	-3,2
Saldo primario	-6,0	-3,7	-1,1	0,5	0,2	0,7
Interessi passivi	3,5	3,6	4,0	3,9	3,8	3,9
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,4	-5,5	-3,6	-3,9	-3,7
Variazione strutturale	-3,1	-1,4	0,9	1,9	-0,3	0,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	154,9	150,3	145,4	143,2	140,9	139,3
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,4	147,1	142,5	140,4	138,2	136,7
MEMO: QUADRO PROGRAMMATICO DEF 2022						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Saldo primario	-6,1	-3,7	-2,1	-0,8	0,3	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
Variazione strutturale	-3,0	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
Debito pubblico lordo sostegni	155,3	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Debito pubblico netto sostegni	151,8	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	1660,6	1782,1	1896,2	1979,2	2064,3	2136,6

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(2) Al netto delle una tantum e della componente ciclica.
(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2021 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,3 miliardi, di cui 43,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia).
* Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito di settembre 2022). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa -0,2 per cento del PIL nel 2022 e di circa -0,1 per cento del PIL per ciascun anno successivo, con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, delle garanzie BEI, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai rendimenti a termine sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

Sul fronte della **finanza pubblica** i conti dei settori istituzionali dell'Istat mostrano come l'indebitamento netto della PA sia migliorato nel I trimestre 2022, scendendo al 9% del Pil dal 12,8% dell'anno precedente. Contemporaneamente i dati mostrano: un andamento positivo delle entrate (con un aumento nei primi sette mesi dell'anno delle entrate tributarie del 13,2% e di quelle contributive del 6,4%); il miglioramento del fabbisogno di cassa, che nei primi otto mesi dell'anno è stato pari a 33,7 mld, con un calo annuo di circa 36,4 mld (tale contrazione al netto delle sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* si valorizza a 35,4 mld).

Il miglioramento dei conti della PA ingloba, inoltre, gli impegni di risorse pubbliche per le manovre di calmierazione dei prezzi dell'energia e di aiuti a imprese e famiglie attuati durante il periodo in questione.

Previsioni sulla dinamica del PIL e dei prezzi al consumo in Italia

Fonte	PIL		Inflazione		Pubblicazione
	2022	2023	2022	2023	
Mef	3,3	0,6	7,8*	4,8*	Documento Programmatico di Bilancio 2022 (ottobre 2022)
					*(Indice HICP)
Banca d'Italia	3,2	1,3	7,8	4	Bollettino economico trimestrale (luglio 2022)
	2,6	1,6	6,2	2,7	Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana (giugno 2022)
	3,8	2,5	3,5	1,6	Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana (gennaio 2022)
Commissione europea	2,9	0,9	7,4	3,4	European Economic Forecast Summer 2022 (luglio 2022)
	2,4	1,9	5,9	2,3	European Economic Forecast Spring 2022 (maggio 2022)
	4,1	2,3	3,8	1,6	European Economic Forecast Winter 2022 (febbraio 2022)
FMI	3	0,7	-	-	World Economic Outlook (luglio 2022)
	2,3	1,7	-	-	World Economic Outlook (aprile 2022)
OCSE	2,5	1,2	6,3	3,8	OECD Economic Outlook (giugno 2022)
	4,6	-	2,2	-	OECD Economic Outlook (dicembre 2021)
UPB	3,2	0,9	7,4		Nota sulla congiuntura economica (agosto 2022)
	2,9	2,1	-	-	Rapporto sulla programmazione di bilancio (maggio 2022)
	2,3	-	6,5	-	Nota sulla congiuntura economica (aprile 2022)
Istat	2,8	1,9	8,5	-	Rapporto annuale 2022 (luglio 2022)
	3,4	-	7,9	-	Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana (agosto 2022)
	2,8	1,9	5,8	-	Prospettive per l'economia italiana nel 2022-23 (giugno 2022)

Nella Nota di aggiornamento al DEF sono, di norma, analizzati alcuni **scenari di rischio** per le principali variabili esogene della previsione, tra cui: una più accentuata caduta della crescita dell'economia e del commercio mondiale (che implicherebbe una recessione in Europa), un rafforzamento del tasso di cambio, un ulteriore allargamento dello *spread* fra i titoli di Stato italiani e il *Bund*.

I risultati delle simulazioni mostrano come gli *shock* di minor crescita globale e allargamento dello *spread* potrebbero determinare una crescita molto meno intensa del Pil rispetto alla previsione tendenziale (-0,3 p.p. nel 2023; -0,6 p.p. nel 2024; -0,2 p.p. nel 2025). Tale evoluzione sarebbe ancora peggiore qualora si verificasse l'ulteriore *shock* di apprezzamento del tasso di cambio; quest'ultimo potrebbe verificarsi, ad esempio, nel caso in cui l'economia americana e altre economie esterne all'area euro registrassero un'accentuata caduta dell'inflazione e dell'occupazione.

Riguardo agli approvvigionamenti di gas naturale, già affrontato nel Def 2022, i dati mostrano come a oggi il contesto reale si approssimi allo scenario ipotizzato di *shock*

di prezzo. Allo stato attuale, data l'elevata percentuale di riempimento degli stoccaggi e la continuazione a settembre delle importazioni dalla Russia (seppure a volumi molto inferiori rispetto al passato), lo scenario di rischio che appare più rilevante è quello di un completo arresto delle forniture dal mese di ottobre in poi.

Al pari dello scenario tendenziale si è ipotizzato che il livello mensile di stoccaggio non possa scendere mai al disotto della riserva strategica dell'Italia. Il *gap* creato dall'azzeramento dell'*import* dalla Russia viene in parte colmato da altre fonti di approvvigionamento e, in parte, dalla contrazione dei consumi. In questa simulazione, quindi, l'ulteriore contrazione della domanda e le importazioni aggiuntive di gas vengono attivate principalmente da un livello dei prezzi superiore a quello dello scenario tendenziale.

I risultati di questo esercizio mostrano come: la contrazione cumulata del consumo di gas possa essere integrata da **cambiamenti comportamentali** in risposta al Piano di contenimento del Mite; il Pil sia destinato a crescere a ritmi inferiori nel 2022 e 2023 e a ritmi superiori nel 2024-2025; il tasso di crescita del Pil nominale si riduca più moderatamente per via di una dinamica più sostenuta del deflatore (scendendo nel 2023 e aumentando nel 2024-2025).

Nel complesso, si tratta di impatti molto inferiori a quelli stimati negli scenari di rischio del Def 2022; ciò sia per i progressi conseguiti - o attesi per il prossimo triennio - in termini di approvvigionamenti alternativi sia per gli afflussi di gas naturale dalla Russia nei primi nove mesi di quest'anno.

Secondo i dati a consuntivo dell'Istat il **rapporto indebitamento netto delle AAPP/Pil** si attesta al 7,2% nel 2021, in calo rispetto al 9,5% misurato nell'anno precedente. Analogamente, si rilevano miglioramenti sia nel *trend* del *deficit* primario (3,7% nel 2021 rispetto al 6% del 2020) sia nella dinamica della spesa per interessi, che si attesta al 3,6% del Pil. Tale quadro è in linea con le previsioni stimate a primavera. I principali fattori di rientro sono la crescita economica che, tra gli altri, ha contribuito all'aumento del gettito fiscale e la modesta crescita della spesa primaria corrente (anche per le minori misure discrezionali ed emergenziali connesse alla crisi pandemica).

In conseguenza e per il 2021 gli indicatori mostrano: la pressione fiscale pari al 43,4%, il calo del rapporto spesa primaria/Pil (51,8% rispetto al 53,4% del 2020), la crescita nominale degli investimenti pubblici (19,1% su base annua) che si attestano al 2,9% del Pil.

L'aggiornamento delle previsioni del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per il 2022 e il triennio successivo (2023-2025) tiene conto, innanzitutto, della **revisione delle stime sul quadro macroeconomico** -già incluse nel Def 2022-, nonché di specifici eventi e/o fattori rilevanti tra cui: gli esiti del monitoraggio sulle entrate e sulle uscite della Pa, anche in merito alle misure connesse all'emergenza pandemica; gli interventi urgenti adottati in risposta al forte rialzo dei prezzi e al conflitto nell'Est Europa (tra cui i decreti '*Aiuti bis*' e '*Aiuti ter*'); il riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del NGEU e del *React*-EU per finanziare il Pnrr.

¹ D.L. n. 144 del 23 settembre 2022. Il decreto introduce ulteriori interventi d'urgenza per fronteggiare il caro energia e consentire l'attuazione del Pnrr. L'impatto del decreto legge sull'indebitamento netto è

Per l'anno in corso le previsioni ipotizzano la discesa del **rapporto deficit/Pil** fino alla soglia del 5,1% (ossia 0,5 p.p. in meno rispetto all'obiettivo programmatico del Def 2022) e il progressivo riassorbimento del *deficit* primario fino all'1,1%.

Per il triennio successivo viene stimato: l'ulteriore calo del rapporto *deficit*/Pil che nel 2023 dovrebbe scendere al 3,4%; l'andamento decrescente per l'indebitamento netto a legislazione vigente; la contrazione del rapporto *deficit*/Pil nel quadro tendenziale, secondo cui l'indicatore si attesterebbe al 3,5% nel 2023 e al 3,2% nel 2025 (rispetto a 3,3% e 2,8% previsto nello scorso aprile); il rialzo, fino a valori positivi, del *deficit* primario a partire dal 2023 e la realizzazione di avanzi primari negli anni 2024 e 2025 (rispettivamente 0,2% e 0,7% del Pil). Le previsioni del saldo primario migliorano rispetto agli obiettivi fissati nel Def lungo l'intero orizzonte di previsione, pur in presenza del forte ridimensionamento della crescita in termini reali prevista per il 2023.

