



DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

concernente il disegno di legge
sul bilancio di previsione dello Stato
per l'anno finanziario 2023
e bilancio pluriennale 2023-2025

Audizione davanti alle Commissioni bilancio riunite
della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

5 dicembre 2022



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

L' ASSEMBLEA

(nella seduta 30 novembre 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), 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione) e 14 (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 n. 936/1986 e dell'articolo 28, della legge n. 234/2012, affida obbligatoriamente al Consiglio Nazionale la predisposizione di un parere, in analogia a quanto previsto per 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;

VISTO il verbale dell'Assemblea 26 ottobre 2022;

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 10 novembre 2022;

VISTO il verbale della seduta del 25 novembre 2022 delle Commissioni istruttorie congiunte del CNEL integrata dai rappresentanti degli istituti di analisi congiunturale;

VISTO il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 21 novembre 2022 e presentato alla Camera dei deputati il 29 novembre 2022, A. C. 643;

VISTO il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza del 29 novembre 2022;

Udita la relazione del Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro prof. Tiziano TREU:

Tenuto conto delle osservazioni formulate nel corso della discussione dai componenti dell'Assemblea;

APPROVA

l'unito parere sul disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e di bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

Prof. Tiziano TREU

Sommario

Sintesi del quadro macroeconomico in vista del disegno di legge di bilancio 2023

Integrazione alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2022 e al Documento Programmatico di Bilancio

Il disegno di legge di bilancio 2023 – sintesi dei contenuti

Le osservazioni del CNEL

Sintesi del quadro macroeconomico in vista del disegno di legge di bilancio 2023 Il conflitto nell'Europa orientale ha modificato profondamente le prospettive globali, nonostante la ripresa rilevata nel 2021 a seguito dell'attenuazione degli effetti della pandemia. Il protrarsi della guerra amplifica gli effetti già determinatisi in termini di accelerazione e crescente volatilità delle materie prime, consistente e rapido aumento dell'inflazione a partire dal 2021, rischio di stagflazione.

Nel complesso ciò ha generato timori nelle dinamiche sia dal lato della domanda che dell'offerta causando rispettivamente il rallentamento della prima e la scarsità della seconda. In questo quadro le banche centrali hanno avviato politiche restrittive al fine di mantenere ancorate le aspettative e di contenere il rialzo dei prezzi. Nel mese di settembre la BCE e la FED hanno deciso di aumentare i tassi di riferimento (rispettivamente fino alla soglia di 1,25% e 3,25%) anche se ancora largamente al di sotto delle attuali dinamiche dell'inflazione. Anche la *Bank of England* ha optato per un rialzo del tasso di riferimento per contrastare le forti tensioni finanziarie successive all'annuncio di misure fiscali particolarmente espansive; per contro, la politica monetaria rimane accomodante in Giappone e in Cina.

Il FMI ha aggiornato al ribasso le previsioni di crescita dell'economia mondiale nel prossimo biennio, valorizzando l'espansione del prodotto al 3,2% nel 2022 (dove si sconta la debolezza del IV trimestre dell'anno) e al 2,7% nel 2023. L'aggiornamento di ottobre del quadro previsivo elaborato a luglio ha riguardato la decelerazione del prodotto mondiale, una maggiore intensità nel rialzo dei prezzi e la frenata del commercio mondiale nel 2023. I principali fattori che motivano tali rettifiche riguardano il protrarsi del conflitto, la contrazione del potere di acquisto causata dalla forte inflazione, il rallentamento dell'economia cinese (sia per i *lockdown* che per le criticità del mercato immobiliare).

