



## MEMORIA

Memoria per l'audizione presso  
le Commissioni bilancio V della Camera dei deputati  
e 5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica sull'esame  
del Documento di Economia e Finanza 2023  
(articolo 10, lett. b, legge 30 dicembre 1986, n. 936)







*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

---

**Nota di esame del Documento di Economia e Finanza 2023 (articolo 10, lett. b, legge 30 dicembre 1986, n. 936, “[...] Il CNEL esamina, in apposite sessioni, il Documento di Economia e Finanza [...], che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi dell’articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”).**

**Memoria per l’audizione presso le Commissioni bilancio  
della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica**

*19 aprile 2023*

- **Premessa**
- **I contenuti del DEF 2023**
- **Le osservazioni delle Parti sociali**
  
- *Allegato:*  
**Le previsioni degli istituti di analisi economica**

\*\*\*

## Premessa

In data 7 aprile l'Ufficio parlamentare di bilancio, in base a quanto disposto dalla legge n. 243/2012 e dal Regolamento UE n. 473/2013, ha validato le previsioni macroeconomiche tendenziali predisposte dal MEF e pubblicate nel DEF, ritendendo accettabile l'intervallo in cui è collocato il quadro macroeconomico tendenziale per l'economia italiana nel periodo 2023-26. Va specificato che le previsioni assumono la piena realizzazione dei progetti in cui si articola il PNRR e che la valutazione complessiva del quadro macroeconomico è fortemente condizionata da fattori esogeni di natura internazionale. Il dato della crescita economica indicato dal MEF per l'anno in corso è dello 0,9%, in attenuazione rispetto ai due anni di uscita dalla crisi pandemica e atteso in rafforzamento dal 2024. Rispetto alla NADEF di ottobre 2022 la variazione del PIL è rialzata dello 0,3%, ridotta di mezzo punto per il 2024 e confermata per il 2025. Sostanzialmente l'UPB concorda con il quadro macroeconomico previsto dal MEF per il 2023, mentre si esprime con più cautela sul 2024 (aumento del PIL dell'1,4%, due decimi di punto sopra la previsione UPB). Secondo il MEF la crescita è quasi totalmente spinta dalle componenti interne della domanda; mentre le attese sui consumi di MEF e UPB coincidono, diversa è la posizione sull'accumulazione di capitale: la variazione degli investimenti fissi lordi stimata dal Governo sul prossimo triennio supera quella stimata dall'UPB, quest'ultima più cauta riguardo alla difficoltà di stimare l'effetto della rimodulazione degli incentivi edilizi.

Lo scenario macroeconomico italiano tratteggiato dal Governo appare soggetto ai seguenti rischi: 1) dinamica dei prezzi con riferimento al riassorbimento dello *shock* a monte della catena di distribuzione, 2) utilizzo integrale, efficiente e nei tempi stabiliti dei fondi del *Next Generation EU* per l'attuazione del PNRR, 3) effetti della guerra sui rapporti commerciali internazionali e sull'approvvigionamento delle materie prime, 4) eventuali nuove turbolenze sui mercati finanziari connesse all'aumentata avversione al rischio da parte degli operatori (Silicon Valley e Crédit Suisse) associata a una politica di tassi ancora restrittiva, rischio climatico (effetti della siccità sui beni alimentari, tensioni sui mercati dell'energia in caso di inverno 2023-24 freddo).

In data 11 aprile 2023 è stata presentata al Consiglio dei ministri la Relazione prevista dall'articolo 6 della legge n. 243/2012, con la quale il Governo chiede alla maggioranza assoluta dei parlamentari l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento. Le ragioni esposte nella Relazione si fondano essenzialmente sulla necessità di attivare interventi che contrastino il marcato indebolimento del potere d'acquisto delle famiglie e dei margini delle imprese dovuto al contesto

internazionale ancora connotato da incertezza e dalla perdurante inflazione. Per quanto, infatti, il 2022 abbia registrato per il secondo anno un recupero della crescita, il Governo ritiene che non si possa trascurare il segnale di allarme derivante dalla contrazione dei consumi registrata nell'ultimo trimestre dello scorso anno: secondo l'ISTAT a fronte di una crescita dei redditi disponibili nominale pari al 6,3%, il tasso medio di inflazione secondo l'indice IPCA è stato pari all'8,7%. Vale la pena aggiungere che anche la propensione al risparmio, che nel decennio 2010-2020 si è attestata su un valore medio dell'8,2%, nell'ultimo trimestre 2022 è scesa al 5,3%.

L'idea del Governo è dunque di intervenire per sostenere la domanda privata, contenendo il calo di potere d'acquisto delle famiglie a reddito fisso, e di mantenere attivo lo slancio registrato sul mercato del lavoro, sempre per generare reddito e non comprimere la domanda.

Ai fini indicati il Governo prospetta un intervento di taglio dei contributi sociali a carico dei lavoratori sui redditi medio-bassi, operazione che dovrebbe attivare un circolo virtuoso: aumentare il reddito reale delle famiglie, rallentare la spirale salari-prezzi, contenere le aspettative inflazionistiche degli operatori e dei mercati e ridurre le probabilità di ulteriori rialzi dei tassi da parte della BCE.

Nella Relazione il Governo specifica che il DEF 2023 conferma gli obiettivi di indebitamento netto definiti nei documenti di programmazione di novembre 2022 e si registra un andamento tendenziale lievemente più favorevole nel 2023 e nel 2024. Le risorse finanziarie recuperate con l'ulteriore indebitamento richiesto, destinate con un prossimo provvedimento governativo a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti e dal 2024 a ridurre la pressione fiscale, implicano la rideterminazione del saldo netto di bilancio da finanziare, la rimodulazione della spesa per interessi passivi fino al 2033 e il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine europeo descritto dal DEF all'esame.

### **I contenuti del DEF 2023**

**Sezione I - programma di stabilità.** In sintesi, i tre principali obiettivi programmatici del DEF 2023 sono: la graduale rimozione di alcune delle misure straordinarie di politica fiscale attuate negli ultimi anni, la prosecuzione di un percorso di graduale riduzione del deficit e del debito, il sostegno alla ripresa dell'economia per conseguire tassi di crescita e livelli di benessere più elevati di quelli registrati nei due decenni scorsi. Le tensioni di ordine geopolitico e le possibili conseguenze macroeconomiche hanno indotto il Governo a predisporre un documento improntato alla massima prudenza sulle stime dei principali

indicatori e sulle previsioni di crescita. Il governo considera che tra fine 2022 e inizio 2023 l'economia è risultata più resiliente di quanto atteso in autunno, grazie anche alla riduzione del prezzo del gas, esito anche della diversificazione dell'approvvigionamento delle materie prime e del comportamento virtuoso di famiglie e imprese. Nello scenario a legislazione vigente il PIL è previsto in termini reali allo 0,9 % nel 2023 (al rialzo rispetto al Documento programmatico di bilancio dove la crescita del 2023 era prevista allo 0,6%); nel 2024 all'1,4 % nel 2024, nel 2025 all'1,3 % e all'1,1 % nel 2026. Mentre la stima per il 2024 viene rivista al ribasso (dall'1,9) rispetto al DPB, la proiezione per il 2025 resta in linea con le previsioni autunnali, mentre la decelerazione prevista per il 2026 è dovuta a prassi metodologiche concordate a livello di Unione europea. Lo scenario programmatico sposta la crescita del PIL all'1,0% quest'anno e all'1,5 % nel 2024. La revisione al rialzo per l'anno in corso prende atto della ripresa dell'attività economica più rapida rispetto a quanto previsto nella NADEF, ma si fonda anche sull'ipotesi che "le imprese, con la marcata discesa dei prezzi del petrolio e del gas, e beneficiando anche delle risorse previste nel PNRR, sostengano la domanda d'investimenti, trainati dalla componente dei macchinari e attrezzature e dalle costruzioni". La stima al ribasso per il 2024 è spiegata con la prudenza di fronte a un contesto internazionale meno favorevole, in particolare per l'impatto ritardato dell'aumento dei tassi d'interesse.

**TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-9,0	-8,0	-4,5	-3,7	-3,0	-2,5
Saldo primario	-5,5	-3,6	-0,8	0,3	1,2	2,0
Interessi passivi	3,6	4,4	3,7	4,1	4,2	4,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-8,3	-8,5	-4,9	-4,1	-3,7	-3,2
Variazione strutturale	-3,3	-0,2	3,6	0,9	0,4	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	149,9	144,4	142,1	141,4	140,9	140,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	146,7	141,5	139,3	138,7	138,3	138,0
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-9,0	-8,0	-4,4	-3,5	-3,0	-2,5
Saldo primario	-5,5	-3,6	-0,6	0,5	1,2	2,0
Interessi passivi	3,6	4,4	3,7	4,1	4,2	4,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-8,4	-8,6	-4,9	-4,1	-3,7	-3,2
Variazione strutturale	-3,3	-0,2	3,6	0,9	0,4	0,5
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	149,9	144,4	142,0	141,2	140,8	140,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	146,7	141,5	139,2	138,5	138,3	137,9
<b>MEMO: NADEF 2021/ DBP 2022 (QUADRO PROGRAMMATICO)</b>						
Indebitamento netto	-7,2	-5,6	-4,5	-3,7	-3,0	
Saldo primario	-3,7	-1,5	-0,4	0,2	1,1	
Interessi passivi	3,6	4,1	4,1	3,9	4,1	
Indebitamento netto strutturale (2)	-6,3	-6,1	-4,8	-4,2	-3,6	
Variazione del saldo strutturale	-1,3	0,2	1,3	0,6	0,6	
Debito pubblico (lordo sostegni)	150,3	145,7	144,6	142,3	141,2	
Debito pubblico (netto sostegni)	147,1	142,7	141,8	139,6	138,6	
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1787,7</i>	<i>1909,2</i>	<i>2018,0</i>	<i>2102,8</i>	<i>2173,3</i>	<i>2241,2</i>
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1787,7</i>	<i>1909,2</i>	<i>2019,8</i>	<i>2105,7</i>	<i>2176,3</i>	<i>2244,2</i>

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle misure 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 2022 l'ammontare di tali interventi è stato pari a circa 56,3 miliardi, di cui 42 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 del 15 marzo 2023). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa lo -0,3 per cento del PIL nel 2023, dello -0,2 per cento del PIL nel 2024 e nel 2025 e che rimangano costanti al livello del 2025 nel 2026. 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 tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

A fronte dell'aumento generalizzato dei prezzi, trainato dal rialzo delle quotazioni dei prodotti energetici, la stretta monetaria della BCE in funzione deflattiva ha determinato, con il rialzo dei tassi, il drenaggio di liquidità operato

dalle banche centrali. La necessità di contrastare tempestivamente tali effetti sui redditi delle famiglie e sulle imprese ha condotto il Governo ad affiancare al DEF la richiesta di autorizzazione all'indebitamento. Per quanto, infatti, la crescita (+3,7% in termini reali nel 2022) abbia confermato il deciso recupero rispetto al crollo del 2020, la fiammata inflazionistica (IPCA pari all'8,7% nel 2022, contro l'1,9% del 2021) ha determinato una erosione consistente dei redditi reali e conseguentemente della propensione al consumo. L'inflazione, prevista al 5,7% quest'anno, si prevede scendere al 2,7 % nel 2024 e al 2,0 % nel biennio 2025-2026. Il ricorso all'indebitamento, comprensivo della spesa per interessi passivi conseguente il maggior disavanzo autorizzato, si attesta su importi che ammontano a 3,4 mld nel 2023 e 4,5 nel 2024. Le risorse che si rendono in tal modo disponibili saranno utilizzate con un provvedimento di sostegno del reddito disponibile e del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti nel 2023, e saranno destinate nel 2024 a interventi di riduzione della pressione fiscale, che dovrebbe passare dal 43,3% nel 2023 al 42,7% entro il 2026.

La prevista riduzione del cuneo fiscale a favore dei lavoratori a reddito medio-basso resta quindi in linea con quanto previsto dall'ultima legge di bilancio, che aveva confermato per il 2023 il taglio di due punti dei contributi sulle retribuzioni fino a 35 mila euro lordi, aggiungendo un punto per quelle fino a 25 mila euro. Dal 2025 l'autorizzazione all'indebitamento è destinata alla sola spesa per interessi passivi.