Il disallineamento tra indebitamento netto a legislazione vigente e obiettivi programmatici deriva all'aggiornamento al rialzo della **spesa per interessi**. Questa, in rapporto al Pil, è stimata al 4% nel 2022 (0,5 p.p. rispetto alle stime del Def 2022). Nel triennio successivo tale indicatore dovrebbe rimanere stabile e attestarsi intorno al 3,9%; (la mancata discesa di questo rapporto deriverebbe, soprattutto, dal consistente incremento dei tassi di interesse di mercato che ha toccato i 200 p.b. negli ultimi sei mesi). Tuttavia, data l'elevata vita media del debito e la modesta esposizione al rischio di tasso di interesse, le previsioni tendenziali sulla dinamica e sull'ammontare degli interessi proiettano uno scenario ritenuto gestibile nel quadro di finanza pubblica.

Sul fronte delle **entrate** i dati confermano la crescita di quelle tributarie e la moderazione della spesa primaria. Al riguardo, si evidenziano la ripresa a ritmi ordinari della riscossione (dopo le sospensioni e/o i rinvii connessi alla pandemia) e gli effetti positivi della crescita dei prezzi energetici e al consumo che, tra gli altri, hanno determinato l'aumento del gettito dell'Iva. A giugno 2022 l'aumento annuo delle imposte – pari a 29 mld circa – si è rivelato significativamente più alto di quanto stimato nel Def 2022; tra le varie tipologie, l'aumento più consistente ha riguardato le imposte indirette (in *primis* il gettito Iva e, qui, sulle importazioni dove si è misurato un aumento annuo del 63,7% nei primi sei mesi dell'anno).

Il forte rialzo dei prezzi di petrolio e gas ha determinato la **crescita dei prezzi** alle importazioni e, unitamente alla ripresa delle importazioni dopo la pandemia, ha generato un notevole gettito dell'Iva, poi destinato in via prioritaria al finanziamento delle misure volte a contenere la riduzione delle accise sui beni energetici (benzina e gasolio)². Nonostante la temporanea riduzione delle accise, volta a contenere il peso

stato finanziato attraverso l'utilizzo degli spazi finanziari emersi per il 2022 (circa 6,2 mld, corrispondenti a 0,3 p.p. di Pil) certificati nell'ultima Relazione ex art. 6 della L. n. 243/2019 presentata a settembre scorso.

² Come previsto dalla normativa, qualora il prezzo del petrolio superi una certa soglia di riferimento, le aliquote delle accise sui prodotti energetici, usati come carburanti o come combustibili per riscaldamento per usi civili, possono essere ridotte attraverso un decreto interministeriale al fine di compensare le maggiori entrate dell'Iva derivanti dalla variazione del prezzo del petrolio stesso. Secondo la L. n. 244/2007 la riduzione delle aliquote delle accise può essere attuata se il prezzo

delle bollette su imprese e famiglie, il *trend* del relativo gettito continua a rimanere fortemente positivo.

Si attende, inoltre, per il 2022 un **aumento dei contributi sociali e delle imposte dirette** (in particolare l'Irpef), in conseguenza di un quadro congiunturale positivo e dei miglioramenti nel mercato del lavoro e dei livelli di occupazione (e, qui, soprattutto nel settore privato). Ciò ha consentito di compensare gli effetti della revisione dell'Irpef decisa con la legge di bilancio 2022 che ha prodotto l'aumento del reddito disponibile e la riduzione del cuneo fiscale sul fattore lavoro.

Secondo le stime la pressione fiscale dovrebbe aumentare nell'anno in corso (fino al tetto del 43,9%) per poi scendere progressivamente negli anni successivi, fino al 42,5% nel 2025.

Sul fronte della **spesa primaria** le previsioni indicano per il 2022 la crescita della spesa corrente, secondo un tasso annuo del 7,1%. Tale aumento è imputabile per lo più a specifiche misure, tra cui il contenimento dei costi energetici, il sostegno al mercato delle auto, gli aiuti all'Ucraina e l'accoglienza ai rifugiati di tale Paese. Tuttavia, nella valutazione di tale aggregato occorre considerare la fine degli interventi già adottati per il contenimento della crisi pandemica; sul punto si attende nel biennio 2023-2024 la riduzione della spesa sanitaria, cui dovrebbe far seguito nel 2025 una sua stabilizzazione.

Nei tre anni successivi la spesa corrente primaria dovrebbe subire nel 2023 un lieve calo (0,3%), per poi seguire un andamento crescente secondo un ritmo medio dell'1,4%.

Le proiezioni sulla **spesa per pensioni** e le **altre prestazioni sociali** stimano per gli anni 2022-2025 un andamento crescente, con ritmi più intensi rispetto a quanto già previsto nel Def 2022. L'aggiornamento delle stime ingloba i maggiori oneri conseguenti a interventi normativi, ossia alle misure espansive adottate nel 2022, come le indennità una *tantum* per lavoratori, pensionati e specifiche categorie di soggetti, l'anticipo di un anno del conguaglio per le pensioni dello 0,2% (relativo al tasso di inflazione registrato nel 2021) e l'incremento di 2 p.p. per le pensioni fino a 35mila euro.

L'aumento della spesa per i **redditi da lavoro dipendente** atteso per il 2022 riflette le ipotesi sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego e il pagamento dei relativi arretrati. Negli anni seguenti i redditi da lavoro dipendente del settore dovrebbero diminuire e, quindi, stabilizzarsi; in tal modo, la dinamica dei salari e degli stipendi della Pa non dovrebbe aggravare le tensioni inflazionistiche.

Rispetto alle stime del Def 2022 la dinamica degli **investimenti pubblici** sconta sia un rallentamento nel 2022 sia il posticipo al 2023-2026 della spesa per gli investimenti connessi al Pnrr. Ciò in quanto la concreta attuazione degli interventi ivi prevista si è rivelata più complessa di quando inizialmente ipotizzato. Per il triennio 2023-2025 si ipotizza la ripresa degli investimenti pubblici per effetto del Pnrr: i tassi di crescita

internazionale, espresso in euro, del petrolio greggio aumenta in misura pari o superiore, sulla media del periodo, a due punti percentuali rispetto al valore di riferimento, indicato nei Documento di Programmazione Economico Finanziaria.

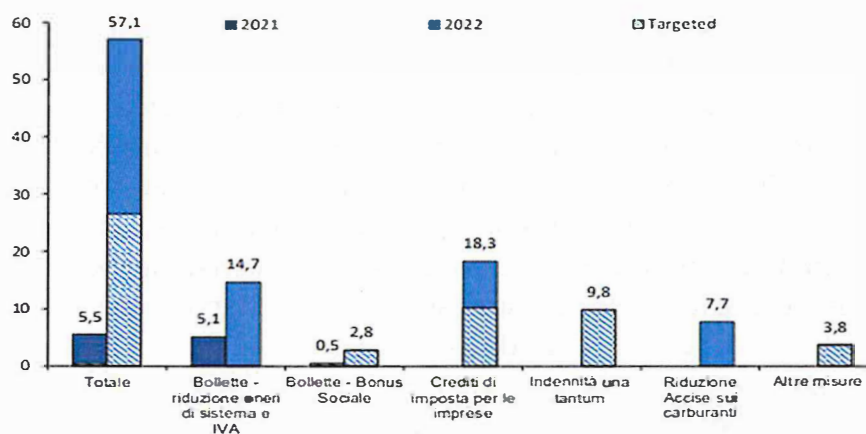
annua sono valorizzati in 33,8% nel 2023, 9,8% nel 2024, 8,2% nel 2025. A partire dal 2024 poco meno della metà del totale degli investimenti fissi della Pa sarà sostenuto dalle risorse messe a disposizione dal Rrf a condizioni agevolate.

Dal 2021 il Governo italiano ha adottato specifiche misure volte a contenere gli **effetti dell'inflazione** sulle famiglie e sulle imprese. La crescita dei prezzi fu dapprima dovuta ai rincari dei prezzi energetici; successivamente essa si è diffusa su altri prodotti, determinando un forte aumento dei prezzi al consumo e dell'inflazione *core*. Complessivamente e al lordo, le risorse destinate a tali interventi nel biennio 2021-2022 ammontano a 62,6 mld, di cui 5,5 mld nel 2021 (0,3% del Pil) e 57,1 mld nel 2022 (3% del Pil che comprendono 3,8 mld stanziati con la legge di bilancio 2022). Tale stima, da un lato è al lordo delle misure di aumento delle entrate o di riduzione di altre spese contestualmente disposte al fine di non incidere sul *deficit* di bilancio, dall'altro è una stima *ex-ante* e non tiene conto delle stime di maggiori entrate.