Previsioni del FMI

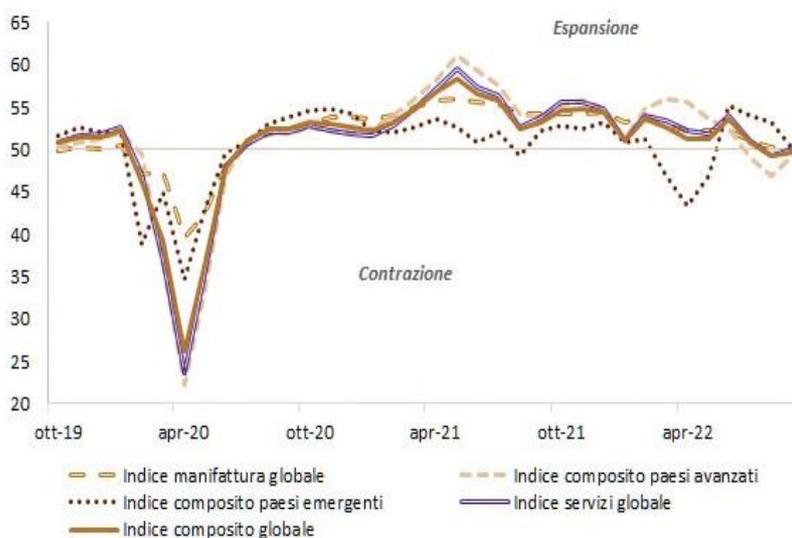
	WEO ottobre 2022			Differenze da WEO update luglio 2022	
	2021	2022	2023	2022	2023
Prodotto mondiale	6,0	3,2	2,7	0,0	-0,2
<i>Economie avanzate</i>	5,2	2,4	1,1	-0,1	-0,3
Stati Uniti	5,7	1,6	1,0	-0,7	0,0
Area dell' euro	5,2	3,1	0,5	0,5	-0,7
<i>Economie emergenti</i>	6,6	3,7	3,7	0,1	-0,2
Cina	8,1	3,2	4,4	-0,1	-0,2
Commercio mondiale	10,1	4,3	2,5	0,2	-0,7

Fonte: Fondo monetario internazionale (2022), *World Economic Outlook*, ottobre.

A ulteriore conferma di tali peggioramenti gli indici *Purchasing Managers' Index - PMI* (*Standard & Poors Global*) mostrano come nel III trimestre 2022 l'attività economica globale si sia contratta per la prima volta dal picco della pandemia, con la maggiore decelerazione nelle economie più avanzate.

Gli indici sugli scambi internazionali evidenziano un andamento oscillante e supportano uno scenario in peggioramento per la fine del 2022. Allo stesso tempo, si riduce progressivamente la pressione sulle catene di approvvigionamento e i costi del trasporto marittimo tendono a stabilizzarsi; ciò anche per effetto del rallentamento degli scambi e la normalizzazione nelle restrizioni volte al contrasto della pandemia.

Indici JP Morgan Global Pmi



Nel I e II trimestre 2022 negli Usa il PIL ha subito una forte riduzione (-0,6 p.p. rispetto al IV trimestre 2021), conseguente alla riduzione della componente pubblica decisa nei primi tre mesi dell'anno, al contributo negativo delle esportazioni nette e alla diminuzione degli investimenti privati. Nel medesimo periodo la dinamica del PIL in Cina ha invece scontato gli effetti delle rigorose politiche zero-covid: nel I semestre 2022 il prodotto è cresciuto del 2,5% su base tendenziale, grazie alla positiva dinamica del settore primario e nonostante la debolezza dell'industria e la flessione dei servizi. Nell'area euro, all'espansione osservata nei primi sei mesi dell'anno (0,8% in media nei due trimestri) segue la previsione di un consistente peggioramento della fase ciclica nel secondo semestre dell'anno. Perdura, inoltre, il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro che gode degli acquisti dovuti sia ai maggiori rendimenti sia della percezione di un rischio minore.

A livello globale i dati danno conferma di una crescente volatilità dei prezzi delle materie prime. Disaggregando per tipologia si evidenzia la crescita su base annua delle quotazioni dei prodotti alimentari e la tendenza decrescente dei prezzi dei metalli. In ordine ai beni e prodotti energetici gli indicatori confermano dinamiche difformi dei prezzi del gas e del petrolio: il primo ha subito la discontinuità delle forniture, i timori del mantenimento delle scorte e il conseguimento degli obiettivi di stoccaggio; il secondo - nonostante la decisione dei paesi OPEC+ di tagliare la produzione a partire da novembre - è tornato sotto la soglia dei 90 \$ al barile.