Nel 2022 il rapporto debito/PIL è risultato pari al 144,4%, 1,3 punti sotto la previsione del DPB. Una diminuzione che, coerentemente agli obiettivi indicati nello scenario programmatico, continuerà progressivamente nel 2023 al 142,1%, nel 2024 al 141,4, nel 2025 140,9 e al 140,4% nel 2026.

Il Governo sottolinea che non possono essere ignorati gli effetti di riduzione del rapporto debito/PIL che si sarebbero potuti registrare se il superbonus non avesse avuto gli impatti sui saldi di finanza pubblica che sono stati finora registrati. La recente riclassificazione dei crediti fiscali legati ai bonus edilizi da parte di ISTAT, in accordo con Eurostat, ha comportato il passaggio dal criterio di cassa a quello di competenza, determinando un dell'indebitamento netto (deficit) del 2022, il quale si è attestato all'8% del PIL anziché a un valore prossimo all'obiettivo programmatico del 5,6%. Per effetto di tale cambiamento contabile e delle recenti modifiche apportate alla disciplina dei bonus edilizi, l'andamento del deficit della PA tenderà peraltro a migliorare nei prossimi anni.

Il Governo è al lavoro per ottenere la terza rata del PNRR, pari a 19 mld. Sono in corso le interlocuzioni con le istituzioni europee per la revisione e la rimodulazione di alcuni interventi previsti dal PNRR e dei relativi *milestone* e

target. È inoltre in fase di elaborazione il capitolo del programma relativo al *REPowerEU*, che comprenderà anche nuovi investimenti. L'impatto del PNRR sul PIL con la realizzazione integrale di tutti i progetti come attualmente previsti potrebbe tradursi in un 1% in più quest'anno, fino a una potenziale spinta del 3,4% nel 2026, anno finale del Piano.

**Sezione II – finanza pubblica.** Il DEF 2023 è presentato nell'ambito di un quadro economico che mostra come si è detto diversi elementi di incertezza; gli effetti della pandemia e del caro energia si vanno attenuando, mentre le tensioni geopolitiche restano elevate e le politiche monetarie restrittive delle principali banche centrali hanno fatto emergere elementi di crisi nel sistema finanziario internazionale e aumentato l'avversione al rischio degli operatori. Malgrado tali fattori, il 2022 è stato un anno positivo sia per l'economia italiana che per le finanze pubbliche. In termini reali il PIL è cresciuto del 3,7% (con un notevole contributo degli investimenti fissi lordi), il fabbisogno del settore pubblico si è ridotto al 3,3% del PIL e il debito lordo della PA si è ridotto al 144% del PIL, nonostante i numerosi interventi di politica fiscale espansiva adottati per sostenere imprese e famiglie. Per quanto riguarda la crescita, dopo una contrazione rilevata nell'ultimo trimestre del 2021, i più recenti indicatori congiunturali mostrano una ripresa già nel primo trimestre del 2022. Nell'ambito del suddetto quadro economico-finanziario, gli obiettivi che il Governo si pone con il DEF 2023 sono i seguenti:

- 1) superamento delle misure straordinarie di politica fiscale e individuare nuovi interventi per rilanciare la crescita e sostenere i soggetti più vulnerabili;
- 2) riduzione graduale del deficit e del debito della PA in rapporto al PIL;
- 3) sostenere la ripresa della crescita economica per arrivare a tassi di crescita del PIL più elevati di quelli degli ultimi vent'anni;
- 4) riduzione dell'inflazione e recupero del potere d'acquisto

Nell'ambito del primo obiettivo il Governo mette in evidenza che la scelta di interrompere alcune misure emergenziali per il contenimento dei rincari dei carburanti e il fatto che alcune misure contro i rincari dell'energia hanno richiesto meno risorse di quelle preventivate ha consentito di finanziare nuove misure a sostegno delle famiglie, delle imprese e del servizio sanitario nazionale. In particolare, le nuove misure contro il rincaro dell'energia sono state rimodulate in favore delle famiglie più vulnerabili e delle imprese più esposte. Con la revisione di alcuni incentivi all'edilizia e con l'abolizione dello sconto in fattura

o della cessione del credito in luogo in alternativa alla fruizione della detrazione, il Governo intende rivedere l'intera materia degli incentivi edilizi.

In merito al secondo obiettivo (la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio - lungo periodo), il Governo conferma gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL assunti in precedenza. Gli obiettivi del Governo sono coerenti con le attuali regole del Patto di Stabilità e di crescita (PSC), che sarà riattivato dalla Commissione Europea a partire dal 2024. La Commissione ha presentato una proposta di revisione sulle regole di bilancio e la governance economica avviando così il negoziato nelle competenti sedi comunitarie e nazionali. Il Governo sostiene le principali linee della proposta, evidenziandone alcuni punti critici, che presenterà nel corso dei negoziati.

In merito al terzo obiettivo il Governo, pur presentando previsioni di crescita prudenziali (+0,9% nel 2023 e +1,4% nel 2024), conferma la volontà di innalzare il potenziale di crescita e di contenere l'inflazione. In questo quadro annuncia un provvedimento per il taglio di 3 mld dei contributi sociali in favore dei lavoratori dipendenti con reddito medio - basso e conferma la volontà di proseguire con la riduzione della pressione fiscale.

Un importante contributo all'innalzamento della crescita arriverà dagli investimenti e dalle riforme previste dal PNRR. Il Governo è impegnato nell'attuazione del Piano e nella rimodulazione di alcuni aspetti in modo da facilitarne l'attuazione. Un'ulteriore spinta alla crescita verrà dall'iniziativa europea *REPowerEU* per nuovi investimenti nelle reti di trasmissione dell'energia e nelle energie rinnovabili. La riforma del codice degli appalti e le altre riforme in programma (quali quella del fisco e della finanza per la crescita) daranno un ulteriore contributo.

In merito al quarto obiettivo, i provvedimenti per il contenimento del caro energia e la caduta del prezzo del gas hanno consentito di contenere l'incremento dell'inflazione (l'indice NIC è passato dall'11,8% a novembre 2022 al 7,7% di marzo 2023). La discesa dell'inflazione favorirà il recupero delle retribuzioni in termini reali, che dovrà avvenire in modo progressivo e non automatico, ma per mezzo della produttività del lavoro.

**Sezione III - programma nazionale di riforma.** Il sistema economico italiano ha dato conferma del sentiero di crescita intrapreso e si è rivelato adeguatamente resiliente; tuttavia, le proiezioni per il prossimo triennio sono state elaborate in uno scenario notevolmente prudente. Nei modelli di stima adottati si è, in particolare, mantenuta l'ipotesi del consistente contributo

all'innalzamento della crescita derivante dagli investimenti e dalle riforme incluse nel PNRR.

Gli obiettivi del Governo ricomprendono, tra gli altri, specifici *target*:

- il superamento graduale delle recenti misure straordinarie di politica fiscale e la definizione di nuovi interventi volti al sostegno dei soggetti più vulnerabili e al rilancio dell'economia;

- la riduzione, graduale e sostenuta, del *deficit* e del debito della PA in rapporto al PIL;

- l'elaborazione di una proposta di revisione delle regole di bilancio e degli altri aspetti della *governance* economica, ivi compresa la procedura sugli squilibri macroeconomici (soprattutto in vista della riattivazione delle regole del Patto nel 2024). In questa prospettiva si ritiene opportuno che agli investimenti pubblici destinati al contrasto dei cambiamenti climatici e alla transizione digitale (in coerenza con il PNRR) sia adottato un trattamento preferenziale;

- la revisione del PNRR, nel quadro di un confronto con la Commissione europea e alla luce dei rilevanti cambiamenti di contesto e delle ipotesi di riforma della politica economica europea. Ciò con il fine di potenziarne l'azione sul fronte della transizione energetica. Al riguardo, i punti salienti di confronto in seno alla Ue riguardano sia la *governance* economica (revisione del Patto di stabilità e crescita e del sistema di monitoraggio degli squilibri macroeconomici e delle politiche strutturali) sia la politica industriale europea (*Green New Deal*, inclusa la disciplina degli aiuti di stato).

Accanto al PNRR il Governo ha previsto l'attuazione di ulteriori investimenti, nell'ottica di rafforzamento della capacità produttiva nazionale attraverso azioni di più lungo periodo. Nell'orizzonte temporale di riferimento del DEF, il PNRR e il PNR sono inseriti nella medesima cornice; ciò in quanto il PNRR costituisce l'odierna sfida del Paese dal punto di vista tecnico e organizzativo che di coordinamento fra amministrazioni e livelli di governo. Gli obiettivi del PNR si riferiscono a nodi complessi come le dinamiche demografiche, la persistenza dei divari (generazionali, territoriali, di genere), le transizioni (ambientale, energetica, digitale). La realizzazione di tali obiettivi dipende dall'attuazione del sistema di riforme concepite e dalla capacità di consentire il pieno dispiegarsi dei relativi effetti sul sistema economico, produttivo e sociale.

In prosecuzione con quanto delineato nel medio periodo il Governo ha mantenuto la politica economica negli assi della competitività sostenibile delineati dalla Commissione nell'analisi annuale della crescita: stabilità

macroeconomica (attraverso il monitoraggio di debito e *deficit*); sostegno delle famiglie più vulnerabili e alle imprese; rilancio della produttività, degli investimenti e delle politiche dell'innovazione; sostenibilità ambientale.

Le principali riforme adottate riguardano:

la delega fiscale, provvedimento di ampio respiro con cui si intendono conseguire più obiettivi, tra cui un sistema fiscale trasparente ed equo (orizzontalmente e verticalmente) nonché la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario. Alcune azioni hanno riguardato la riduzione della tassazione sul ceto medio (rimodulazioni dell'IRPEF), il restringimento del *tax gap* su ogni tributo, il riordino delle *tax expenditures* (per generare margini di recupero di risorse destinabili a crescita e sviluppo); la novazione dei procedimenti accertativi e di riscossione e dei meccanismi sanzionatori, il ricorso della *tax compliance* volontaria e il superamento delle inefficienze negli *iter* di riscossione e di rimborso (attraverso il progressivo superamento del ruolo, l'accesso semplificato a una rateizzazione stabile e l'estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione per una maggiore rapidità dell'azione di recupero). Per quanto riguarda la riforma dell'Irpef l'asse portante è rappresentato dalla progressiva riduzione del numero di aliquote vigenti, accompagnata da una diminuzione del carico fiscale soprattutto per i redditi medi e, quindi, su un'ampia platea di contribuenti, per migliorare l'efficienza della struttura dell'imposta (riducendo gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro e semplificando il sistema tributario) e allineare il cuneo fiscale italiano a quello dei Paesi più avanzati.

Al riguardo la scorsa legge di bilancio ha agito sul sistema impositivo (seppur parzialmente), modificando il regime forfettario attraverso l'innalzamento da 65mila a 85mila euro della soglia che consente l'applicazione dell'imposta forfettaria del 15% sostitutiva di quelle ordinarie e prevedendo, per i contribuenti che non possono beneficiare della misura appena descritta e solo per il 2023, l'introduzione di una *flat tax* incrementale per i redditi individuali derivanti dall'esercizio di attività d'impresa, arti o professioni. Un ulteriore tassello della riforma fiscale riguarda l'imposizione societaria, attraverso il recepimento della norma sulla *global minimum tax* (direttiva n. 2022/2523) che prevede che dal 2024 entri in vigore l'imposta globale minima per le multinazionali con aliquota effettiva al 15%; ciò richiede un adeguamento dell'IRES al mutato contesto internazionale al fine di rendere il sistema fiscale italiano maggiormente attrattivo su scala globale. Con uno specifico disegno di legge il Governo ha inteso ridurre l'aliquota IRES sugli utili non distribuiti impiegati in investimenti qualificati in beni strumentali e nuove assunzioni,

nel rispetto dei limiti previsti dal quadro normativo UE e in coerenza con le nuove regole condivise a livello internazionale in materia di tassazione dei profitti delle multinazionali e di economia digitale.

La riforma fiscale prevede ulteriori interventi, tra cui: l'introduzione di un regime opzionale di tassazione per le imprese in contabilità ordinaria assoggettate a IRPEF, basato su un'imposta ad aliquota proporzionale allineata a quella ordinaria dell'IRES (al fine di promuovere la neutralità dei diversi sistemi di tassazione del reddito di impresa rispetto alla scelta della forma giuridica dell'impresa); la revisione organica dell'IRAP volta all'abrogazione del tributo e alla contestuale istituzione di una sovraimposta IRES per assicurare un equivalente gettito fiscale, per garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario, nonché il finanziamento delle Regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero che sono sottoposte a piani di rientro; l'aggiornamento del sistema dell'IVA, attraverso il riordino della normativa in un testo unico e la razionalizzazione del numero e del valore delle aliquote.