Le misure adottate per contrastare il fenomeno sono state strutturate e attuate secondo molteplici canali, tra cui: il contenimento dei costi in bolletta attraverso l'azzeramento delle aliquote degli oneri generali di sistema e la riduzione al 5% dell'aliquota Iva sulle bollette del gas; i *bonus* sociali per le utenze elettriche e del gas (destinati ai soggetti maggiormente vulnerabili); i crediti di imposta per le imprese, al fine di compensare gli *extra* costi sostenuti dalle imprese per l'acquisto di energia o gas naturale; la riduzione delle accise sui carburanti, a compensazione delle maggiori entrate Iva derivanti dall'aumento del prezzo internazionale del petrolio greggio, l'erogazione delle indennità una *tantum* (9,8 mld) a diverse categorie di lavoratori, pensionati e beneficiari di altre prestazioni sociali, il *bonus* trasporti, l'aumento dell'esonero contributivo per i lavoratori dipendenti originariamente introdotto dalla legge di bilancio per il 2022, l'aggiornamento degli assegni pensionistici.

Le misure a carattere temporaneo (dette *targeted*) rappresentano circa il 43,2% dell'ammontare complessivo e il 46,6% dell'ammontare per il 2022. Le misure di carattere regolamentare (come la rateizzazione delle bollette), sebbene rilevanti per i beneficiari, avrebbero un impatto nullo sui conti pubblici.

Misure per il caro energia a valere sugli anni 2021 e 2022



Nella Nota di aggiornamento al DEF 2022 una specifica sezione è dedicata all'**analisi delle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico** italiano e delle **spese pubbliche connesse all'invecchiamento**.

Le previsioni sull'evoluzione della spesa pensionistica inglobano gli effetti delle riforme che, a partire dal 1995, hanno impattato sul sistema pensionistico³. Tali misure hanno contribuito fortemente alla sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo e alla maggiore equità tra le generazioni.

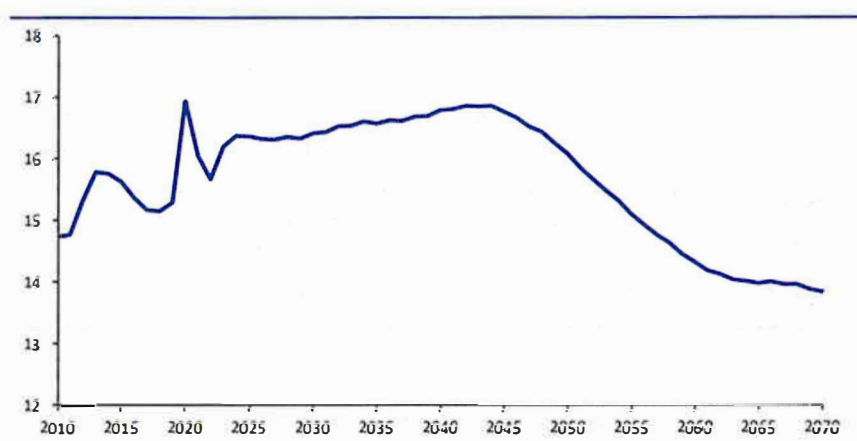
A fianco di tali interventi occorre considerare le misure adottate con la legge di bilancio 2022 e i maggiori oneri conseguenti alle recenti misure agevolative al pensionamento⁴. Secondo le proiezioni elaborate nello scenario base il *trend* stimato del rapporto tra spesa pensionistica e Pil mostra come negli anni 2019-2022 si registri un picco, cui segue un calo nel biennio successivo.

Per il biennio 2022-2024 si rivelano sulle proiezioni gli effetti dell'elevata inflazione che porterebbero il rapporto ad attestarsi al 16,4%; tale livello dovrebbe rimanere stabile fino al 2030.

Spesa pubblica per pensioni in percentuale del Pil (scenario nazionale base). Fonte: Mef, 2022

³ L'applicazione del regime contributivo e la relativa progressiva estensione secondo i settori e/o le categorie di lavoratori, il graduale innalzamento dei requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia e anticipato, l'indicizzazione dei parametri alla speranza di vita e alle probabilità di sopravvivenza, etc.

⁴ Quota 100 e i successivi aggiornamenti, Opzione donna, gli interventi di rivalutazione delle pensioni mediante anticipo al 2022 del conguaglio riferito al 2023, etc.



Previsione della spesa pubblica age-related in percentuale del Pil - scenario baseline EPC-WGA 2021

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	14.7	15.6	16.9	16.4	16.9	17.5	17.3	16.8	15.7	14.6	13.8	13.4	13.4
Sanità	6.9	6.6	7.4	6.1	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.3	7.3	7.2	7.2
- di cui componente LTC	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
LTC - comp. socio-assistenziale	1.1	1.1	1.2	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5	1.4
Istruzione	3.9	3.6	4.0	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4
Totale	26.6	26.9	29.5	27.0	27.8	28.6	28.6	28.4	27.8	26.8	26.0	25.5	25.4

Nel rispetto della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e della Direttiva UE n. 65/2011, nella NadeF è inserito il confronto tra le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente aggiornate a ottobre e le più recenti stime elaborate dalla Commissione europea. Nello specifico le stime della Nota di aggiornamento ricomprendono i più recenti provvedimenti attuati per il supporto alle famiglie e alle imprese per contenere l'impatto degli alti prezzi dell'energia e della situazione internazionale; esse sono, quindi, successive alle stime della Commissione che si riferiscono alle *Spring Forecast*. Da questa comparazione emerge come per il 2023 sia la Commissione sia il Governo stimino una diminuzione annua dell'indebitamento netto. Il deficit stimato dalla Commissione risulta più elevato di 0,9 p.p. di quello previsto nella Nota (4,9% del Pil contro il 3,9%); tale scostamento è imputabile soprattutto alle minori entrate previste dalla Commissione (48,9% contro il 49,9% della Nota). Il saldo primario stimato dalla Commissione si attesta al -1,9% rispetto allo 0,5% previsto dal Governo, mentre la spesa per interessi è inferiore di 0,9 p.p. (3,2% per cento a fronte del 3,9% della NadeF).

	Data	2022				2023			
		Totale previsione entrate	Totale spese	Saldo primario	Accredita- mento/Inde- bitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accredita- mento/Inde- bitamento netto
CE (Spring Forecast)	Mag-22	48,5	54,0	-2,0	-5,5	48,7	53,0	-1,1	-4,3
NADEF 2022	Set-22	49,2	54,3	-1,1	-5,1	49,6	53,0	0,5	-3,4

Come noto, la clausola generale di salvaguardia (CGS) del **Patto di stabilità e crescita** – attiva da marzo 2020 – rimarrà in vigore fino alla fine del 2023 e sarà disattivata nel 2024. Attraverso di essa è possibile il discostamento temporaneo dai normali requisiti di aggiustamento fiscale senza compromettere la sostenibilità di bilancio a medio termine e fermo restando la disciplina fiscale prevista dal Patto di stabilità e crescita e la sorveglianza fiscale da parte della Commissione.

Con la comunicazione di maggio (“pacchetto di primavera”) la Commissione europea ha stabilito che i Paesi con alto disavanzo e/o debito pubblico, rispetto ai parametri di riferimento, e non coerenti con il percorso pluriennale fissato per la riduzione dell’eccesso di debito siano sottoposti, ad autunno 2022, a una nuova valutazione ai fini dell’eventuale apertura di procedure per i disavanzi eccessivi realizzati nel 2021. Ciò in quanto l’attuale contesto economico è eccezionale e non consente il sostenimento di uno sforzo fiscale eccessivo (altrimenti richiesto per il risanamento) che comprometterebbe la ripresa economica⁵.

Rispetto della regola del debito: criterio forward looking e debito corretto per il ciclo

	Tendenziale		
	2021	2022	2023
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	143.2	140.9	139.9
Gap rispetto al benchmark backward looking (% del PIL)	16.6	7.1	1,9
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	1,9	10.5	10.1
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	7.8	0,5	13.3

Nel quadro del Semestre europeo ad aprile 2023 la Commissione considererà l’esistenza di disavanzi eccessivi sulla base dei risultati validati nel 2022, tenendo conto

⁵ L’analisi effettuata dalla Commissione suggerisce che il criterio del disavanzo definito nel Trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non è soddisfatto da Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Slovenia e Slovacchia. Il criterio del debito, anche tenendo conto di tutti i fattori rilevanti adottati dagli Stati membri per motivare il mancato rispetto della regola, non è soddisfatto da 5 Stati membri: Belgio, Francia, Italia, Ungheria e Finlandia.

del rispetto delle raccomandazioni di bilancio specifiche per Paese rivolte dal Consiglio agli Stati membri.

Il quadro di finanza pubblica tendenziale conferma per il biennio 2022-2023 un miglioramento in termini strutturali, ossia: la diminuzione del rapporto disavanzo/Pil (che nel 2022 si attesta al 5,5% in calo di 0,9 p.p. nell'anno); il continuo e rilevante miglioramento del saldo di bilancio strutturale fino al 2023 (dove registra un picco dell'1,9%), a sua volta dovuto al minore indebitamento nominale e alla correzione ciclica sfavorevole nel biennio 2024-2025; la notevole crescita della spesa per interessi, soprattutto rispetto alle proiezioni del Def 2022; il miglioramento del grado di *compliance* nell'ultimo biennio (2024-2025) rispetto al comportamento dei saldi strutturali.

In ordine all'indicatore *fiscal stance* le recenti stime della Commissione europea indicano valori per il biennio 2022-2023 pari a -1,3 e -0,2 che segnalano una posizione fiscale di carattere espansivo e una crescita della spesa sostanzialmente in linea con le raccomandazioni. Tali stime conseguono sia alle misure di calmieramento dei prezzi energetici e/o di sostegno dei segmenti più vulnerabili sia alla spesa in investimenti (che include la componente finanziata da risorse nazionali e i fondi Ue connessi al Pnrr). A partire dal 2024 l'indicatore assume, invece, un valore positivo, quale segnale di una posizione fiscale restrittiva.