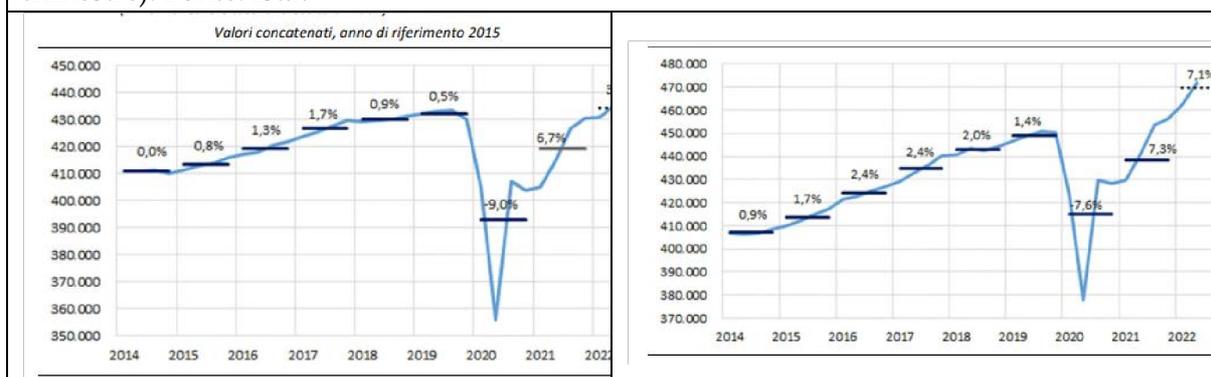
Nell'area euro l'inflazione ha scontato nel 2021 una crescita lenta e continua, imputabile anche alle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime e dei semilavorati, aggravatesi con il conflitto in Ucraina: essa si è attestata poco al di sotto del 10% a settembre rispetto al 2% di luglio 2021. Le principali cause di tale andamento sono riconducibili alle dinamiche dei beni energetici e alimentari mentre le componenti maggiormente stabili hanno subito subito gli effetti di "retroazione" che hanno spinto in alto l'inflazione di fondo fino al 4,8%. Nel medesimo periodo l'inflazione negli USA, pur rimanendo elevata (8,2% a settembre) ha già scontato cali consecutivi.

In entrambe le aree le aspettative degli operatori dei mercati finanziari rimangono ferme e l'inflazione attesa alle varie scadenze risulta compresa tra il 2,0 e il 2,5%.

Economia italiana. Nei primi sei mesi dell'anno l'economia italiana ha continuato ad espandersi: i dati ISTAT danno conferma della crescita del PIL nel II trimestre del 2022, pari a 1,1% su base congiunturale e 5% nel confronto annuo, fino alla stima per il 2022 di una crescita annua del 3,6%. In termini nominali la crescita annua stimata dell'attività economica si valorizza al 7,1%, innalzando il PIL al di sopra dei valori precedenti la pandemia; inoltre, rispetto al periodo precedente, le componenti della domanda interna hanno registrato una ripresa e, dal lato dell'offerta, si sono rilevati variazioni congiunturali positive per il valore aggiunto di industria e servizi, a fronte di un calo dell'agricoltura.

PIL reale e nominale in Italia (mln di euro e tassi di crescita annuali).

Le linee continue riportano i livelli trimestrali del PIL e le linee spezzate orizzontali indicano la media annua (per il 2022, le linee tratteggiate indicano la variazione acquisita al secondo trimestre). Fonte: Istat



Nel secondo trimestre 2022 i dati mostrano un'ulteriore accelerazione. Tuttavia, su queste positive proiezioni pesano i rischi dei rincari dei prezzi dell'energia (che si traslano sui pezzi finali delle filiere), gli effetti della crescita dei prezzi al consumo sul potere di acquisto dei consumatori, il deterioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese, e infine il peggioramento della fase ciclica (evidenziato dall'incertezza degli indicatori congiunturali).

In questo quadro le dinamiche sul mercato del lavoro mostrano l'arresto nella crescita dell'occupazione verificatosi nei mesi estivi, unitamente alla perdurante flessione del tasso di disoccupazione, alla contenuta dinamica salariale e al mancato riassorbimento degli squilibri da domanda e offerta di lavoro.

Secondo l'UPB il PIL ha subito nel III trimestre dell'anno una contrazione di circa 0,2 punti; ciò nonostante, l'Ufficio stima per il 2022 una crescita annua complessiva di 3,3% (poco al di sopra delle previsioni della NADEF 2022) e per il 2023 ipotizza una decisa battuta d'arresto e una crescita dell'economia italiana limitata a 0,3 p.p. Nonostante le recenti misure di politica economica finalizzate a contrastare gli effetti dell'inflazione, l'aumento dei prezzi erode i risparmi delle famiglie e rende cauti i consumi. Nel confronto annuo i consumi delle famiglie nei primi sei mesi dell'anno sono aumentati

in linea con la ripresa delle attività economiche: il calo del I trimestre è stato più che compensato dalla ripresa osservata nel II trimestre, alimentato da tutte le componenti a eccezione dei beni non durevoli. I beni durevoli scontano, quindi, maggiormente gli effetti della forte inflazione.