Altre azioni riguardano le accise, mediante la ridefinizione delle aliquote attualmente vigenti sui prodotti energetici (carburanti e combustibili) e sull'energia elettrica, tenendo conto dell'impatto ambientale di ciascun prodotto e con l'obiettivo di contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti attraverso l'utilizzo della leva fiscale, in linea con gli impegni internazionali G20 e G7 e UE.

In ordine ai redditi da capitale il Governo intende operare alcune semplificazioni attraverso la creazione di un'unica categoria di redditi di natura finanziaria e l'introduzione della compensazione eterogenea nell'ambito delle diverse fonti di redditi da capitale.

Codice dei contratti pubblici, il cui aggiornamento è ispirato a principi di efficienza e semplificazione, al fine di velocizzare lo svolgimento delle gare attraverso la riduzione delle stazioni appaltanti, l'ampliamento delle possibilità del ricorso al sub-appalto, la partecipazione delle pmi alle fasi di realizzazione delle infrastrutture. Le disposizioni del nuovo codice, in linea con il PNRR e con i principi e criteri direttivi della legge delega (legge 21 giugno 2022, n. 78) consentiranno la digitalizzazione dell'intera procedura dei contratti pubblici che potrà contare sul ruolo decisivo della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e sul fascicolo virtuale dell'operatore economico. Dal lato della domanda il nuovo codice prevede un nuovo meccanismo di qualificazione per le amministrazioni aggiudicatrici, in grado di attestarne l'idoneità allo svolgimento delle procedure di affidamento. In tal

modo si intende avviare un processo di professionalizzazione delle stazioni appaltanti, che saranno incentivate ad aggregarsi, ovviando all'attuale frammentazione degli enti aggiudicatori. In tema di semplificazione il nuovo codice è intervenuto in altri ambiti, tra cui: la progettazione (riducendone i livelli da tre a due a parità di standard tecnico-qualitativi e prevedendo il ricorso all'appalto integrato); il principio la libertà di scelta delle procedure di affidamento in caso di appalti sotto-soglia; l'introduzione di un generale *favor* per la suddivisione in lotti degli appalti, quale regola ordinaria nell'esecuzione degli stessi, con l'obiettivo di favorire la partecipazione alle gare delle micro, piccole e medie imprese, anche di prossimità.

Giustizia. Gli interventi previsti hanno l'obiettivo di incidere su più fronti, complementari e inscindibili: organizzazione, dimensione extra-processuale e dimensione endo-processuale. Le riforme coinvolte riguardano sia il processo civile che penale. I *target* individuati consistono in: riduzione della durata dei processi civili e penali (rispettivamente 40% e 25%); riduzione dell'arretrato; formazione del personale della PA. Come già sottolineato dalla Commissione europea nel *Country Report 2022*, la riforma del sistema giudiziario rappresenta una delle sfide più impegnative e di più ampio orizzonte che l'Italia si è impegnata ad affrontare nell'ambito del PNRR. I dati a oggi mostrano come la durata dei processi civili tra ottobre 2021 e settembre 2022 si sia ridotta di circa il 6% presso i tribunali e le corti d'appello e del 26% presso la corte di cassazione; nel settore penale la medesima riduzione si è attestata al 7,5% presso i tribunali e la corte di cassazione e del 12,7% presso le corti d'appello; si è rilevata una graduale riduzione dell'arretrato di lavoro, con una diminuzione dei procedimenti pendenti nel III trimestre 2022 di oltre il 5% sia nel civile sia nel penale.

Riforma del quadro normativo in materia di insolvenza, finalizzata a offrire nuovi e più efficaci strumenti agli imprenditori per sanare le situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che appaiono reversibili, grazie al ricorso alla "composizione negoziata della crisi", a meccanismi di allerta precoce pre-insolvenza e alla specializzazione di organi giudiziari e pre-giudiziari. L'intervento normativo recepisce, inoltre, la normativa europea sulla ristrutturazione preventiva, sull'insolvenza, sull'esdebitazione e sulle interdizioni (direttiva 2019/1023).

Revisione/razionalizzazione del sistema di incentivi, del codice della proprietà industriale e semplificazione procedurale in materia di investimenti.

Interventi mirati sui mercati dei capitali. Il Governo, con l'adozione del decreto-legge n. 25/2023, ha introdotto nuove misure in materia di emissioni e circolazione di determinati strumenti finanziari in forma digitale e di semplificazione della sperimentazione *FinTech*, garantendo la piena operatività in Italia del regolamento europeo 2022/858. Oltre agli interventi di ampliamento e diversificazione delle fonti di finanziamento per le imprese, si è data prosecuzione alla razionalizzazione del regime delle garanzie pubbliche come strumento di incentivo all'erogazione di finanziamenti bancari.

Disegno di legge annuale per la concorrenza, al fine di assicurare una piena e perdurante apertura dell'intero sistema economico nazionale. L'approccio scelto consiste in azioni puntuali e settoriali, volte a rimuovere singoli e specifici ostacoli alla concorrenza e/o alla libertà di iniziativa economica degli operatori, in una prospettiva di riduzione dei controlli e dei vincoli amministrativi, nei limiti di quanto strettamente indispensabile alla salvaguardia di interessi. Gli ambiti coinvolti riguardano lo sviluppo delle reti nazionali dell'energia elettrica, il risparmio energetico, il settore farmaceutico.

Riforme del sistema scolastico, finalizzate al rafforzamento e a una maggiore integrazione con la dimensione europea. Tali interventi riguardano: la riorganizzazione del sistema scolastico, la formazione del personale, le procedure di reclutamento e di progressione di carriera, il riordino degli istituti tecnici e professionali, lo sviluppo della formazione professionale terziaria con il potenziamento degli istituti tecnologici superiori. Linee di investimento per circa 18 mld riguardano l'edilizia scolastica e l'allestimento di ambienti di apprendimento innovativi (strumenti per la didattica digitale e laboratori formativi per le professioni digitali del futuro e lo sviluppo delle competenze di docenti e studenti).

Modernizzazione della PA. La Commissione europea ha inserito nelle Raccomandazioni per Paese, fin dal 2019, la necessità di intervenire sulla PA, per rafforzarne la capacità amministrativa, snellire le procedure, digitalizzare i processi e potenziare le competenze digitali. La macchina pubblica è un agente essenziale per una crescita sostenibile. Nel PNRR la modernizzazione della PA compare come una riforma orizzontale e abilitante, a sua volta

suddivisa in più ambiti: accesso e pubblico impiego, buona amministrazione e semplificazione, competenze e capacità amministrativa. Gli interventi finora adottati in tema di accesso e pubblico impiego hanno riguardato: l'accelerazione nelle procedure di reclutamento (tra cui la creazione del portale unico del reclutamento InPA), la modernizzazione delle procedure selettive (che ha consentito una riduzione significativa della durata media dei concorsi), la riforma delle competenze e delle carriere (riprogettazione del sistema dei profili professionali, di sviluppo delle carriere e di formazione professionale). Sul fronte delle semplificazioni, il decreto-legge per l'attuazione del PNRR (d.l. 24 febbraio 2023, n. 13) ha riguardato la realizzazione di una prima *tranche* di circa cinquanta semplificazioni. L'obiettivo generale è la creazione di un catalogo unico delle procedure, giuridicamente valido su tutto il territorio nazionale, in ambiti rilevanti come energia, lavoro, fisco, disabilità e sociale. Nel medesimo ambito è *in fieri* il monitoraggio sui provvedimenti secondo la funzione e/o la motivazione, al fine di eliminare le norme che ormai hanno definitivamente esaurito la propria funzione.

In tema di innovazione e sostenibilità e nella linea di rafforzamento della catena di approvvigionamento dei semiconduttori in Europa il Governo ha incrementato per 292,5 mln il nuovo investimento di 730 mln per il sito di *STMicroelectronics* presso la città di Catania. Il progetto rientra nel PNRR e darà vita alla prima linea di produzione integrata di *wafers* epitassiali di carburo di silicio su scala industriale in Europa. L'investimento è stato riconosciuto come *first-of-a-kind* dalla Commissione UE, che ne ha sottolineato il contributo alla sovranità europea nella microelettronica, in linea con l'ambizione della Comunicazione sullo *European Chips Act*.

La rivoluzione verde ricomprende le strategie di interesse nazionale come il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, in corso di revisione alla luce dei nuovi obiettivi europei del pacchetto *Fit for 55*, il Programma di controllo dell'inquinamento atmosferico, la Strategia nazionale per l'economia circolare, il Programma nazionale di gestione dei rifiuti, la Strategia nazionale per la biodiversità e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS). Gli obiettivi chiave di questa strategia complessa e articolata sono: decarbonizzazione, sviluppo delle energie rinnovabili, potenziamento delle risorse nazionali, sviluppo dell'economia circolare.

In merito alla transizione digitale, le strategie di riferimento comprendono la Strategia nazionale per la banda ultra-larga ("*Verso la Gigabit Society*") e "*Italia digitale 2026*".

In adempimento degli obblighi internazionali, il Consiglio dei ministri a marzo 2023 ha approvato il disegno di legge che introduce il codice dei crimini internazionali. Ulteriori e recenti atti attuativi di obblighi europei riguardano le operazioni societarie transfrontaliere; il *whistleblowing*; la *class action*, il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento, confisca e contrasto alla diffusione di materiale terroristico *on line*.

Sono in corso di elaborazione disegni di legge di riforma della disciplina dei reati contro la Pa, della criminalità minorile, nonché la revisione della disciplina processuale in ambiti di forte interesse anche nell'opinione pubblica, quali ad esempio le intercettazioni. In ambito civile è allo studio un possibile intervento di efficientamento del recupero crediti. Saranno, inoltre, adottati i decreti attuativi relativi alla disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza e sono in corso di formulazione i decreti attuativi e corretti della legge delega sull'ordinamento giudiziario e misure relative all'edilizia carceraria.

La stima degli effetti sul PIL reale di breve, medio e lungo periodo generati dalle riforme su menzionate è indagata con specifici modelli econometrici.

Effetti sul PIL reale delle riforme in istruzione e ricerca, mercato del lavoro, pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza e appalti (scostamenti % rispetto allo scenario base)

Riforme	2026	2030	Lungo periodo
Istruzione e ricerca	0,5	0,9	3,0
Politiche attive del mercato del lavoro	1,5	2,4	3,5
Pubblica Amministrazione	0,9	1,6	2,3
Giustizia	0,4	0,6	0,7
Concorrenza e Appalti	0,1	0,2	0,6

Fonte: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Nel PNR è illustrato il percorso compiuto in ordine all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti nell'Agenda 2030, con particolare riferimento ai *target* che, in relazione a quanto evidenziato nel *Country Report* e nel Rapporto Eurostat 2002, appaiono ancora di difficile realizzazione.

### Le osservazioni delle Parti sociali

Il DEF appare seguire l'impostazione tipica del periodo pre-pandemico, quella del rigore dei conti. Il fatto che le stime contenute nel DEF appaiano piuttosto distanti da quelle formulate pochi giorni prima dal Fondo monetario internazionale induce a una prima riflessione. Per quanto il FMI sia solito

indicare da anni il nostro Paese come il “malato” dell’occidente, una certa cautela rispetto ai numeri sulla crescita indicati dal Governo sembra opportuna. Infatti, con riferimento al periodo 2020-2023, si calcola una crescita dell’8,6% a livello globale, del 6% per gli USA, del 3,1% per la zona euro e solo del 2% per l’Italia. Il Paese continua dal 2000 a perdere peso all’interno dell’Unione: all’inizio del millennio l’Italia rappresentava il 18% del PIL dell’Eurozona, oggi il 12%. Dubbi si pongono quindi in merito alla capacità delle politiche descritte in questo DEF di invertire la rotta.