La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,5	-9,0	6,7	3,3	0,6	1,8	1,5
2. Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-7,2	-5,1	-3,4	-3,5	-3,2
3. Interessi passivi	3,4	3,5	3,6	4,0	3,9	3,8	3,9
4. Misure una tantum (2)	0,1	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0
di cui: Misure di entrata	0,1	0,2	0,4	0,4	0,2	0,0	0,0
Misure di spesa	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	0,0	-0,2	0,1	1,0	0,7	1,1	1,1
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
Lavoro	-0,4	-0,4	-0,4	0,4	0,1	0,4	0,4
Capitale	0,0	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,5
Produttività Totale dei Fattori	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
6. Output gap	0,5	-8,4	-2,3	0,0	-0,2	0,5	1,0
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	0,3	-4,6	-1,3	0,0	-0,1	0,3	0,5
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,9	-5,0	-6,0	-5,1	-3,3	-3,8	-3,7
9. Avanzo primario corretto per il ciclo	1,5	-1,5	-2,4	-1,1	0,6	-0,1	0,2
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-1,9	-5,0	-6,4	-5,5	-3,6	-3,9	-3,7
11. Avanzo primario strutturale (3)	1,4	-1,6	-2,8	-1,5	0,4	-0,1	0,1
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	0,4	-3,1	-1,4	0,9	1,9	-0,3	0,2
13. Variazione avanzo primario strutturale	0,1	-3,0	-1,2	1,3	1,9	-0,5	0,3

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella;
(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit; (3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

3. Indebitamento netto e debito pubblico

Secondo le stime più recenti di Banca d'Italia e Istat il rapporto debito/Pil sconta una riduzione nel biennio 2020-2021, a seguito della revisione al rialzo del Pil nominale in entrambi gli anni. Nel 2021 tale indicatore si è, quindi, contratto calando dal picco - registrato nel 2020 del 154,9% - alla soglia del 150,3%. Tale miglioramento è in larga parte dovuto alla crescita economica (e, quindi, all'aumento del Pil) a fronte di un tasso

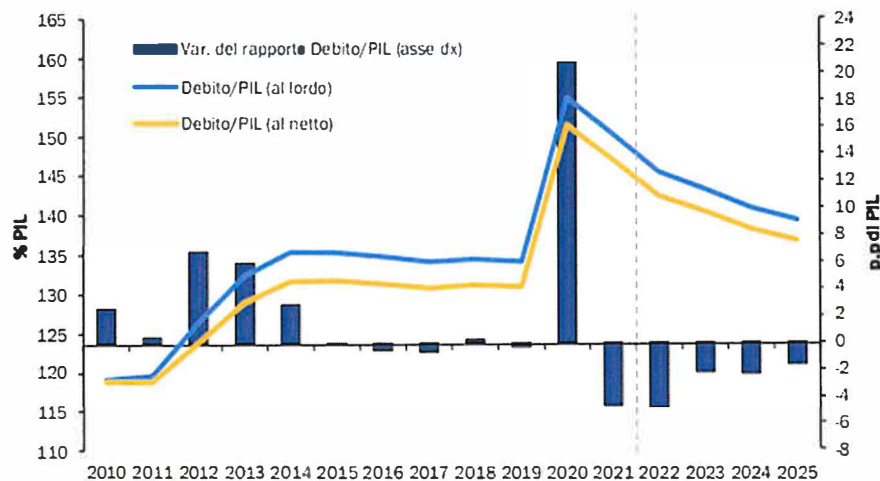
di interesse implicito sul debito sostanzialmente stabile al 2,5%. In questo biennio si è, inoltre, verificata la riduzione della componente *snow-ball* (che quantifica l'impatto automatico della differenza tra gli interessi passivi e la crescita nominale del Pil sulla dinamica del rapporto debito/Pil) che ha più che compensato la spinta di segno opposto esercitata dal *deficit* primario.

Per il 2022 si attende una ulteriore contrazione dell'indicatore (di 4,8 p.p.) e la relativa valorizzazione al 145,4%, ossia al di sotto dell'obiettivo programmatico del 147% indicato ad aprile. Tale miglioramento è dovuto alla prudente gestione dei conti pubblici che ha consentito sia di rispettare l'obiettivo di *deficit* (5,6%) sia di guadagnare margini, nonostante gli interventi di urgenza per far fronte agli *shock* occorsi (alti prezzi energetici, conflitto in Ucraina, inflazione).

Le proiezioni ipotizzano il calo dell'indicatore anche nel triennio successivo, nonostante la revisione al ribasso delle previsioni di crescita dell'economica reale e l'aumento dei tassi di interesse. Ciò per l'azione congiunta di più variabili, tra cui: il contributo negativo, fino al 2025, della componente *snow-ball*; la crescita del PIL nominale (4,4% nel 2023 e al 3,9% nel 2024-2025 e, qui, soprattutto per la spinta inflazionistica dei prezzi energetici e dei prezzi interni); l'innalzamento del costo del debito, consistente nel 2023 e stabile negli anni seguenti (per l'elevata durata media dello stesso); la riduzione graduale, ma progressiva, delle giacenze liquide del Tesoro. Il profilo aggiornato del rapporto debito/Pil a legislazione vigente è atteso collocarsi al di sotto degli obiettivi programmatici del Def anche nel 2023 e negli anni successivi. Nel 2023 si attende un'ulteriore discesa (fino al 143,2%) anche se a ritmi meno intensi dell'anno precedente a causa della crescita del Pil nominale di minore intensità e di un atteso moderato incremento del fabbisogno del settore pubblico rispetto al 2022. Per i due anni finali la velocità media annua di riduzione, di quasi 2 p.p., sarà a sua volta inferiore a quella del 2023, per via di un più elevato livello di fabbisogno annuale e di una crescita media del Pil nominale lievemente inferiore.

Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM, la stima di consuntivo 2021 del rapporto debito/Pil è stata pari al 147,1% per cento, mentre la previsione si colloca al 136,7% nel 2025.

Andamento del rapporto debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei

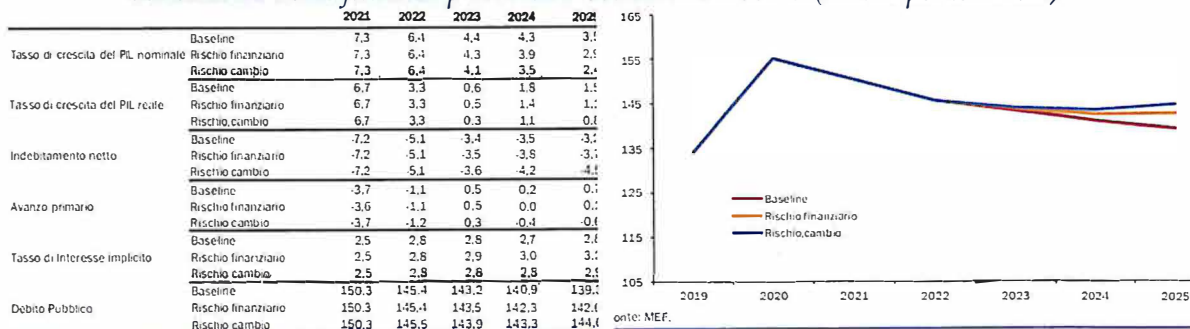


Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2022, previsioni dello scenario tendenziale.

Nella NadeF sono stati compiute alcune **analisi di sensitività dei principali aggregati di finanza pubblica rispetto a scenari di rischio di tipo macroeconomico e finanziario**. In tali esercizi e in riferimento allo scenario tendenziale (che rappresenta la *baseline*) si sono evidenziati, *in primis*, gli effetti sul saldo di bilancio e sul rapporto debito/Pil di *shock* che impattano sulla crescita economica e sulla struttura dei tassi d'interesse.

Nei due scenari ipotizzati si stimano gli aggregati di finanza pubblica nel periodo 2022-2025. Il primo fa riferimento al rischio finanziario (ampliamento dello *spread* BTP-Bund) e il secondo al rischio di cambio (apprezzamento dell'euro). Gli effetti sul Pilte, quindi, sul prodotto potenziale e sull'*output gap* si trasmettono secondo vari canali: nello scenario relativo al rischio di cambio l'apprezzamento incide sulle esportazioni e, attraverso di esse, sulla crescita economica.

Sensitività della finanza pubblica a scenari di rischio (valori percentuali)



Fonte: MEF.

L'analisi di sensitività del *trend* del rapporto debito/Pil è stata integrata mediante specifiche simulazioni stocastiche, attraverso cui si è potuto tener conto delle

proiezioni relative alla curva dei rendimenti, alla crescita economica e alle finanze pubbliche.

Nella simulazione con *shock* ad alta volatilità, il rapporto debito/Pil si distribuisce intorno a un valore mediano che è pari a circa il 140,3% Pil alla fine dell'orizzonte temporale, 6,2 p.p. superiore al dato del 2019 (134,1 %) ma di 14,6 p.p. inferiore al valore del 2020 (154,9%).

Se si limita l'ampiezza degli *shock* alla variabilità registrata dalle serie storiche prima dell'inizio della pandemia (*shock* a volatilità limitata) i risultati dell'analisi sono visibilmente più concentrati attorno al debito tendenziale della Nadef. Il '*non-increasing debt cap*', ovvero il valore mediano del debito pubblico nel 2025 che assicura, con una probabilità del 90%, che anche in casi avversi il rapporto debito/Pil non aumenti rispetto al valore previsto nello scenario tendenziale, è pari a 142,9% (3,6 p.p. in più del rapporto debito/Pil previsto per il 2025).