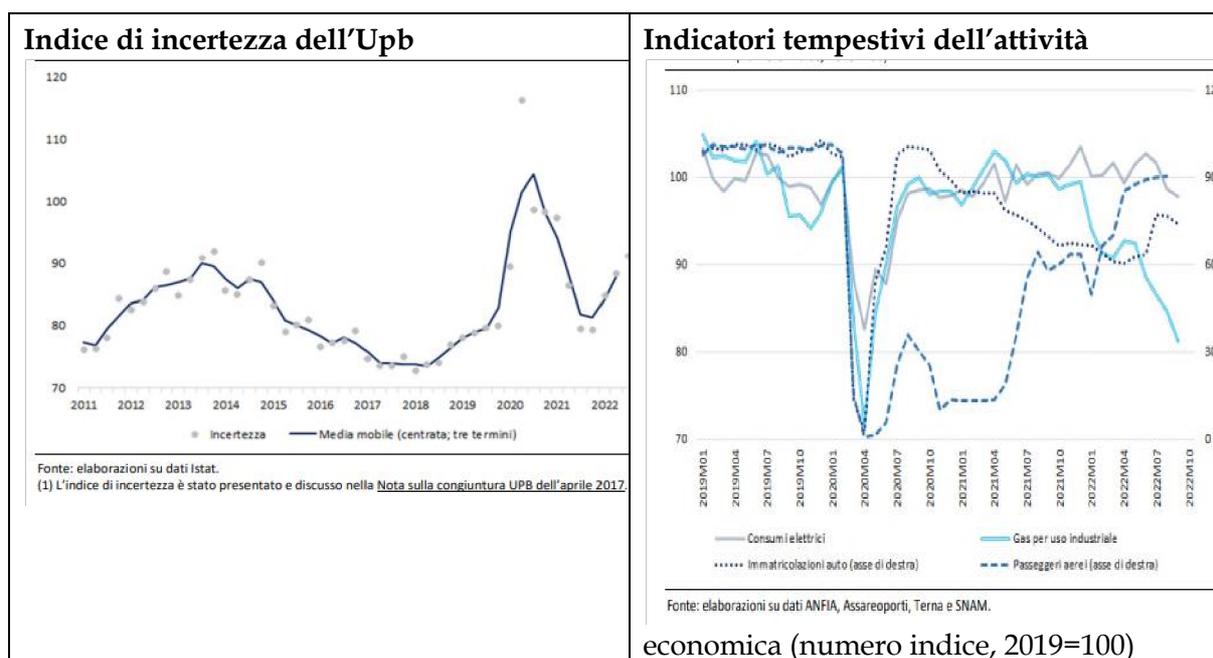
Nel medesimo periodo si è osservata la sostanziale stabilità del potere di acquisto per l'effetto congiunto e opposto della crescita del valore nominale del reddito disponibile da un lato e il rialzo dei prezzi dall'altro. La propensione al risparmio si è contratta, attestandosi al 9,3% del reddito disponibile, la quota più bassa dalla fine del 2020. Gli indici sul commercio al dettaglio (Confcommercio) mostrano come nel II trimestre dell'anno i consumi si siano contratti, soprattutto per i minori acquisti dei beni e della flessione delle vendite al dettaglio. Parimenti, dalla seconda metà del 2021 si misura il peggioramento della fiducia dei consumatori e delle imprese, che riflette i timori sul clima economico generale e sugli equilibri politici, cui si aggiungono gli allarmi per la forte inflazione e le tensioni relative agli scambi commerciali internazionali.