Veniamo ai numeri governativi. Si punta a portare il rapporto deficit/PIL dal 5,6% del 2022 e dal 4,35% tendenziale al 4,5% per il 2023. Per il 2024 dal 4,5% di PIL si passerebbe al 3,7%. Se si considera che la regola europea del tetto al 3% sarà ripristinata a partire dall’anno prossimo, e si guardano le stime relative al 2026, quando secondo il Governo si passerebbe da un deficit/PIL del 5,6% del 2022 - al netto degli effetti dovuti al cambio di contabilizzazione dei bonus edilizi - al 2,5%, si nota che il valore di questo “rientro” varrebbe circa 70 mld. Occorre capire da dove ricavare queste risorse, e se tale ambizioso obiettivo dovrà essere perseguito tramite la riduzione del numeratore o con l’aumento del denominatore. La recente riclassificazione da parte di Eurostat delle spese dei *bonus* edilizi comporta un gonfiamento del deficit del 2022 (dal 5,6% all’8% del PIL); dal punto di vista contabile questa operazione comporterebbe per il 2023 la liberazione di risorse pari a circa 10 mld, dei quali circa la metà già destinati a finanziare gli aiuti contro il caro energia scaduti a marzo.

La programmazione finanziaria del periodo 2023-2026 è ispirata a estrema prudenza, quasi eccessiva: si capisce che l’intenzione sottesa è di non creare frizioni rispetto ai mercati finanziari, frizioni che si rifletterebbero in ulteriori incrementi dei tassi di interesse. Ricordiamo che l’effetto pieno dei rialzi dei tassi sui costi per le imprese si sviluppa in almeno quattro trimestri.

Va anche ricordato come la spesa per interessi passivi (conto economico consolidato delle PPAA) sia salita dai 57,3 mld del 2020 agli 83,2 del 2022. Questo spiega perché nel 2023 la spesa per investimenti pubblici sia prevista dal DEF in calo, intorno ai 74-75 mld. Sul più lungo periodo l’impostazione del DEF è anche più restrittiva: l’andamento della spesa primaria rispetto al PIL nominale mostra una contrazione tendenziale dal 52,4% del 2022 al 45,1%, che per lo 0,8% dovrebbe consistere in un abbassamento della pressione fiscale e in massima parte in una riduzione del disavanzo pubblico (dal -8% del 2022 al -2,5% del 2026).

Qui si pongono due considerazioni. La prima sulla riforma delle regole contabili europee, che si riattiveranno fra un anno. La proposta di riforma avanzata dalla

Germania, che consiste nello spingere i Paesi più indebitati a ridurre il rapporto debito/PIL di almeno un punto l'anno, appare una proposta condivisibile e meno austera di quella formulata dalla Commissione UE, perché la richiesta, chiara e trasparente, appare formulata in modo da poter essere soddisfatta dall'Italia: già in questo DEF il Governo punta ad abbassare il rapporto debito/PIL dal 144,4% del 2022 a 140,4% del 2026, cioè circa un punto l'anno. In ogni caso, anche nuove regole del Patto di stabilità non funzioneranno se non si costruisce una capacità fiscale europea, o quanto meno una politica di bilancio europea intesa come somma delle decisioni nazionali, in grado di attivarsi in senso espansivo nelle fasi di recessione e in senso restrittivo nelle fasi di crescita.

La seconda osservazione riguarda i prezzi e la loro effettiva dipendenza dalla criticità di approvvigionamento energetico. Da un recentissimo quadro comparativo curato dall'UPB emerge come in Italia i prezzi di alcune tipologie di prodotti per la casa a impatto energetico (apparecchi per riscaldamento, condizionatori) abbiano registrato una crescita tendenziale superiore alla media europea a partire dalla seconda metà del 2020, quando il *superbonus* è entrato in vigore<sup>1</sup>. Il sospetto che non sia solo l'approvvigionamento di energia a sospingere i prezzi renderebbe inevitabile attivare un attento monitoraggio sui prezzi dei beni e delle materie prime. Peraltro, per quanto negli ultimi tre mesi la variazione congiunturale dei prezzi sia stata addirittura negativa, si è comunque registrato un effetto rimbalzo sul prezzo del petrolio e ciò porta a non escludere un'ulteriore fiammata sui prezzi e sui tassi nominali. Il CNEL segnala, in ogni caso, come i consumi delle famiglie, che hanno ben tenuto nel corso del 2022 grazie al risparmio accumulato nel biennio pandemico, siano nell'ultimo trimestre scesi dell'1,6% a causa della diminuzione del reddito reale dovuta all'inflazione. Non sembra pertanto questo il Documento contenente la risposta ai problemi del Paese, a cominciare dalle *policy* di contenimento dei prezzi e dalla promozione di una crescita sostenuta e stabile.

---

<sup>1</sup> Ufficio parlamentare di bilancio, Nota sulla congiuntura, aprile 2023 (upbilancio.it). "L'aumento cumulato dei prezzi di questo paniere di beni tra il terzo trimestre del 2020 e il quarto del 2022 è stato di quasi il 40% in Italia, a fronte di incrementi più contenuti in Germania e nell'area dell'euro (intorno al 20%) così come in Francia e Spagna, dove la variazione è stata tra il 3 e il 10%. (...) utilizzando i dati sui prezzi di circa 7.000 prodotti per la climatizzazione delle abitazioni (caldaie e condizionatori) venduti *online* su una grande piattaforma di distribuzione in Italia, Francia, Germania e Spagna, è emerso che fino alla metà del 2021 la dinamica dei prezzi italiana era tendenzialmente inferiore a quella di Francia e Spagna, mentre il divario si è chiuso ed è divenuto positivo l'anno scorso, nei trimestri durante i quali i flussi di lavori finanziati con il *superbonus* hanno accelerato rapidamente".

Il nodo centrale riguarda la esiguità delle risorse attivate: la generazione di importanti avanzi primari nell'orizzonte temporale del DEF si tradurrà molto probabilmente in tagli di spesa. Ora, all'esito dei marcati tagli lineari già causati dall'impennata dell'inflazione, manca nel DEF 2023 un'idea di **revisione della spesa** collegata a un serio percorso di riqualificazione della spesa pubblica. Stando a quanto previsto nell'ultima legge di bilancio e nel PNRR, il recupero derivante dalla razionalizzazione della spesa pubblica dovrebbe garantire appena 1,5 mld nel 2024, 2 nel 2025 e 2,2 nel 2026: troppo pochi anche solo per le cosiddette politiche invariate.

Mancano nel DEF stanziamenti volti al sostegno della coesione sociale, alle politiche di inclusione e di contrasto alla povertà, al sostegno ai presidi di cittadinanza come sanità, istruzione e non autosufficienza.

Poiché le risorse appaiono limitate, le uniche vere a disposizione saranno quelle previste dal PNRR, *RePowerEU* e fondi di coesione. A tale fine il CNEL sottolinea ancora una volta come sia essenziale che tali risorse europee siano utilizzate tutte in modo efficiente e nei tempi stabiliti, anche se perplessità vengono sollevate in merito alla capacità di tali risorse, anche qualora integralmente spese, di determinare una significativa riduzione dei livelli di disoccupazione e un aumento consistente dell'occupazione. È utile, pertanto, ricordare che nel biennio 2020-2022 le opere finanziate hanno coinvolto 17,7 mld sui 24,5 previsti. Nelle politiche di coesione sono stati spesi 43 mld dei 126 messi a disposizione, probabilmente - come sostiene il Governo - a causa dell'eccessiva parcellizzazione degli interventi e per il mancato efficace collegamento con il PNRR. Diventa quindi concreta l'ipotesi di spostare i progetti del PNRR che realisticamente non saranno completati entro il 2026 sulla programmazione dei fondi di coesione, purché se ne conservi la destinazione territoriale e non vi sia un effetto sostitutivo dei progetti già previsti per la coesione.

Fra le azioni di politica economica su cui si concentra l'attenzione dell'esecutivo figura la riduzione del **cuneo fiscale**, che per quanto destinata ai redditi medio-bassi, appare insufficiente in termini di crescita aggiuntiva attivata, nel confronto fra tendenziale e programmatico, e necessita di stanziamenti derivanti da altre fonti. L'esiguo ammontare destinato al taglio dei contributi per i lavoratori dipendenti sotto i 25 mila euro dovrebbe essere integrato con risorse recuperate da una attenta revisione della spesa.

Manca del tutto una svolta nella **lotta all'evasione fiscale** necessaria a recuperare risorse importanti per il Paese e a restituire un fondamento di equità nei rapporti

fra cittadini e fisco. Di fatto si è arenata la realizzazione di una piena e completa riforma fiscale, promessa dai passati esecutivi.

Nel DEF non compaiono politiche a sostegno di una buona e stabile **occupazione**, mentre gli interventi in materia di lavoro si concentrano sul taglio previsto sui contributi sociali per il **lavoro** subordinato, taglio che ammonterebbe a circa 3 mld, da aggiungere ai 2 già previsti dall'ultima legge di bilancio. Eppure, il tema lavoro, e di come sospiare un tasso di attività fanalino di coda in Europa, dovrebbe collocarsi al centro della strategia governativa. Una recentissima tabella di Eurostat in cui si comparano gli andamenti dei mercati del lavoro dei 27 Paesi UE con riferimento al 2022, mostra che l'Italia si colloca al nono posto con 362mila nuovi occupati (pari a +1,9% nell'anno), a fronte di una media UE di +1,5%, di un +1,4% della Germania e di un +0,9% della Francia. Questa buona *performance* non deve impedire di sottolineare come essa sia largamente influenzata dalla decrescita della popolazione in età di lavoro (-670mila individui nell'ultimo triennio) che inesorabilmente proseguirà per ragioni demografiche. Risulta del tutto assente una prospettiva riformatrice delle politiche attive del lavoro, sul cui efficiente funzionamento grava una frammentazione delle istituzioni coinvolte, ma anche, semplicemente, l'assenza di un sistema informativo unico.

Mentre la cronaca ci ricorda ogni giorno come il tema dovrebbe assumere un posto centrale in ogni agenda governativa, nel DEF è totalmente assente il tema della **sicurezza sui luoghi di lavoro**, anzi: il governo smantellata la funzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

A dispetto delle dichiarazioni fatte dallo stesso Governo durante gli incontri con i sindacati, scompare dall'agenda dell'esecutivo la riforma strutturale della legge Fornero, che avrebbe dovuto concludersi con la prossima legge di bilancio. Il disegno di legge *in fieri* di pensionamento anticipato con 41 anni di contribuzione + 62 anagrafici ("quota 103") andrebbe esaminato nel quadro di una riforma organica e completa del sistema previdenziale, che tenga conto di scenari di lungo periodo, delle dinamiche demografiche e del pesante *mismatching* esistente sul mercato del lavoro fra domanda e offerta.

Veniamo al **settore pubblico**. Dal DEF traspare l'idea che il recupero delle perdite di potere d'acquisto subite dai salari per effetto dell'impennata inflazionistica debba avvenire mediante l'aumento della produttività. Da parte sindacale si segnala, piuttosto, come a fronte di una rincorsa fra inflazione e profitti (più che fra salari e inflazione) si debba ritenere prioritaria la strada del recupero

dell'inflazione attraverso lo strumento della contrattazione collettiva. Si rileva invece come il Governo non abbia previsto risorse per i rinnovi contrattuali per il triennio 22/24 né per un piano straordinario di assunzioni sufficienti a garantire accettabili livelli di erogazione dei servizi pubblici fondamentali.

Il miglioramento della capacità amministrativa e il potenziamento della capacità di spesa delle PPAA erano e restano il perno del PNRR; per questo la scelta di disinvestire sul lavoro pubblico rischia di compromettere questo obiettivo strategico per il Paese.

Con riferimento alla spesa sanitaria, la crisi pandemica ha evidenziato la necessità di un deciso potenziamento degli investimenti nel settore.

Il quadro programmatico della spesa per il FSN riportato nel DEF prevede per il 2024 una flessione di circa 3,3 miliardi (-2,4%) rispetto al 2023 che verrà (parzialmente) recuperata nel 2025 per 2,3 miliardi (1,7%), mentre solo a partire dal 2026 si realizzerebbe un incremento rispetto ai livelli attuali (138,4 miliardi).

In rapporto al PIL la spesa sanitaria cala di mezzo punto raggiungendo così il livello di finanziamento più basso, degli ultimi anni, a fronte di una media UE del 9%.

Restano senza adeguata risposta le priorità quali la riforma dell'assistenza sul territorio, il potenziamento delle dotazioni organiche del sistema sanitario nazionale, la garanzia dell'erogazione delle prestazioni (con l'abbattimento delle liste di attesa).