Nella Nadef si illustrano, infine, i risultati di uno scenario che prolunga la proiezione del **rapporto debito/Pil nel medio termine** (fino all'anno 2033, oltre l'orizzonte quadriennale di previsione della Nota di aggiornamento stessa). In questo esercizio lo scenario di riferimento (o di prolungamento del tendenziale) coincide fino al 2025 con la Nadef e le simulazioni si articolano in più scenari, che si differenziano a seconda delle ipotesi di interventi di correzione fiscale, sui saldi di finanza pubblica, di evoluzioni demografiche.

In sintesi, nello *scenario storico*, in linea con le analisi generalmente proposte dalla Commissione europea il saldo primario strutturale (SPB) converge in quattro anni alla media storica del periodo 2006-2020 (1,66% del Pil) per poi rimanere costante.

Nello *scenario pareggio di bilancio strutturale* dal 2026 il saldo strutturale converge verso il pareggio di bilancio con una correzione annua di 0,6 p.p., in linea con il percorso d'aggiustamento attualmente richiesto dal Patto di stabilità e crescita; il pareggio di bilancio è raggiunto nel 2032 e mantenuto per l'anno successivo.

Nello *scenario di prolungamento del tendenziale*, nel medio periodo il saldo primario strutturale è pari al valore previsto per il 2025, corretto per la variazione di specifici aggregati, tra cui il *property income* e le spese connesse all'invecchiamento; in questo scenario non è prevista la correzione fiscale.

Secondo questi tre scenari il rapporto debito/Pil segue diverse traiettorie: nel primo scenario esso rimane costante al 139% lungo l'orizzonte di previsione; nel secondo la traiettoria dell'indicatore è decrescente e raggiunge il 127,3% nel 2033; nel terzo esso cala fino al 2026, per poi risalire, arrivando al 151,2% nel 2033.

La tendenza alla risalita del rapporto debito/Pil nello scenario di riferimento è legata principalmente a due fattori, ossia il peggioramento del saldo primario e l'aumento della spesa per interessi. Da un lato, la proiezione incorpora un aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, dall'altro, i rendimenti a termine utilizzati rispecchiano le aspettative inglobate nell'attuale curva dei rendimenti che scontano un aumento del rendimento medio sui titoli del debito pubblico dal 2026 in poi.

Infine, a differenza del Def 2022, le simulazioni condotte in questa Nota non riguardano le **proiezioni di crescita di medio periodo** ricomprendenti appieno gli

effetti del Pnrr; è ragionevole credere che l'inserimento negli esercizi di simulazione di tali effetti possa migliorare la dinamica e i livelli del rapporto debito/Pil.

Con la legge di bilancio 2021-2023 è stato istituito, in concomitanza alla soppressione del 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale', un apposito Fondo finalizzato all'attuazione di interventi in materia di riforma del sistema fiscale.

La medesima legge di bilancio ha, altresì, disposto un nuovo dispositivo di alimentazione del Fondo stesso, dove devono confluire le risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

A differenza del previgente meccanismo, il nuovo Fondo è alimentato esclusivamente con le sole entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*) e potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale.

Nella stima degli indicatori inerenti la *tax compliance* – i cui dati fanno riferimento al biennio 2018/2019 – la quantificazione fa riferimento esclusivamente al *gap* dell'Iva e delle imposte dirette sul reddito da lavoro autonomo e d'impresa (Irpef e Ires). Tali stime mostrano come nel 2019 la *tax compliance* sia migliorata su base annua, da un minimo di 3,1 mld di euro (nel caso del calcolo basato sulla variazione della propensione al *gap*) a un massimo di 4,3 mld (nel caso del calcolo basato sulla variazione assoluta del *tax gap*).

La variazione della tax compliance (2018-2019, dati in milioni di euro)

		Anno	Iva	IRPEF	IRES	Totale
Propensione al <i>gap</i>	a)	2018	23,25%	67,56%	21,80%	
	b)	2019	20,34%	68,32%	23,12%	
Gettito teorico	c)	2018	136.860	48.782	36.895	
	d)	2019	136.242	46.955	37.719	
<i>Tax gap</i>	e)	2018	31.823	32.958	8.042	
	f)	2019	27.708	32.078	8.720	
Variazione <i>tax compliance</i>	g) = - ((f) - e))	<i>Tax gap</i>	4.115	880	-678	4.317
	h) = - ((b) - a)) * d)	Propensione al <i>gap</i>	3.971	-364	-498	3.119

Secondo quanto disposto dalle norme vigenti le maggiori entrate sono considerate permanenti qualora il miglioramento della *tax compliance* registrato in un anno non sia successivamente annullato – totalmente o parzialmente – da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio successivo.

La quantificazione delle risorse potenziali da destinare al Fondo in argomento evidenzia come circa 1,7 mld siano la conseguenza del miglioramento della *tax compliance* per effetto dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica per tutte le transazioni B2B (*Business to business*). Tale somma è stata già impegnata per la copertura delle manovre di finanza pubblica; conseguentemente, la variazione netta della *tax compliance*, potenzialmente da destinare al Fondo, è pari a circa 1,4 mld.

Fondo per la riforma del sistema fiscale - art.1, c. 5 l. 178/2020 - dati in mln di euro.

Anno 2022	Previsioni		
	DEF 2022	NADEF 2022	Differenza
IVA	139.990	145.781	5.791
Saldo IRPEF	6.052	7.529	1.477
Saldo IRES	9.137	13.040	3.903
Totale	a) 155.179	166.350	11.171
Fondo potenziale	b)		1.393
Condizione ex art. 1, c. 5 legge n. 178/2020			a) > b)
Fondo potenziale	c) = b)		1.393
Fondo effettivo			0

Tenuto conto della dinamica della variazione della *tax compliance* negli anni 2019-2020 (in particolare per le imposte dirette nel primo anno e per tutte le imposte nel 2020) e date le proiezioni per il 2022, il risultato significativo per l'anno d'imposta 2021 consente di compensare l'andamento non positivo degli altri anni. Nel triennio 2020-2022 la variazione della *tax compliance* si mostra positiva e le risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo nel 2019 non risultano annullate, nel loro complesso, negli anni successivi. Ciò consente di considerare come maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2019 al netto delle risorse già impiegate nelle manovre di finanza pubblica, pari a circa 1,4 miliardi di euro.

Le norme vigenti stabiliscono, infine, che nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nella NadeF occorre indicare la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate nel Def, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo e da destinare alla riduzione della pressione fiscale. I dati mostrano come nella NadeF siano previste 11,2 mld di maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate nel Def; conseguentemente, tutte le maggiori entrate permanenti e derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrato nel 2019 possono essere destinate al Fondo nell'ambito della sessione di bilancio.

4. *Le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea*

La IV parte della Nota riassume i risultati conseguiti successivamente alla pubblicazione del DEF 2022, approvato il 5 aprile u.s. In essa sono esposti i progressi conseguiti in tema di riforme e di politica economica con riferimento alle tre Raccomandazioni specifiche al Paese emesse del Consiglio dell'Unione europea.

Raccomandazione specifica 1 - Perseguire una politica di bilancio prudente

La prima Raccomandazione concerne principalmente la finanza pubblica e invita il Paese a seguire una politica di bilancio prudente, concentrando le risorse sul sostegno alle fasce più vulnerabili della popolazione in presenza di un forte rincaro delle bollette di luce e gas, nonché sulla transizione ecologica e digitale e la sicurezza energetica, anche alla luce dell'iniziativa *RePowerEU*. Per il periodo successivo al 2023, viene chiesto di orientare la politica di bilancio verso una **riduzione graduale del debito pubblico**, assicurandone la sostenibilità a medio termine attraverso il progressivo risanamento della finanza pubblica, nonché investimenti e riforme che migliorino le prospettive di crescita dell'economia. Si invita, inoltre, l'Italia ad adottare e attuare

adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale per ridurre le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema tributario attraverso la revisione delle aliquote d'imposta marginali effettive, l'allineamento dei valori catastali ai valori di mercato, la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali e delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, assicurando equità e una riduzione della complessità del codice tributario). La gestione del debito da parte del Tesoro ha continuato a essere orientata a garantire la copertura del fabbisogno del settore statale e il rifinanziamento dei titoli in scadenza ricorrendo maggiormente a emissioni sulla parte lunga ed extra lunga della curva dei rendimenti.

Una delle riforme chiave che affiancano il PNRR è la **revisione del sistema fiscale**. Il disegno di legge delega, benché approvato dal Consiglio dei ministri (5/10/2021) e dalla Camera dei deputati, non ha potuto completare il suo iter al Senato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il D.D.L. rispondeva anche a una specifica raccomandazione paese, dando il via a una riforma ritenuta necessaria per creare un sistema fiscale più efficiente e semplice e in grado di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale.

Il testo puntava a **semplificare il sistema tributario** introducendo il principio *'once only'*⁶, a far uso dei dati di fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi e l'interoperabilità delle banche dati. Per contrastare l'evasione fiscale venivano indicati specifici interventi sulle procedure di analisi del rischio sulle banche dati integrate.