Per il 2022 si attende il rallentamento del ritmo di crescita del capitale che nel 2021 era stato interessato da un'eccezionale fase espansiva. Tale decelerazione è, su base congiunturale, imputabile soprattutto al minore dinamismo del settore delle costruzioni, nonché al progressivo calo in corso d'anno degli ordini interni di beni strumentali e al marcato irrigidimento delle condizioni creditizie. Nel II trimestre 2022 il volume degli investimenti totali è aumentato di oltre 17 p.p. rispetto al IV trimestre 2019, grazie al contributo delle costruzioni (26,4%) e delle spese per impianti e macchinari (20,5%), nonostante il brusco calo della componente dei mezzi di trasporto (-15%). Il tasso di investimento (rapporto tra investimenti fissi lordi e valore aggiunto) si è attestato nella media dei mesi primaverili su valori storicamente elevati, raggiungendo il 25% nel II trimestre; nello stesso periodo la quota di profitto si è stabilizzata al 39,6%, dopo una fase di contrazione iniziata alla fine del 2019 (quando si attestava al 43,1%). Il peggioramento della redditività, nonostante le misure di politica economica a sostegno della liquidità e le limitate pressioni salariali, ha riflesso prevalentemente i forti aumenti dei costi delle materie prime e di quelle energetiche. I dati ISTAT sugli scambi mostrano come le esportazioni continuino a sostenere l'attività economica: nel II trimestre dell'anno il volume delle esportazioni di beni e servizi è aumentato dell'1,6% su base congiunturale, grazie anche al progressivo deprezzamento dell'euro sui mercati internazionali. Nel dettaglio, nei primi sei mesi dell'anno l'espansione delle vendite all'estero dell'Italia (oltre 7 punti) è stata molto più marcata di quella dell'area dell'euro (2,5%) e dei suoi due maggiori Paesi (2,7% e 0,4%, rispettivamente Francia e Germania), grazie al buon andamento della componente dei beni. I prodotti energetici e strumentali hanno fornito l'apporto maggiormente positivo alle vendite all'estero, soprattutto verso i paesi *extra* Ue. Ciò nonostante, le indagini qualitative proiettano un indebolimento nel breve termine: nel III trimestre 2022 i dati danno conferma di un nuovo peggioramento dei giudizi sugli ordinativi esteri, a riflesso del rallentamento della domanda proveniente dai maggiori mercati di sbocco.

Nel II trimestre 2022 le importazioni sono cresciute del 2% su base congiunturale, grazie alla prosecuzione della fase espansiva dell'accumulazione di capitale e delle vendite all'estero. Il maggior incremento delle importazioni rispetto alle esportazioni ha determinato un contributo negativo della domanda estera netta alla crescita del PIL

nel secondo trimestre (-0,1 p.p.), in controtendenza rispetto a quanto osservato nei primi tre mesi dell'anno, quando l'apporto positivo era stato mediamente di circa due decimi di punto.

Le indicazioni fornite dal quadro aggiornato degli indicatori settoriali fanno emergere un progressivo e generalizzato indebolimento nel corso del corrente anno. Le principali tendenze riguardano: la modesta ripresa nei mesi estivi della produzione industriale (già calata in primavera), la flessione della produzione delle costruzioni che, dopo il marcato rafforzamento occorso nel 2021 e nei primi sei mesi del 2022, è tornata ai livelli di fine 2021; la stabilità dei prezzi delle abitazioni e il peggioramento delle condizioni della relativa domanda, l'elevato clima di fiducia nel settore delle costruzioni, l'arretramento del clima di fiducia delle imprese (inteso come media ponderata dei climi settoriali), la crescita dell'indice di incertezza di famiglie e imprese (fino ai valori osservati in occasione della crisi del debito sovrano degli anni 2012/2013), il peggioramento dell'attuale fase ciclica, segnalato dalle dinamiche delle principali variabili qualitative più tempestive, tra cui i consumi elettrici e il consumo di gas nelle industrie (che hanno scontato importanti flessioni), cui si affianca il calo delle immatricolazioni degli autoveicoli (anche per effetto delle strozzature nell'offerta).