Sul piano delle risorse umane è necessario procedere allo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro (triennio 2022-24),

È necessario un investimento strutturale per risollevarla la sanità italiana e per dotare il Paese di un sistema sanitario adeguato alle sfide connesse ai rischi globali e al costante invecchiamento demografico con il suo portato di necessità di assistenza per i non autosufficienti.

In tema di **transizione ambientale**, e per quanto riguarda *RePowerEU*, che comprende investimenti nelle reti di trasmissione dell'energia e nelle filiere delle fonti rinnovabili, il DEF illustra gli assi di intervento e il collegamento con il PNRR e i fondi di coesione, ma mancano i dettagli sulla tipologia di misure da adottare, così come manca la correlazione con gli investimenti nel digitale e nelle competenze. È curioso che mentre nel DEF siano riportati i "punteggi" che il Paese realizza sugli obiettivi di sviluppo sostenibile formulati nel quadro dall'agenda delle Nazioni Unite 2030, si nota che l'Italia realizza la *performance* peggiore negli obiettivi 10 (disuguaglianze) e 17 (cooperazione internazionale), due degli ambiti sui quali non sono previste politiche descritte nel DEF.

*Allegato:*

**Le previsioni degli istituti di analisi economica**

# **Il quadro economico e le politiche del DEF 2023**

Nota per il CNEL

17 aprile 2023

## Sommario

Il quadro economico del DEF.....	3
Le previsioni di finanza pubblica. ....	10
I rischi del quadro previsivo.....	15

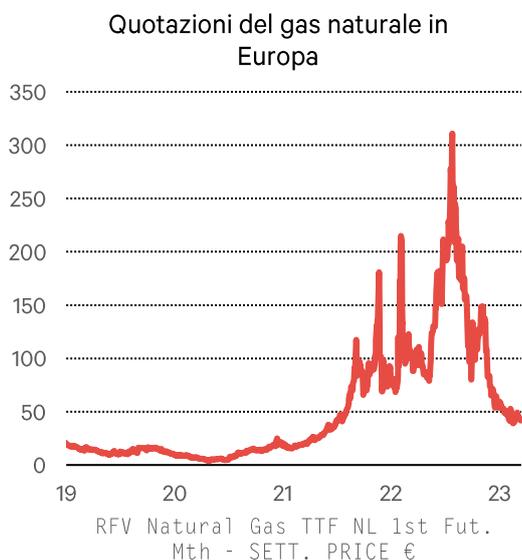
## Il quadro economico del DEF

Il Documento di economia e finanza appena diffuso delinea le politiche economiche per i prossimi anni all'interno di uno scenario ancora molto incerto.

In linee generali, rispetto alla NadeF del mese di ottobre, **alcuni aspetti dello scenario economico sono decisamente migliorati, a fronte di nuovi elementi di rischio che si sono manifestati.**

Fra i primi certamente il passaggio più importante è costituito dalla **caduta delle quotazioni del gas naturale** e dalla conseguente discesa dei prezzi dell'energia sui mercati europei; questo andamento favorirà il miglioramento del saldo commerciale europeo e la discesa dell'inflazione. Inoltre, il quadro economico internazionale beneficerà nei prossimi mesi del **superamento da parte dell'economia cinese dell'ondata invernale della pandemia**, che asseconderà la normalizzazione del funzionamento delle global supply chain.

D'altra parte, nelle scorse settimane nuovi elementi di incertezza si sono affacciati sullo scenario. In particolare, i **segnali di frenata dell'economia americana** sono aumentati; inoltre, considerando la recente crisi di alcune banche, è probabile che nei prossimi mesi **le condizioni creditizie internazionali probabilmente peggioreranno.**



Il contesto internazionale viene incorporato dal Def nel quadro delle variabili esogene. In particolare, il Def recepisce i miglioramenti dal versante dell'offerta, incorporando le attese di mercato nella proiezione delle quotazioni del gas e del petrolio, con un effetto migliorativo sull'andamento delle ragioni di scambio dell'Italia.

Al contempo, il quadro economico internazionale è valutato con estrema prudenza per quest'anno, con la previsione di una crescita del commercio mondiale dello 0.5 per cento, seguita però da un deciso

rafforzamento. A partire dal 2024 la crescita del commercio si posizionerebbe mediamente intorno al 4 per cento, definendo quindi uno scenario relativamente favorevole per le esportazioni.

In generale, quindi, si può affermare che lo scenario economico internazionale del 2023 definisce una fase di passaggio, prima che l'economia mondiale si riporti su tassi di crescita di trend.

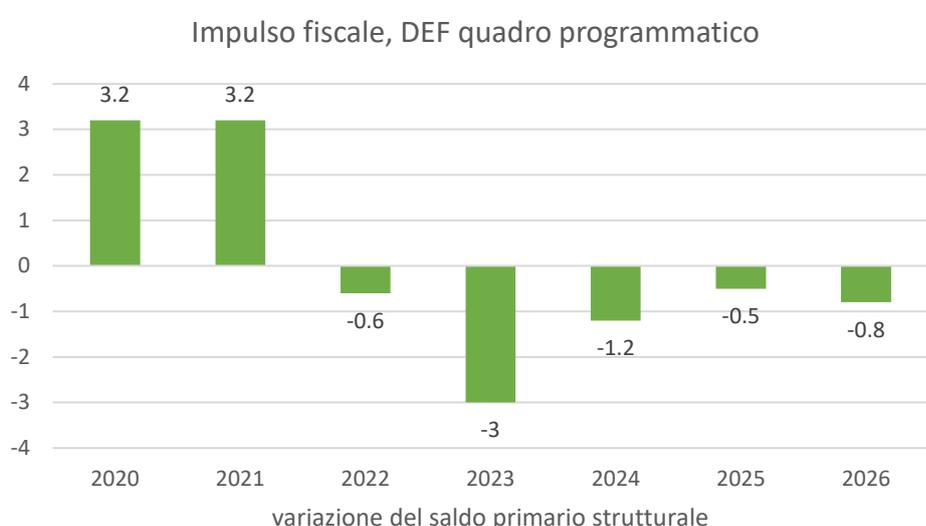
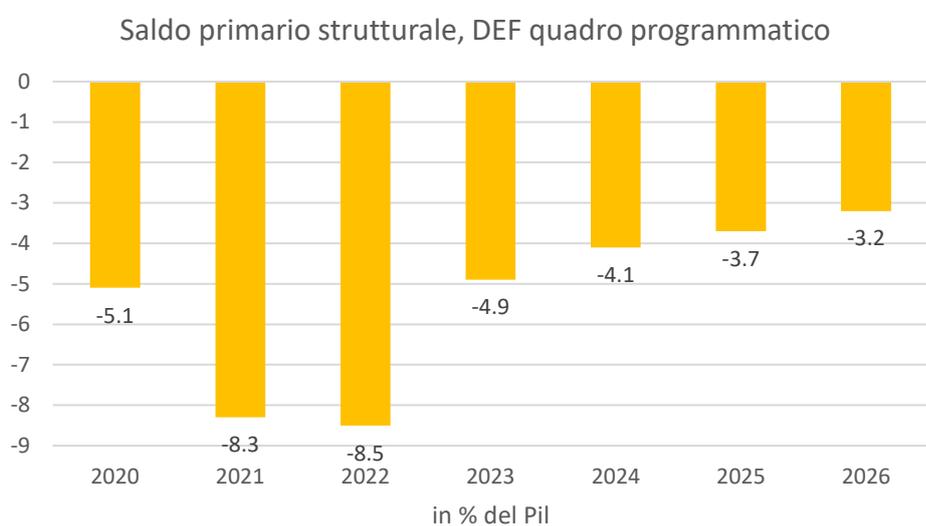
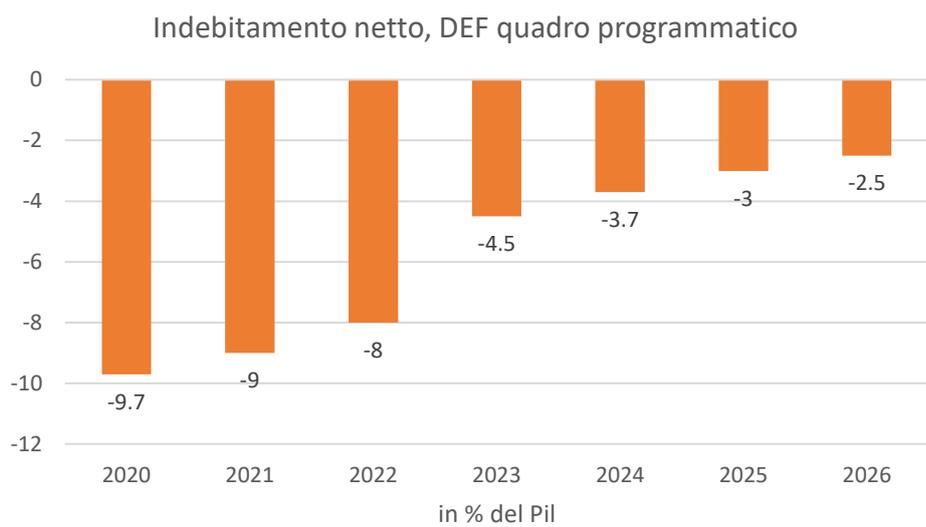
Oltre alle esogene internazionali, un'altra assunzione che possiamo definire "esterna" allo scenario, è rappresentata dal ripristino dei target di finanza pubblica europei a partire dal 2024. In generale, è tutt'ora in corso la revisione delle regole sulla governance europea, ma appare scontato che dall'anno prossimo tornerà a valere almeno l'obiettivo del 3 per cento del Pil sull'indebitamento; possibile che, come del resto negli obiettivi del Def, questo target non dovrà essere conseguito puntualmente nel 2024, ma la tendenza sarà comunque quella di una rapida discesa.

In questo quadro, **il Governo ha sostanzialmente confermato gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica formulati nel Dpb**. Peraltro, tali obiettivi sarebbero sostanzialmente già acquisiti nel quadro tendenziale, che difatti non si discosta molto dagli andamenti del quadro programmatico, che rivede in senso peggiorativo il saldo di pochi decimi.

In generale, quindi **la stance della politica fiscale è restrittiva**: il deficit difatti passerebbe da un valore piuttosto elevato nel 2022 (8 per cento del Pil) a un saldo del 3.7 per cento nel 2024 nel quadro programmatico per poi raggiungere la soglia del 3 per cento nel 2025. Una correzione quindi di ben 5 punti di Pil in due anni. Una parte del miglioramento indicato dal Def rifletterebbe gli effetti positivi della ripresa sulle poste di finanza pubblica. Tuttavia, indicatori dell'andamento strutturale dei conti pubblici, come il saldo primario strutturale, registrerebbero ugualmente un miglioramento significativo. L'impulso fiscale alla crescita dell'economia, rappresentato dalla variazione di tale saldo, risulterebbe ampiamente negativo, soprattutto quest'anno, ma anche il prossimo.

Contribuirebbero al miglioramento del saldo soprattutto il venir meno di molte misure di tipo straordinario a valere sul 2022 e in parte sul 2023. In particolare, il ridimensionamento degli incentivi del superbonus e la riduzione da quest'anno delle misure di contrasto al caro energia, e la loro definitiva soppressione dal prossimo.

Peraltro, come lo stesso Def evidenzia, la politica di bilancio svolge un ruolo fondamentale nel sostenere la crescita dell'economia nei prossimi anni, attraverso la realizzazione delle misure del Pnrr. Tale ruolo richiede quindi una accelerazione dopo le esitazioni che hanno caratterizzato la fase di avvio del programma.



Alla luce di quanto evidenziato, si può affermare che il quadro macro del Def sia disegnato intorno a due grandi ipotesi: da una parte che gli shock legati alla pandemia e alle commodities energetiche siano terminati, e che l'economia internazionale registri una fase di recupero, soprattutto dal 2024; dall'altra che l'Italia possa normalizzare la propria politica di bilancio, realizzando una correzione dei livelli dell'indebitamento significativa a partire da quest'anno.

In definitiva, le condizioni di fondo che definiscono il contesto economico, pur descrivendo il superamento delle emergenze poste dalla pandemia e dalla crisi energetica durante gli anni passati, non sono meno impegnative, soprattutto considerando gli sforzi di aggiustamento dei saldi di finanza pubblica e la contestuale politica di rafforzamento degli investimenti.