Nell'ambito di una più ampia azione di riordino del sistema fiscale e di riduzione del *tax gap*, da attuare nell'orizzonte temporale del PNRR, alcuni passi sono stati compiuti anche al di fuori del perimetro della legge delega. A tal fine, per attuare le misure di **contrasto all'evasione fiscale**, sollecitate dalla Commissione europea fin dalle raccomandazioni specifiche del 2019, la *Relazione per orientare le azioni del Governo* (dicembre 2021) delineava un insieme di misure per il contrasto dell'evasione da omessa fatturazione.

Alcune di queste proposte sono state successivamente attuate, contestualmente all'adozione di misure già previste nel PNRR.

Per far fronte alle implicazioni a lungo termine del conflitto in Ucraina, il Governo ha introdotto numerosi provvedimenti a **sostegno dell'economia e degli investimenti** in alcuni settori chiave, che si sono affiancati all'attuazione del programma per la transizione verde e digitale previsto nel PNRR. Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, emanata alla fine del 2021, concernente "Linee di indirizzo sull'azione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) è stato rafforzato il meccanismo per assicurare la coerenza delle politiche di investimento pubblico con gli obiettivi di sostenibilità derivanti dagli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea. Tale direttiva prevede l'adozione di una delibera, da parte del CIPESS, per avviare la valutazione di sostenibilità delle opere e degli investimenti pubblici, anche in

⁶ *'once only'* = il contribuente è tenuto a fornire una sola volta determinate informazioni alla P.A., anche grazie all'interoperabilità delle banche dati.

considerazione del principio comunitario del ‘Do no significant harm’⁷. La *governance* della transizione ecologica è potenziata anche dalle attività del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) e dal Piano per la Transizione Ecologica (PTE).

Raccomandazione specifica 2 - Procedere con l’attuazione del PNRR e con i negoziati per gli strumenti della politica di coesione 2021-2027

La seconda Raccomandazione è riferita alla **piena attuazione del PNRR** e nel concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027).

Per il primo aspetto si rinvia alla Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 5 ottobre 2022.

Quanto all’aggiornamento sui negoziati per la programmazione degli strumenti della politica di coesione il 15 luglio 2022 la Commissione europea ha approvato l’Accordo di partenariato 2021-2027 dell’Italia chiudendo così la fase di programmazione strategica del ciclo 2021-2027 della politica di coesione.

La strategia dell’Accordo di partenariato 2021-2027 destina 75 miliardi di fondi (UE e cofinanziamento nazionale) a interventi volti al conseguimento dei traguardi europei per un’economia climaticamente neutra (*Green Deal*) e per una società più giusta e inclusiva (*Social Pillar*), in coerenza con l’adesione all’Agenda ONU 2030 e con la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

All’accordo sono collegati 8 programmi nazionali e 38 programmi regionali. Per supportare il processo di definizione e notifica dei programmi, il Dipartimento per le politiche di coesione con il supporto del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), in collaborazione con l’Agenzia per la coesione territoriale, l’ANPAL, l’Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione Europea (MEF-RGS-IGRUE), ha realizzato un’azione di accompagnamento delle amministrazioni. Nella fase attuale, tutti i programmi risultano notificati formalmente alla Commissione europea e alcuni di essi sono stati approvati con Decisione di esecuzione. Per i restanti programmi resta costante l’attività di presidio e accompagnamento svolta dal Dipartimento per le Politiche di coesione al fine di raggiungere l’obiettivo della loro adozione entro e non oltre l’anno in corso.

Raccomandazione specifica 3 - Ridurre l’utilizzo dei combustibili fossili, diversificare le importazioni energetiche, sviluppare le energie rinnovabili

La terza Raccomandazione riguarda i **temi dell’energia**. Il Consiglio⁸ invita l’Italia a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e a diversificare le importazioni di energia. È necessario superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare le interconnessioni tra le reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità produttiva da fonti rinnovabili, adottare misure per aumentare l’efficienza energetica degli edifici e promuovere la mobilità sostenibile).

⁷ DNSH = non fare danni significativi.

⁸ CNEL, Parere 287 del 28 settembre 2022 sull’Atto (UE) COM (2022) 360 final, Comunicazione della Commissione Europea “Risparmiare gas per un inverno sicuro”.

Si rende necessario conciliare sicurezza energetica, obiettivi di decarbonizzazione e sostegno alle famiglie e alle imprese. Sono, pertanto, state emanate una serie di misure di natura temporanea per contenere gli effetti dei rincari sui bilanci di famiglie e imprese⁹.

Per il quarto trimestre 2022, prosegue l'azzeramento degli oneri generali di sistema nel settore elettrico e viene ridotta l'IVA per le somministrazioni di gas metano per combustione per usi civili e industriali nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022. Infine, sempre per il quarto trimestre 2022, l'ARERA provvederà a mantenere inalterati gli oneri generali di sistema nel settore del gas in vigore nel terzo trimestre. Gli obiettivi della transizione energetica e della riduzione della dipendenza dalle fonti fossili, in particolare dal gas, assumono sempre maggior rilevanza.

Per aumentare le importazioni tramite la rete di gasdotti che collega l'Italia ai Paesi del Mediterraneo, il Governo ha concluso accordi con l'Algeria per la fornitura di ulteriori 4 miliardi di metri cubi di gas e ha stipulato un Memorandum per lo sviluppo di programmi energetici nell'ambito dell'energia rinnovabile. Ulteriori apporti verranno dall'ampliamento delle forniture di GNL dall'Egitto.

Il decreto per il contenimento dei costi dell'energia ha introdotto misure per aumentare la sicurezza energetica valorizzando la produzione nazionale di gas naturale e incrementandone le forniture e gli stoccaggi. Dispone semplificazioni nel processo di autorizzazione e definisce un meccanismo di assegnazione a prezzi equi del gas estratto dai giacimenti nazionali ai consumatori industriali maggiormente esposti alle conseguenze del caro energia.

Al fine di ampliare la diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas naturale, si è stabilito che le opere finalizzate all'incremento della **capacità di rigassificazione nazionale** mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente costituiscono interventi strategici di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

L'obiettivo di raggiungere una minore dipendenza dalle fonti fossili implica la necessità di rilanciare il ruolo dell'energia elettrica, in particolare quella derivante da fonti rinnovabili. In tal senso, lo **sviluppo delle reti e delle connessioni elettriche** rappresenta una priorità anche per la diffusione dell'energia rinnovabile.

In questo processo di transizione (da fonti fossili a energie rinnovabili), molto rilevanti saranno i progetti per lo sviluppo della **filiera dell'idrogeno verde**¹⁰. Il decreto 27 aprile 2022 del Ministero della transizione ecologica ha dato attuazione all'Investimento 5.2 (M2C2) del PNRR e mette a disposizione 450 milioni per finanziare progetti finalizzati allo sviluppo della filiera dell'idrogeno verde, elemento

⁹ L'ultima Relazione della Banca d'Italia (maggio 2022), stima che la quota delle aziende che segnalano pressioni al rialzo sui propri prezzi di vendita riconducibili al costo delle materie prime sia cresciuta dal 9 % (fine 2020) al 43% (primo trimestre 2022).

¹⁰ Si intende per idrogeno verde quello ottenuto tramite un processo elettrolitico nel quale si utilizza energia elettrica da fonti rinnovabili per dividere la molecola d'acqua in idrogeno e ossigeno. L'idrogeno così prodotto non configura un consumo finale, ma una forma di stoccaggio dell'energia prodotta dalle fonti rinnovabili, che potrà successivamente essere utilizzato per ottenere nuovamente energia elettrica attraverso l'utilizzo di celle a combustione che operano la reazione chimica inversa.

ritenuto fondamentale nel processo di decarbonizzazione dei settori industriali in cui è più difficile abbattere la CO₂ (trasporti pesanti, selezionate tratte ferroviarie non elettrificabili, ecc.).

Tra gli incentivi contenuti nel decreto 'PNRR bis', figura l'esonero dal pagamento degli oneri generali per il consumo di energia elettrica prodotta da idrogeno verde ed esclude l'idrogeno dal regime di accise previsto dalla legislazione. Si tratta di una innovazione rilevante, considerando che per la prima volta si introduce nell'ordinamento italiano una specifica disposizione fiscale riferibile al consumo di idrogeno¹¹.

Sono anche stati approvati sei progetti¹² di cui cinque dedicati alla costruzione delle cosiddette *Hydrogen Valleys*, i siti di produzione di idrogeno verde in aree industriali dismesse.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili resta la strada maestra per ridurre la dipendenza del Paese dalle importazioni di combustibili fossili. A tal fine il Governo ha approvato il Piano per la transizione ecologica, che contiene una serie di obiettivi sull'uso delle fonti rinnovabili che non saranno raggiungibili senza un'adeguata accelerazione del processo di approvazione dei progetti RES. Tra le misure più recenti approvate in materia energetica alcune favoriscono la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e di impianti fotovoltaici a terra, garantendo un regime amministrativo semplificato e la modifica dei procedimenti autorizzatori per l'installazione degli impianti portando da 10 a 20 MW il limite di potenza; altre ne accelerano lo sviluppo; altre ancora favoriscono aiuti alle imprese del settore agricolo e zootecnico che volessero realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sulle coperture delle proprie strutture produttive, aventi potenza eccedente il consumo medio annuo di energia elettrica, compreso quello familiare; altre offrono la possibilità, alle Autorità di sistema portuale, di costituire comunità energetiche rinnovabili¹³. La stessa opportunità è data al Ministero della difesa.