Date queste condizioni, **la crescita indicata dal Def** risulta pari all'1 per cento quest'anno nel quadro programmatico, con una revisione in senso migliorativo rispetto a quelle del Dpb di ottobre, in larga misura legata al quadro tendenziale più positivo, evidenziando quindi i riflessi delle indicazioni positive emerse a inizio anno dal quadro economico internazionale.

Le ipotesi macroeconomiche appena descritte hanno quindi riscontro nelle caratteristiche dello scenario macro proposto dal Def. Innanzitutto, si osserva il buon **ciclo dell'export** innescato dalla ripresa del commercio mondiale. Il contributo del net export alla crescita del Pil è comunque sostanzialmente nullo dal 2024, in quanto la crescita delle importazioni risulta sostenuta dall'andamento vivace della domanda interna.

Il traino della domanda interna è legato principalmente al ciclo degli **investimenti**. Il buon andamento di questa voce della domanda è un esito della sovrapposizione di due fattori che operano in direzione opposta: la riduzione degli incentivi del superbonus, che ne influenzerà negativamente l'andamento, e l'accelerazione dei programmi del Pnrr, che invece ne sosterrà la crescita. È evidente quindi come l'accelerazione della realizzazione del Programma risulti cruciale nello scenario del Governo.

Circa i **consumi** delle famiglie, la crescita si porta sopra l'1 per cento dal prossimo anno, supportata soprattutto dalla discesa dell'inflazione. D'altra parte, la spesa della PA evidenzia variazioni di segno negativo in termini reali, tanto quest'anno quanto il prossimo.

**TAVOLA II.3.A. PROSPETTIVE MACROECONOMICHE**

	2022		2023	2024	2025	2026
	Livello (1)	Var. %		Var. %		
PIL reale	1745403	3,7	1,0	1,5	1,3	1,1
PIL nominale	1909154	6,8	5,8	4,3	3,4	3,1
<b>COMPONENTI DEL PIL REALE</b>						
Consumi privati (2)	1026608	4,6	0,7	1,3	1,0	1,1
Spesa della P.A, (3)	321545	0,0	-1,3	-1,2	0,9	0,4
Investimenti fissi lordi	375366	9,4	3,8	3,4	2,1	1,5
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,4	-0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	591384	9,4	3,2	3,8	3,7	2,8
Importazioni di beni e servizi	566611	11,8	2,5	3,8	3,5	2,8
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE</b>						
Domanda interna	-	4,6	0,9	1,3	1,2	1,1
Variazione delle scorte	-	-0,4	-0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	-0,5	0,3	0,1	0,1	0,0

(1) Milioni.

(2) Spesa per consumi finali delle famiglie e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (I.S.P.).

(3) PA= Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

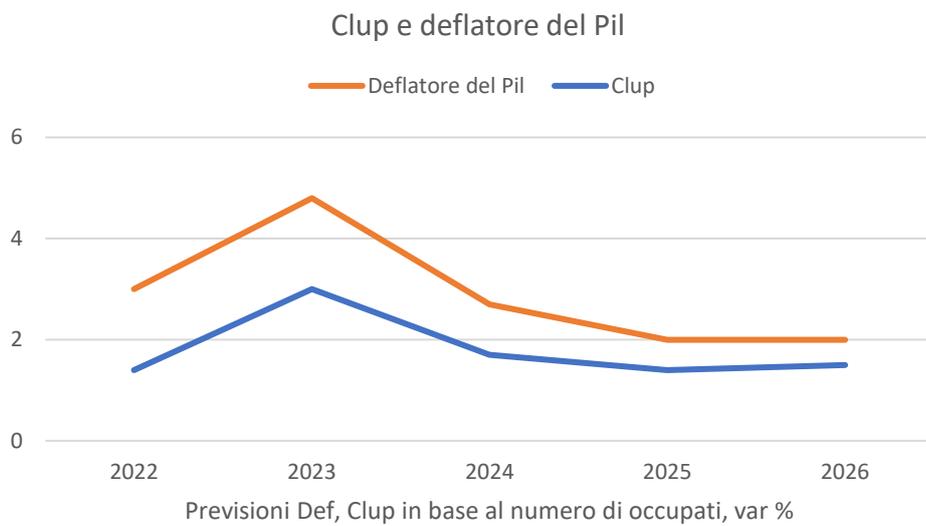
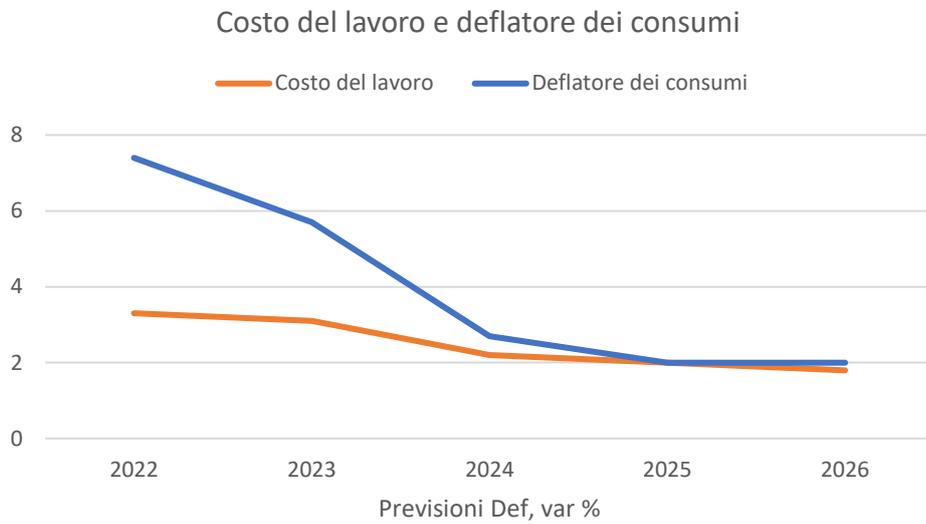
Il sentiero di **rientro dell'inflazione** è difatti l'altro perno della previsione del DEF. L'andamento decrescente della dinamica dei prezzi in Italia risulta coerente con l'andamento dell'inflazione europea, indicato nelle stime dei principali organismi internazionali. Si tratta di un risultato importante anche perché da questo dipende l'ipotesi che la fase di aumento dei tassi d'interesse da parte della Bce sia prossima a completarsi.

La previsione del Def naturalmente recepisce i diversi elementi del quadro economico internazionale, e in particolare la discesa delle quotazioni delle materie prime energetiche. La frenata dell'inflazione osservata nei primi mesi del 2023 è difatti da ricondurre soprattutto al rallentamento della componente energy dei prezzi, a fronte di una stabilizzazione dell'inflazione cosiddetta "core" (al netto degli energetici e del fresco alimentare) su livelli elevati.

La stima del Def riferita all'andamento del deflatore dei consumi delle famiglie evidenzia un rallentamento dal 7.4 per cento del 2022, al 5.7 per cento di quest'anno, per poi portarsi al 2.7 e al 2 per cento nei prossimi due anni.

Un aspetto importante dello scenario del Governo è che nell'intero periodo di previsione non è attesa alcuna risposta salariale rispetto alla passata accelerazione dell'inflazione. La dinamica del costo del lavoro si posizionerebbe al 3.1 per cento quest'anno per poi scendere su incrementi vicini al 2 per cento dall'anno prossimo. Un quadro quindi che da un lato rende realistica l'ipotesi di rientro dell'inflazione, ma che d'altra parte implica che in termini reali la perdita di potere d'acquisto indotta dallo shock energetico non viene poi recuperata nella fase di caduta dei prezzi dell'energia. Lo scenario del DEF mostra difatti una dinamica del deflatore del Pil sistematicamente superiore a quella del Clup nel periodo di previsione. In altri termini, valendo queste ipotesi i lavoratori dopo avere subito un deterioramento del rispettivo potere d'acquisto

per effetto dell'aumento dei prezzi delle materie prime, continuerebbero a perdere posizioni per effetto di una protratta fase di allargamento dei margini di profitto.



**TAVOLA II.3.B. PREZZI**

	2022		2023	2024	2025	2026
	Livello	var. %				
Deflatore del PIL	109,4	3,0	4,8	2,7	2,0	2,0
Deflatore dei consumi privati	112,2	7,4	5,7	2,7	2,0	2,0
IPCA	114,2	8,7	5,9	2,8	2,1	2,0
Inflazione programmata			5,4			
Deflatore dei consumi pubblici	115,5	5,2	4,0	-1,0	0,4	1,3
Deflatore degli investimenti	110,7	4,1	2,9	3,0	2,1	1,9
Deflatore delle esportazioni	119,9	10,9	1,8	1,8	1,5	1,5
Deflatore delle importazioni	130,4	21,5	-1,9	0,6	0,7	1,5

## Le previsioni di finanza pubblica.

Il Documento di economia e finanza 2023 (DEF 2023) aggiorna le previsioni ufficiali di finanza pubblica nei due consueti scenari, tendenziale e programmatico, in quest'ultimo caso limitatamente ai saldi di bilancio rilevanti.

Lo scenario tendenziale incorpora ora sia gli effetti della legge di bilancio 2023 e del Dl. 176/2022 (cosiddetto "aiuti-quater"), sia gli impulsi associati ai provvedimenti adottati nei primi tre mesi di quest'anno, sia una rimodulazione del profilo temporale delle spese PNRR.

Tra i numerosi nuovi provvedimenti varati nel 2023, si segnala il Dl. 34/2023, che introduce un nuovo pacchetto di misure a sostegno di famiglie e imprese contro il caro energia, il cui costo complessivo, pari a 5 miliardi di euro per quest'anno, è coperto dai risparmi derivanti dal minor utilizzo rispetto a quanto originariamente preventivato delle risorse rese disponibili per le imprese<sup>1</sup>. Nell'insieme, le misure adottate nel 2023 sono neutrali per il conto della PA, dal momento che i saldi restano inalterati.

Per quanto riguarda il PNRR, il profilo temporale del Dispositivo di ripresa e resilienza viene slittato "in avanti", con una maggiore concentrazione della spesa per investimenti pubblici nel biennio 2024-2025 e una rarefazione delle risorse appostate sul 2023<sup>2</sup>.

Dato questo quadro tendenziale, lo scenario programmatico considera, oltre agli effetti delle cosiddette politiche invariate (spese ricorrenti legate ad impegni internazionali di tipo contrattuale e/o ad altri obblighi), alcune misure che il governo intende implementare nel corso di quest'anno, di cui però non si danno che scarse indicazioni.

Per le politiche invariate, le maggiori spese previste ammontano per il prossimo triennio a 7, 7,5 e 8 miliardi di euro, anche in questo caso senza che venga specificato la categoria cui esse si riferiscono<sup>3</sup>. Sul versante programmatico vero e proprio vengono annunciati: per il 2023 un taglio del cuneo contributivo sul lavoro dipendente di oltre 3 miliardi di euro, realizzato attraverso un taglio dei contributi a carico dei lavoratori; per il 2024 una riduzione della pressione fiscale a carico delle famiglie per oltre 4 miliardi di euro. Sono altresì indicate alcune misure di riduzione della spesa delle amministrazioni centrali (spending review), con cui si intendono realizzare risparmi pari nel triennio a 300, 500 e 700 milioni di euro<sup>4</sup>.

Venendo ai saldi previsti, nello scenario tendenziale il deficit della PA è indicato per il 2023 pari

---

<sup>1</sup> Cfr., Decreto-legge n. 34 del 30 marzo 2023, "Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali". In sintesi, il decreto estende al secondo trimestre alcune misure già varate, come l'azzeramento degli oneri di sistema e la riduzione dell'IVA al 5% sulle forniture di gas, i bonus sociali per le utenze elettriche e del gas e i crediti di imposta per le imprese. Introduce inoltre un contributo in somma fissa a favore delle famiglie per il quarto trimestre dell'anno nel caso il prezzo del gas superi una soglia definita.