Il PNRR ha dedicato all'**efficienza energetica degli edifici** consistenti risorse, per la maggior parte destinate alla riqualificazione degli immobili, tenuto conto che il settore immobiliare rappresenta circa il 12% delle emissioni. La normativa successiva alla legge di bilancio ha proseguito il programma di conversione energetica del parco immobiliare con specifici provvedimenti che modificano il quadro degli incentivi per gli edifici pubblici e privati. È stato potenziato il programma di miglioramento della **prestazione energetica degli immobili** della PA ed è stata rimodulata la normativa relativa al Superbonus 110%.

¹¹ Ad oggi, l'idrogeno non rientra tra i prodotti energetici sottoposti ad accisa e nemmeno tra quelli sottoponibili ad accisa nel caso siano utilizzati come carburanti per motori e combustibili per il riscaldamento.

¹² Protocolli di intesa sono stati sottoscritti con le Regioni Liguria, Piemonte, Friuli-Venezia-Giulia, Umbria, Basilicata e Puglia.

¹³ Ciascun consumatore che partecipa a una comunità può detenere impianti a fonti rinnovabili e l'energia autoprodotta è utilizzata prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della comunità, senza realizzazione di profitti finanziari.

In coerenza con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU e il Green Deal europeo, l'Allegato al DEF *'Infrastrutture, mobilità e logistica'* costituisce la cornice programmatica per lo **sviluppo della mobilità**. La programmazione di medio-lungo periodo prevede l'implementazione di sistemi integrati di trasporto per una mobilità sostenibile a lunga percorrenza e locale. Sarà fondamentale lo sviluppo dell'Alta Velocità, il potenziamento del trasporto su base regionale, il rinnovo in senso ecologico del parco veicolare per il trasporto su terra e via mare, il rafforzamento dell'intermodalità e della logistica integrata, con particolare attenzione all'ammodernamento dei porti. Tra gli interventi necessari, sono in atto iniziative per il rinnovo dei veicoli del trasporto pubblico locale e per lo stimolo della domanda privata di veicoli non inquinanti. Il D.L. *'Aiuti'* ha rifinanziato per il 2022 i contributi *marebonus* e *ferrobonus*, con risorse aggiuntive rispettivamente pari a 19,5 (oltre a quelle già previste dalla legge di bilancio 2021)¹⁴ e 19 milioni (stanziamento aggiuntivo rispetto a quanto già disposto dalle leggi di bilancio per il 2020 e 2021)¹⁵. Al fine di promuovere il traffico ferroviario delle merci in ambito portuale, con lo stesso decreto si consente alle Autorità di sistema portuale di ridurre i **canoni di concessione**. Per stimolare la domanda privata di mobilità sostenibile, un ruolo incentivante è stato attribuito agli *ecobonus* concessi per l'acquisto di veicoli ecologici e la rottamazione dei veicoli più inquinanti, già a partire dalla legge di bilancio per il 2019. (Gli incentivi sono previsti per il 2022 e per le annualità 2023 e 2024). Anche la semplificazione delle norme per la realizzazione di punti di ricarica di veicoli elettrici introdotta dal d. l. *'Aiuti ter'* potrà incentivare la diffusione della mobilità elettrica oltre che una maggiore trasparenza e concorrenza nel rilascio delle autorizzazioni.

È stato siglato un protocollo di intesa tra il MUR e il MIMS che prevede una cooperazione rafforzata in ricerca e formazione universitaria, dottorale e professionalizzante per favorire la transizione del comparto della mobilità e delle infrastrutture verso gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni al 2030 e di decarbonizzazione al 2050, in linea con il *Green Deal* europeo e l'Agenda 2030 dell'ONU¹⁶.

Per il trasporto ferroviario le risorse previste, pari a 300 milioni, sono destinate a trasformare i servizi regionali o locali che attualmente vengono effettuati con treni a gasolio o altri idrocarburi di origine fossile altamente inquinanti. Le dieci stazioni di rifornimento di idrogeno dovranno essere ultimate entro il 30 giugno 2026 e l'assegnazione delle risorse per la loro realizzazione dovrà avvenire entro il 31 marzo 2023. Il decreto per la sperimentazione dell'idrogeno nel trasporto stradale stabilisce le modalità per attuare gli investimenti (230 milioni). L'obiettivo è quello di sviluppare

¹⁴ La legge di bilancio per il 2021 (co. 672) ha attribuito 25 milioni per l'anno 2021, di 19,5 milioni per l'anno 2022 e di 21,5 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026.

¹⁵ La legge di bilancio per il 2020 (co. 111), ha autorizzato a spesa di 14 milioni per l'anno 2020 e di 25 milioni per l'anno 2021; la legge di bilancio per il 2021 (co. 673) ha attribuito 25 milioni per l'anno 2021, 19 milioni per l'anno 2022 e 22 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026.

¹⁶ A tale scopo è prevista la costituzione di un Comitato di indirizzo, composto dai due Ministri (o loro delegati) e da due rappresentanti per ciascun Dicastero, per favorire e coordinare l'attuazione del protocollo e proporre le azioni congiunte.

la sperimentazione dell'idrogeno attraverso la realizzazione di almeno 40 stazioni di rifornimento per veicoli leggeri e pesanti entro il 30 giugno 2026.

5. *Le osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

Con il presente parere il CNEL adempie alle attribuzioni definite nella legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936 e ss.mm.ii in ordine alla valutazione sulla congiuntura economica, all'esame del DEF e della relativa Nota di aggiornamento, all'esame dei principali documenti di programmazione economico sociale¹⁷.

La Nota all'esame, deliberata dal Governo in data 28 settembre 2022, si riferisce al solo quadro tendenziale a legislazione vigente e rinvia al prossimo disegno di legge di bilancio la formulazione del nuovo quadro programmatico con la definizione degli obiettivi di finanza pubblica. La Nota, dato il contesto istituzionale di fine legislatura, fornisce l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche per il Paese e il tendenziale quadro di finanza pubblica, in modo che il Parlamento disponga di uno scenario aggiornato della situazione economica e finanziaria per poter valutare le politiche economiche e i programmi che il nuovo esecutivo adotterà.

Il quadro di finanza contenuto nella Nota beneficia degli effetti del positivo andamento delle entrate e della modesta spesa primaria, anche se è significativo il peso della maggior spesa per interessi sul debito.

Il CNEL apprezza l'analisi condotta, che appare ragionevolmente rassicurante, e l'indicazione sulla necessità di proseguire nella politica di bilancio prudente, come raccomandato dall'Europa. Le indicazioni della NadeF da un lato tengono conto delle pressioni negative che hanno indotto gli osservatori internazionali a rivedere al ribasso le previsioni di crescita per l'anno 2023 (scenario geopolitico, flessione del potere d'acquisto dovuto all'impennata inflazionistica), dall'altro lato riconoscono la straordinaria capacità di resilienza del Paese, già dimostrata nella fase di uscita dal biennio pandemico.

Come nota l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, la crescita acquisita dell'attività economica in termini nominali si è attestata a inizio ottobre al 7,1%, portando il livello

¹⁷ "Titolo II. Attribuzioni del CNEL e modalità di svolgimento

10. Attribuzioni.

1. In conformità a quanto previsto dall'articolo 99, secondo e terzo comma, della Costituzione, il Cnel:

- a) esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie;
- b) esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni;
- c) approva in apposite sessioni con periodicità da esso stesso stabilita, ovvero, in relazione ad esigenze specifiche, su richiesta delle Camere o del Governo, rapporti predisposti da apposito comitato o dalla commissione di cui all'articolo 16 sugli andamenti generali, settoriali e locali del mercato del lavoro, sugli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva, procedendo ad un esame critico dei dati disponibili e delle loro fonti, al fine di agevolare l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni;
- d) esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali; [...]"

del PIL in valore molto al di sopra dei valori precedenti la pandemia. Di questi risultati va dato merito al Governo uscente, che ha saputo conciliare l'urgenza di superare i danni economico-sociali provocati dalle azioni di contrasto al covid, prima, e quelli dovuti alla contrazione del potere d'acquisto dopo, con l'esigenza – che traspare chiara in questa NADEF – di mantenere in ordine i conti pubblici.

Le forze sociali che siedono al CNEL sono consapevoli degli sforzi fatti ed esprimono un complessivo apprezzamento per interventi in favore delle famiglie che, fra giugno 2021 e settembre 2022, hanno sostenuto la spesa per circa 3,2 punti percentuali, con un sensibile effetto redistributivo che, si calcola, ha assorbito l'88% dell'impatto dell'inflazione sulle famiglie del primo decile della distribuzione¹⁸.

Fatta questa premessa, occorre considerare che il quadro di prospettive non è favorevole, perché esse sono gravate dai notevoli rincari dei beni energetici che si sono già trasmessi a valle della filiera di distribuzione. Mai come nel 2022 e nel 2023 le variabili di finanza pubblica risultano profondamente influenzate dall'andamento di esogene internazionali: l'andamento del commercio internazionale, il tasso di cambio dollaro/euro, le quotazioni delle materie prime agiranno tutte sul livello del PIL, e dunque sugli indicatori di finanza pubblica. Anche una spirale recessiva a livello europeo nel 2023 si tradurrebbe in una nuova contrazione delle nostre esportazioni, se si considera che oltre il 52% di esse è assorbito dal mercato UE (solo la Germania ne assorbe una quota pari al 13%) e per tale via agirebbe sul PIL. Esiste, inoltre, un effetto negativo in termini di impatto della spesa per interessi passivi sul disavanzo.