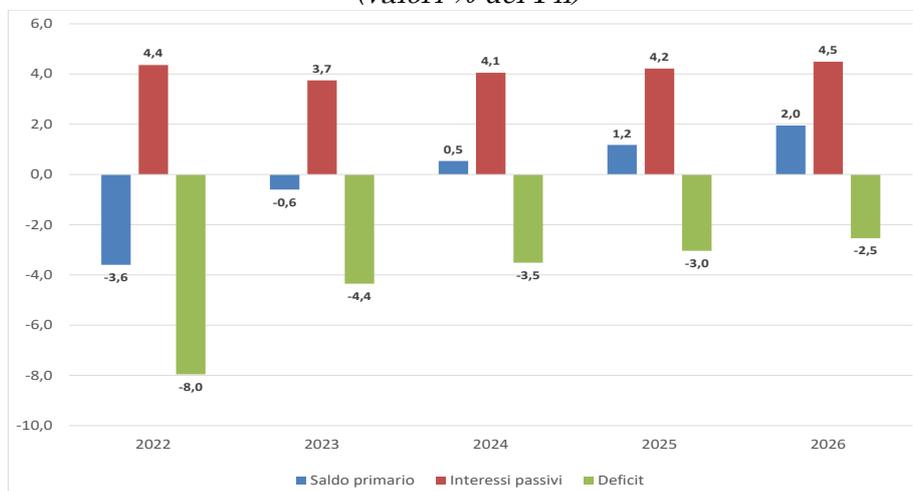
<sup>2</sup> Cfr., DEF 2023, sezione I, pp. 8, 65 e 72.

<sup>3</sup> Cfr., DEF 2023, sezione II, p. 24.

<sup>4</sup> Cfr., DEF 2023, sezione I, p. 11.

al 4,4% (8% nel 2022), un decimo di punto percentuale in meno di quello fissato nella NADEF<sup>5</sup>.

**Grafico 1. Lo scenario tendenziale: deficit, saldo primario e interessi passivi**  
(valori % del Pil)



Fonte: DEF 2023

Grazie anche alla minore incidenza della spesa legata alla contabilizzazione del bonus 110% e di quello relativo alle facciate, al progressivo venir meno delle misure straordinarie contro il caro energia e all'azzeramento di quelle di contrasto alla pandemia, il miglioramento dei conti continuerebbe nel 2024 quando il deficit tendenziale è stimato diminuire al 3,5% del Pil<sup>6</sup>. Per il biennio 2025-26 l'indebitamento è atteso ridursi dapprima al 3% e poi al 2,5% del prodotto. Il saldo primario passerebbe da un valore negativo ancora atteso per quest'anno (-0,6%, comunque in miglioramento di 3 punti sul 2022) per tornare in avanzo a partire dal 2024 (+0,5% del Pil) e consolidarsi al +2% del prodotto a fine periodo. Non del tutto spiegabile appare la stima sulla spesa per interessi, che nonostante il marcato aumento dei tassi è prevista scendere nel 2023 dal 4,4 al 3,7% del Pil. Il calo sarebbe riconducibile a un rientro dell'incremento di spesa indotto dai titoli indicizzati, dal momento che il tasso di inflazione. Una simile valutazione potrebbe però rivelarsi troppo ottimistica, tanto più che il volume della spesa per interessi in quota di Pil è atteso aumentare nuovamente al di sopra del 4% a partire dal 2024, nonostante il protrarsi del calo dell'inflazione. La dimensione assunta per la spesa per interessi nel 2023 potrebbe quindi rivelarsi come un elemento di fragilità del quadro tendenziale delineato dal Governo.

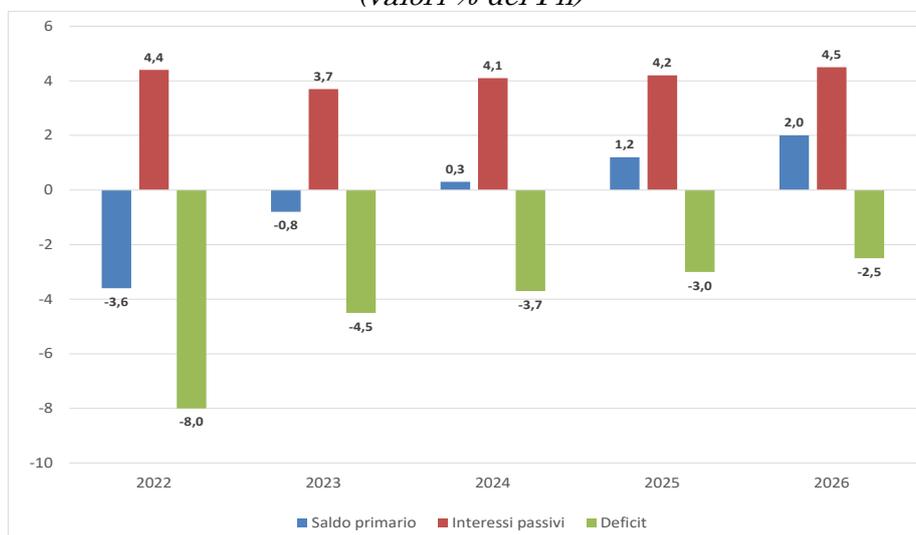
Nello scenario programmatico, il deficit della PA incorpora una politica di bilancio lievemente espansiva e viene elevato rispetto al dato tendenziale al 4,5% nel 2023 e al 3,7% nel 2024. Nel biennio finale, invece, entrambi i saldi sarebbero in linea con quelli dello scenario tendenziale, a indicare una sostanziale neutralità degli interventi prefigurati dal governo. Nel complesso, va dunque rilevato come la costruzione dei quadri programmatici non sia stata al momento

<sup>5</sup> Si tratta del valore indicato nella Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 (NADEF 2022) rivista e integrata

<sup>6</sup> Cfr., DEF 2023, sezione I, p. 65.

utilizzata per delineare un vero e proprio programma, ma solo per definire spazi di manovra riferiti a misure circoscritte e complessivamente di ridotto impatto sul deficit e sul Pil.

**Grafico 2. Lo scenario programmatico: deficit, saldo primario e interessi passivi**  
(valori % del Pil)



Fonte: DEF 2023

Con riferimento allo scenario programmatico, abbiamo provato a ricostruire un quadro più disaggregato dei conti pubblici. A partire dal conto economico tendenziale della PA<sup>7</sup>, abbiamo ricostruito la dinamica delle entrate e delle spese implicito nello scenario tendenziale. A tal fine, nel tentativo di integrare le scarse indicazioni relative alle misure che il governo intende attuare, abbiamo fatto ricorso a due ulteriori ipotesi. La prima è che la maggiore spesa per le politiche invariate sia impiegata interamente per i rinnovi contrattuali del personale pubblico. In tal modo, circa metà della maggiore spesa è compensata da un incremento delle entrate tributarie e contributive. La seconda è che le ulteriori risorse necessarie per garantire la coerenza del conto economico con i saldi dello scenario programmatico prima indicati siano recuperate attraverso riduzioni della spesa<sup>8</sup>.

Secondo la nostra ricostruzione, la riduzione dell'indebitamento netto prevista per il 2023 sarebbe determinata da un calo delle spese, pari allo 0,9% (Grafico 2). Le entrate aumenterebbero invece 3 decimi di punti in meno rispetto allo scenario tendenziale e ciò per effetto della riduzione del cuneo contributivo sul lavoro dipendente (Grafico 4, dove sono riportate le differenze i tassi di variazione delle entrate e delle spese dello scenario programmatico da noi ricostruito e quelli dello scenario tendenziale ufficiale). Negli anni successivi il miglioramento dei conti è riconducibile alla dinamica delle entrate il cui aumento più che compensa le maggiori spese. Il differenziale rispetto alla dinamica tendenziale è anche in questi anni molto contenuto e sostanzialmente nullo nell'ultimo anno di previsione (e per le

<sup>7</sup> Cfr., DEF 2023, sezione II, pp. 13-15.

<sup>8</sup> Ipotizzando un taglio del cuneo contributivo per 2023 superiore a 3 miliardi di euro, senza alcun intervento di copertura, lo scostamento rispetto al tendenziale risulta lievemente superiore a un decimo di punto di Pil.

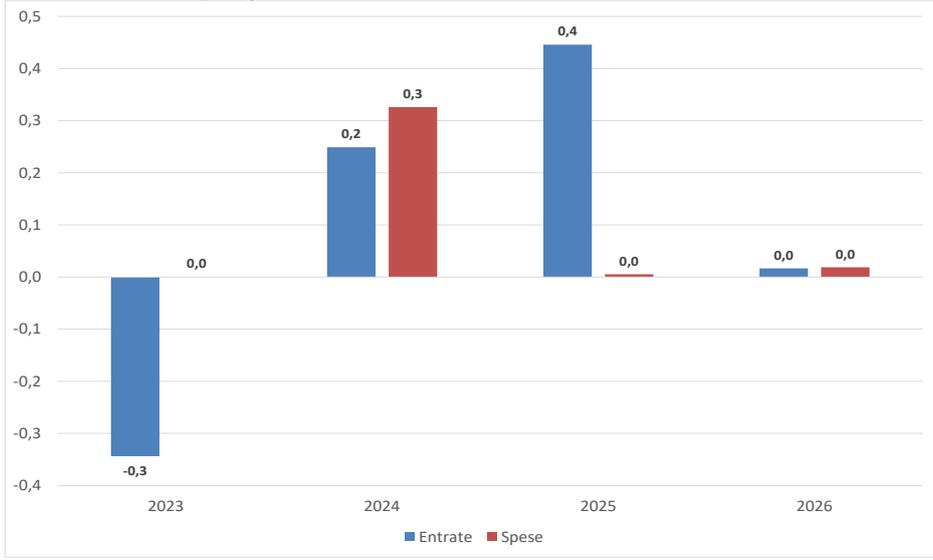
spese anche nell'anno precedente). In particolare, per le entrate il maggior tasso di crescita atteso nello scenario programmatico nel 2024 va attribuito oltre che agli effetti fiscali associati alla maggiore spesa per il personale pubblico anche a un più basso valore di partenza.

**Grafico 3. Una ricostruzione dello scenario programmatico: dinamica di entrate e spese (tassi di variazione; valori in %)**



Fonte: elaborazioni CER su dati DEF 2023

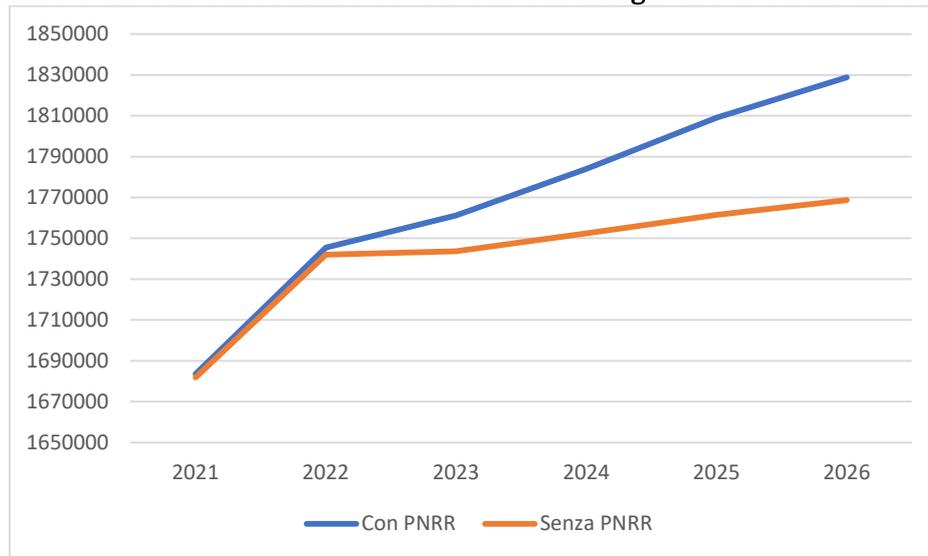
**Grafico 4. Differenze programmatico-tendenzie della dinamica di entrate e spese**



Fonte: elaborazioni CER su dati DEF 2023

Venendo infine al PNRR, nel grafico 5 si riporta la dinamica del Pil tendenziale in presenza e in assenza del Piano. L'elaborazione è ripresa dalla tavola II.2 del Programma nazionale di riforme, che riporta la quantificazione ufficiale dell'impatto del PNRR sulla crescita. Come si osserva, una consistente accelerazione è attesa a partire da quest'anno, a fronte di una sostanziale neutralità nel biennio passato. La questione che resta aperta, e che probabilmente risulterà centrale per il dibattito dei prossimi mesi, è dunque come garantire il raggiungimento degli obiettivi di crescita nel caso di ritardi di attuazione del PNRR.

**Grafico 5. Livello tendenziale del Pil con o senza gli effetti attesi dal PNRR**



Fonte: elaborazioni CER su dati DEF 2023

## I rischi del quadro previsivo

**Lo scenario delineato dal DEF 2023 per l'orizzonte di programmazione non è esente da rischi.** Ogni esercizio previsivo li contiene, intrinsecamente, ma è indubbio che le tensioni che si sono avvicinate negli ultimi anni, e che non sono ancora risolte, pongono sul futuro prossimo fattori di incertezza particolarmente significativi.

La premessa al DEF vi dedica, infatti, le righe iniziali, dove scrive: *“Il Documento di Economia e Finanza (DEF) vede la luce in un quadro economico che resta incerto e non privo di rischi. Negli ultimi tempi la morsa della pandemia e del caro energia si è allentata, ma la guerra in Ucraina non conosce tregua, le tensioni geopolitiche restano elevate e il rialzo dei tassi di interesse e il drenaggio di liquidità operato dalle banche centrali hanno fatto affiorare sacche di crisi nel sistema bancario internazionale.”*

Coerentemente, **la prudenza**, come requisito di fondo cui sono improntate le stime, è più volte richiamata nel testo. Con prudenza, scrive il DEF, sono stati inseriti nello scenario gli impulsi espansivi che si attendono da fattori interni: gli investimenti del PNRR<sup>9</sup>, soprattutto gli effetti stimati sulla produttività e sull'offerta di lavoro e, in seconda battuta, quelli delle riforme programmate (quella fiscale, in particolare). In modo analogo, con prudenza sarebbero state considerate le variazioni di scenario che derivano dai fattori esterni: ad esempio, la revisione positiva della crescita che si potrebbe associare al più favorevole profilo del prezzo del gas, rispetto allo scenario della NADEF dello scorso novembre, non sarebbe stata considerata interamente.

Tuttavia, **le previsioni di crescita del DEF risultano nella fascia alta se messe a confronto con le previsioni dei principali istituti internazionali** e con quelle di Prometeia. Non si tratta di grandi differenze, anche considerando la dimensione della crescita, ma il confronto testimonia, forse, che il grado di prudenza adottato non è particolarmente alto.

**TAVOLA R3: PREVISIONI DI CRESCITA PER L'ITALIA**

PIL reale (per cento a/a)	Data previsione	2023	2024
DEF 2023	mar-23	0,9	1,4
OCSE	mar-23	0,6	1,1
UPB	feb-23	0,6	1,4
FMI (WEO)	gen-23	0,6	0,9
Commissione europea	feb-23	0,8	1,0

(\*) Per OCSE dati corretti per i giorni lavorativi.

<sup>9</sup> Il Governo precisa che gli effetti del PNRR non sono pienamente considerati, ma non specifica la dimensione dello scarto tra l'impatto stimato e descritto nell'Appendice 1 e quello inserito nello scenario tendenziale.

### **L'analisi di rischio presentata nel DEF**

Nel DEF sono presentati quattro scenari di rischio che valutano gli effetti sul PIL di **ipotesi meno favorevoli per le esogene internazionali**. Come richiamato nella prima sezione di questa nota, lo scenario del DEF considera che l'economia internazionale recuperi stabilmente dal 2024. Anche se l'inflazione a livello globale resta elevata, e anche se non si risolve il conflitto russo-ucraino, le tensioni nelle forniture di gas si attenuano e non vi sono crisi sui mercati finanziari.

Dato l'alto grado di incertezza sul quadro internazionale, sono stati costruiti scenari alternativi con andamenti più negativi per:

1. la domanda mondiale,
2. i prezzi dei beni energetici,
3. i tassi di cambio e
4. le condizioni dei mercati finanziari,

i cui effetti sul PIL sono riportati nella tavola che segue:

<b>TAVOLA R1: EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale)</b>				
	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
1. Commercio mondiale	0,0	-0,2	-0,2	0,3
2. Prezzi delle materie prime energetiche	-0,3	-0,4	0,4	0,2
3. Tasso di cambio nominale effettivo	-0,1	-0,3	-0,6	-0,3
4. Condizioni finanziarie dell'economia	0,0	-0,1	-0,4	-0,5

**Nel primo scenario, dal 2024 la crescita del commercio internazionale è più bassa rispetto allo scenario tendenziale**, per “una maggiore frammentazione degli scambi con l'estero per l'acuirsi delle tensioni geopolitiche e un percorso di rientro dell'inflazione più lento del previsto, che allontanerebbe la fine dell'inasprimento delle politiche monetarie”. In queste ipotesi, la crescita della domanda mondiale per l'Italia sarebbe di 1 punto inferiore nel 2024, di mezzo punto inferiore nel 2025 mentre riprenderebbe più rapidamente nel 2026. Questo si tradurrebbe in una minore crescita del PIL italiano di 0.2 punti percentuali sia nel 2024 che nel 2025, mentre ci sarebbe un impatto positivo nel 2026, che consentirebbe di recuperare i livelli persi a partire dal terzo trimestre del 2026.

**Il secondo scenario simulazione considera prezzi più alti delle materie prime energetiche** (petrolio, gas naturale, energia elettrica) per l'acuirsi delle tensioni geopolitiche e peggiori condizioni climatiche, vale a dire estate siccitosa e inverno più rigido di quello appena trascorso. Come conseguenza, i prezzi di gas, petrolio e energia elettrica sarebbero sempre più alti che nello scenario tendenziale: del 20% e dal terzo trimestre del 2023 alla fine del 2024, del 10% nel 2025 e del 5% nel 2026. Come si può notare nella tabella riportata più sopra, l'inasprirsi delle tensioni sui prezzi dell'energia è il rischio maggiore per l'anno in corso, il 2023. Esso comporterebbe una perdita di PIL nei quattro anni di 1.3 nel totale, 0.3/0.4% ogni anno.

**Il terzo scenario valuta i fattori di rischio relativi a un maggiore apprezzamento dell'euro**. L'ipotesi tecnica che, come sempre nel DEF, mantenere i tassi di cambio invariati ai livelli medi delle quotazioni giornaliere

più recenti<sup>10</sup> è sostituita con le quotazioni dei tassi di cambio a termine (forward exchange rates) osservati il 15 marzo. Quotazioni che considerano un apprezzamento progressivo dell'euro sul dollaro nei tre anni 2023-2025 e una sua invarianza nel 2026. In questo scenario, la riduzione di crescita è dello 0.1% nell'anno in corso e 0.4% annui nei tre anni successivi, con un picco di -0.6% nel 2025.

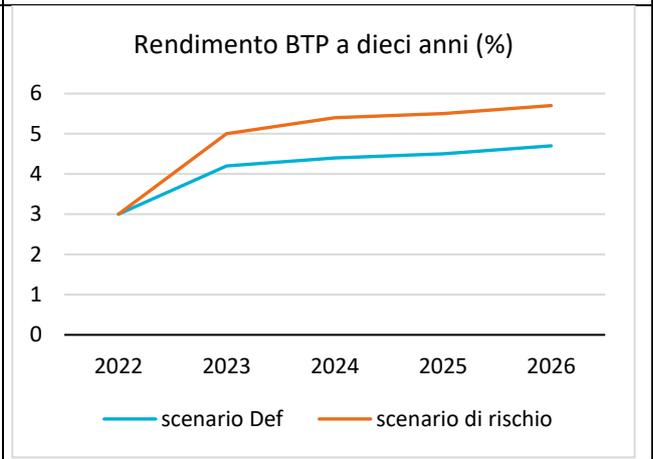
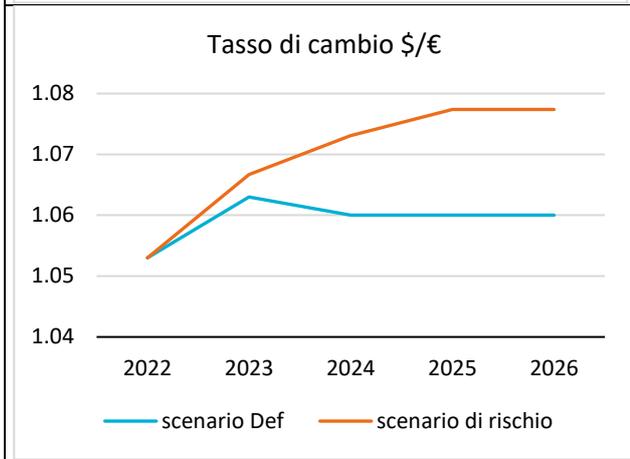
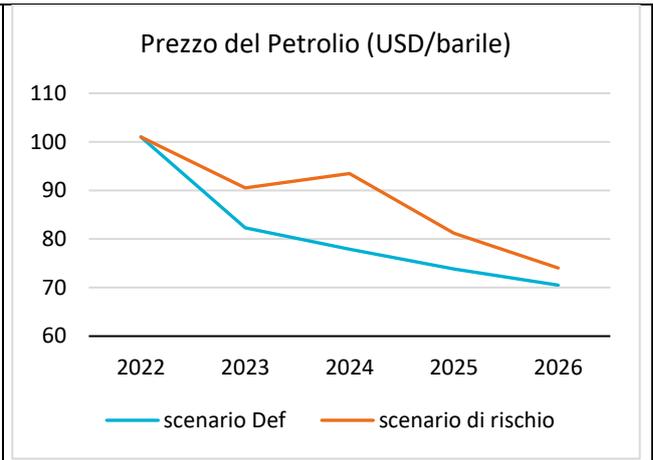
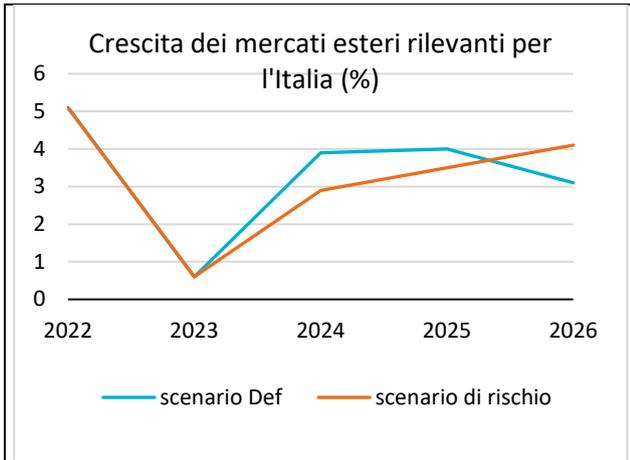
**Il quarto scenario considera un tasso di rendimenti dei BTP a dieci anni più alto di 100 punti base su tutto l'orizzonte;** tensioni generate in altri segmenti dei mercati finanziari si trasmetterebbero al mercato dei titoli di stato e, di qui, alle condizioni di accesso al credito degli operatori privati. Il conseguente impatto sul PIL comporterebbe una riduzione del ritmo di crescita dello 0.1% nel 2024, 0.4% nel 2025 e 0.5% nel 2026.

**In sintesi,** i rischi delineati hanno effetti non marginali sull'economia, che potrebbero riportare stagnante la crescita dell'Italia nel caso si manifestassero. In aggiunta, si tratta di scenari che prefigurano andamenti delle esogene internazionali non particolarmente severi, in molti casi simili a quello che nelle previsioni di Prometeia è lo scenario baseline, come si può evincere dalla figura che segue, dove sono graficate le variabili esogene alla base dei due scenari Def, tendenziale e di rischio, a confronto con la previsione di Prometeia per le stesse variabili.

Vanno poi ricordati anche altri rischi. A livello di contesto internazionale certamente i **rischi geopolitici:** rischi di una sempre maggiore polarizzazione, di stalli politici, di guerre commerciali e tecnologiche. A livello interno le difficoltà che incontra l'attuazione del **PNRR** e la possibilità che il programma sia depotenziato è un altro rischio rilevante. Nelle stime del governo, il piano porterebbe un aumento di crescita dello 0.8% mediamente ogni anno tra il 2023 e il 2026; pure se non tutto questo impatto è stato inserito nel quadro macroeconomico del governo, che negli stessi anni stima una crescita media annua dell'1.2%, è evidente che un suo stop avrebbe riflessi importanti.

---

<sup>10</sup> La media delle quotazioni giornaliere rilevate nel periodo di dieci giorni lavorativi che termina l'8 marzo 2023.



Fonte: elaborazioni su DEF 2023



CNEL

[www.cnel.it](http://www.cnel.it)