Tutto ciò spiega perché, nonostante le rilevanti misure di politica economica introdotte per mitigare l'impatto di tali *shock*, le opinioni di famiglie e imprese si siano deteriorate, in un contesto dominato da incertezza e caratterizzato da indicatori congiunturali che fanno segnalare, tutti, un ciclo in peggioramento. Lo stesso UPB, che con i dati del terzo trimestre misura per il 2022 un incremento del PIL pari al 3,3% (un valore di poco superiore a quello sul quale è costruita la NADEF), prevede per il 2023 una decisa battuta d'arresto, con una crescita pari allo 0,3%. Esiste pertanto, già a partire dal 2023, un rischio di recessione. Per il nostro Paese il rischio è di ricadere nella spirale stagnazione-recessione che ha caratterizzato il lungo ventennio 2000-2019.

Gli interventi necessari per scongiurare questa prospettiva devono avere un carattere strutturale ed essere in grado di agire sul breve e sul medio-lungo termine. La crisi del gas mette in evidenza le **contraddizioni di un mercato non adeguatamente regolato**. Come sempre, le crisi evidenziano i **limiti degli assetti esistenti**. Occorre tener presente l'impatto che gli *shock* dei beni energetici produrranno su catene del valore fortemente interrelate, sul rischio di strozzature dovute a carenza di *input* di settore, sul rischio di delocalizzazione e di perdita di capacità produttiva di interi settori nazionali.

Pur tra incertezze e ritardi, vanno nella giusta direzione gli interventi che l'Unione sta introducendo: applicazione di un tetto europeo al prezzo del gas (ben sapendo che in un contesto di inadeguati volumi disponibili, **un tetto ai prezzi comporta sempre un rischio di riduzione dell'offerta, oltre che problemi di solidarietà interna fra Stati**

¹⁸ UPB (2022), *Flash* n. 2.

UE)), la definizione di nuove tecniche di indicizzazione, il disaccoppiamento del prezzo dell'elettricità da quello del gas, l'attivazione di sistemi di acquisti comuni, finanche la sospensione delle transazioni in caso di eccesso di volatilità.

A livello nazionale si ritengono soluzioni adeguate l'indicizzazione mensile per il prezzo del gas, l'indicizzazione del prezzo dell'elettricità alla borsa italiana piuttosto che alla piazza olandese, l'azzeramento degli oneri di sistema. Si apprezzano le recenti indicazioni del Consiglio sul tetto temporaneo dinamico del prezzo del gas, e sul disaccoppiamento del prezzo dell'elettricità da quello del gas. Si auspica che tali indicazioni si perfezionino e siano sostenute da una rinnovata convergenza europea nell'affrontare in modo unitario le sfide della transizione energetica. Si concorda con le raccomandazioni europee sulla necessità di ridurre l'uso dei combustibili fossili, sviluppare le energie rinnovabili e diversificare le importazioni energetiche.

L'elevata pressione inflazionistica, che ha riportato i salari ai livelli di venti anni fa, rende necessario ripensare la politica salariale, dal momento che l'indicizzazione prevista nei contratti collettivi riguarda l'inflazione prevista ad esclusione dei beni energetici, la quale attualmente è molto al di sotto dell'inflazione realizzata. La situazione italiana è inoltre più complicata di quella di altri Paesi perché **all'inflazione si accompagna una stagnante produttività che erode i margini di manovra e non consente di neutralizzare i rischi di una eventuale spirale prezzi-salari** che abbatterebbe ancora di più il potere d'acquisto dei lavoratori. A ciò si aggiunge l'allungamento dei **tempi di rinnovo dei contratti collettivi**, soprattutto in settori (ad esempio nei servizi) dove i salari bassi sono purtroppo diffusissimi. Esiste, inoltre, un grande problema di **frammentazione della contrattazione collettiva, di moltiplicazione di CCNL in concorrenza fra loro** e di conseguente abbassamento delle tutele del lavoro.

Il CNEL è convinto che gli aiuti a famiglie e imprese non siano sufficienti a sostenere il sistema economico e sociale, e che tali aiuti debbano essere più attentamente focalizzati, non solo perché molto costosi, ma perché rischiano di tagliare fuori le classi medio-basse che pure non rientrano nei requisiti per beneficiarne. Si ritiene pertanto opportuno valutare il ricorso al **recupero di risorse attraverso lo strumento della tassazione** (con aliquote anche fino al 100%) degli *extra*-profitti realizzati nel settore in larga parte mediante speculazione.

A maggior ragione, in uno scenario come quello fin qui descritto, appare decisivo il contributo derivante dalla piena attuazione del PNRR, come ribadiscono anche le raccomandazioni UE: i dati di monitoraggio evidenziano il lento mettersi in moto degli investimenti pubblici previsti dal Piano e una **ridotta capacità amministrativa delle stazioni appaltanti**, risultato di anni di tagli ai finanziamenti e di *turnover* bloccato. La congiuntura intervenuta non deve far dimenticare che il programma di spesa approvato con l'UE prevedeva la realizzazione di investimenti pari a 13,8 miliardi di euro fra il 2020 e il 2021, e pari a 27,6 miliardi nel 2022: in tutto 41,4 miliardi, ma già ad aprile 2022 il DEF evidenziava che le somme spese fra il 2020 e il 2021 ammontavano a soli 4,3 miliardi. Alcune stime calcolano l'effetto di questo ridimensionamento della spesa con una riduzione di uno 0,5% di PIL, una crescita supplementare che - se realizzata - avrebbe portato il Paese a recuperare non il 6,6% ma il 7,1% della perdita

di PIL causata dalla pandemia. Nella NADEF 2022 gli importi originari sono stati ulteriormente ridotti: dei 41,4 miliardi previsti dal Piano per il periodo 2020-2022 si prevede che ne risulteranno spesi 20,5, cioè meno della metà. È venuta meno una spesa che avrebbe portato la crescita al 4%: è utile ricordare che un PIL più elevato, rispettivamente, dello 0,5% sul 2021 e dello 0,6% sul 2022 avrebbe avuto effetti benefici anche sul “famigerato” rapporto debito/PIL.

Oltre alla necessità di spingere sull’**attivazione integrale del PNRR**, si ricorda il ruolo che possono giocare i **fondi strutturali e di coesione**, la cui quota non spesa è oggetto di dibattito per la relativa riprogrammazione e la destinazione al finanziamento del programma *Re-power*. Si ribadisce come, accanto agli investimenti, sia necessario programmare adeguatamente anche la **spesa corrente**, per rendere operative le strutture previste dal Piano, in particolare con organici adeguati e qualificati. Inoltre, è indispensabile **monitorare l’occupazione duratura** che gli investimenti realizzati sono effettivamente in grado di generare.

In conclusione, il CNEL ritiene opportuno segnalare che:

- la crisi energetica in atto evidenzia l’esistenza di un **problema di competitività dell’Europa nei confronti delle altre aree del mondo** (la Cina, ma non solo). La questione delle imprese energivore è quindi un problema europeo, non solo italiano. Europea deve pertanto essere la risposta.
- In occasione delle crisi energetiche del passato (petrolio), il sistema si è nel tempo adeguato, puntando su innovazioni tecnologiche che hanno ridotto i consumi energetici e/o investito in fonti alternative. Tuttavia, il periodo fisiologicamente necessario perché i sistemi economici si adeguino all’attuale crisi energetica non è stimabile, dato che il forte *shock* dell’offerta colpisce oggi proprio la principale fonte di approvvigionamento alternativo su cui è impostata la transizione energetica.
- La crisi del gas apre la questione se il risparmio energetico possa essere compatibile con un percorso di crescita economica. La risposta non è univoca ed ha un connotato politico. Il CNEL considera ineludibile la strada della **crescita sostenibile** e il risparmio energetico una componente strutturale delle politiche energetiche, oltre agli investimenti in fonti rinnovabili. Ribadisce la convinzione che **la transizione energetica abbia un impatto evolutivo sul sistema economico e sociale, non soltanto su quello ambientale**.
- E’ necessario sollecitare un nuovo intervento sul modello *shure* da destinare al contrasto della attuale fase di crisi energetica.
- Nel contesto descritto si inserisce il prossimo confronto sulla **riattivazione delle regole del Patto di stabilità e crescita**, prevista per il 2024. Il CNEL, che si è ripetutamente espresso sul punto¹⁹, ribadisce che le grandi scelte strategiche di

¹⁹ La Commissione europea aprirà, a breve, una consultazione sulla base di una propria proposta di riforma sulle regole fiscali. Sul punto:

- CNEL, Osservazioni e proposte per la riforma del Patto di Stabilità e Crescita, 28 ottobre 2021;
- CNEL, “Appello all’Europa. Occasione unica per una nuova identità”, 24 marzo 2020;

crescita e coesione devono essere sostenute a livello europeo da una visione comune orientata alla **solidarietà fra Stati**, alla condivisione del debito e all'implementazione di **politiche espansive e di crescita**, piuttosto che al ritorno alla linea dell'*austerity*.

- La crescita deve garantire la salvaguardia dei livelli di reddito, pena il rischio di recessione, attraverso interventi più strutturali come, in particolare, la forte riduzione del cuneo fiscale. Inoltre, l'aumento della produttività del sistema economico nazionale non deve gravare esclusivamente sul lavoro ma riguardare il sistema stesso nel suo complesso.

- CNEL, Osservazioni e proposte sul tema "Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo", 25 novembre 2020.