Nel corso dell'anno il mercato del lavoro si è caratterizzato per la stabilizzazione nei mesi estivi dei livelli occupazionali e per la progressiva contrazione della disoccupazione e del ricorso agli strumenti di integrazione salariale. Ciò per i virtuosi effetti dell'accelerazione produttiva, più intensi nel II trimestre 2022. Il numero delle persone occupate ha accelerato in primavera (0,8%) sospinto dalla componente a carattere permanente; nel successivo bimestre luglio-agosto si è verificato, invece, un sostanziale arresto della crescita occupazionale, soprattutto per la frenata dell'occupazione femminile (-0,2% su base congiunturale). La flessione degli occupati

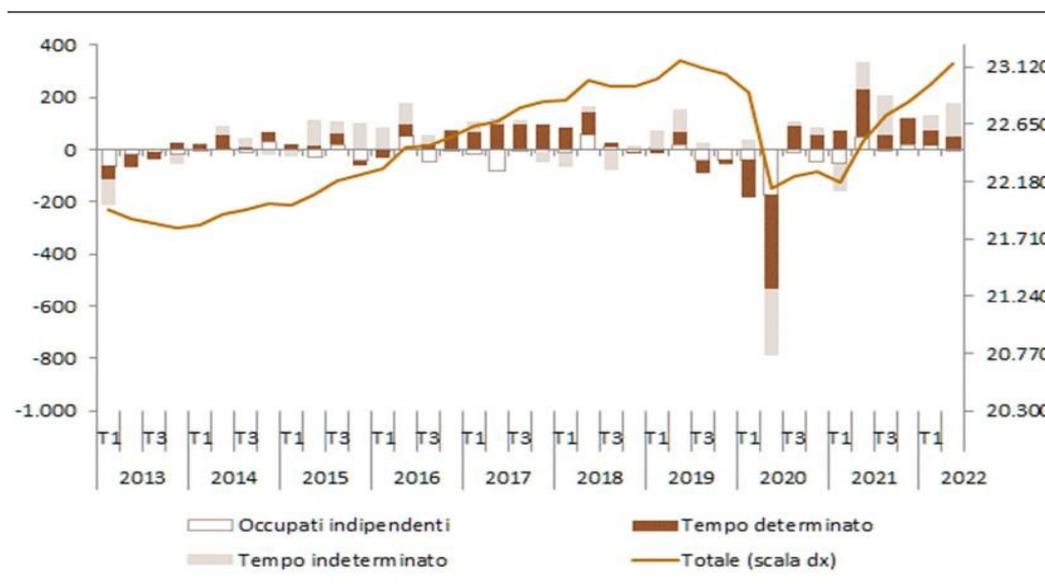
dipendenti, concentrata nella componente a tempo indeterminato, è stata compensata dal recupero del lavoro autonomo. Tali evidenze trovano conferma anche nel sistema delle comunicazioni obbligatorie: si misura, infatti, la perdita di slancio nella creazione di posti di lavoro in estate e l'azzeramento del supporto dei contratti a tempo determinato che, nei primi otto mesi dell'anno, hanno rappresentato circa il 20% delle nuove posizioni lavorative (rispetto al 70% dello stesso periodo del 2021). I restanti indicatori hanno dato evidenza di un aumento delle ore lavorate (0,9% su base congiunturale, poco al di sotto del Pil); una decelerazione del monte ore nelle costruzioni e marginalmente nei servizi; una contrazione delle ore di lavoro nell'industria in senso stretto, poiché i maggiori costi dell'energia e la scarsità di prodotti intermedi.

Per quanto riguarda gli strumenti di integrazione salariale nel II trimestre 2022 i dati mostrano una contrazione delle richieste del 25% rispetto ai tre mesi precedenti; tale tendenza si è protratta anche nel periodo estivo. In questo contesto l'unica eccezione è rappresentata dai settori a elevata intensità energetica (fabbricazione di carta e di prodotti di carta, di *coke* e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, chimica, fabbricazione di minerali non metalliferi, metallurgia) in cui l'incidenza delle ore autorizzate (pari a quasi il 25% delle richieste di Cig sul totale della manifattura) ha superato di oltre 10 punti i valori medi del II trimestre.

Nel II trimestre il tasso di disoccupazione è diminuito fino alla soglia dell'8,1% grazie alla crescita del tasso di occupazione (al 60,2%), rivelatasi maggiore di quella del tasso di attività. La flessione del numero dei disoccupati si accompagna, tuttavia, a un divario evidente tra domanda e offerta di lavoro: il tasso di posti vacanti nel II trimestre ha mostrato andamenti eterogenei tra settori, risultando stazionario nelle attività manifatturiere e nelle costruzioni, ma in forte rialzo nei servizi. Nei successivi mesi estivi il tasso di disoccupazione ha continuato a flettere (7,8% in media nel bimestre luglio-agosto), unicamente per la minore partecipazione al mercato del lavoro.

Occupazione dipendente e indipendente

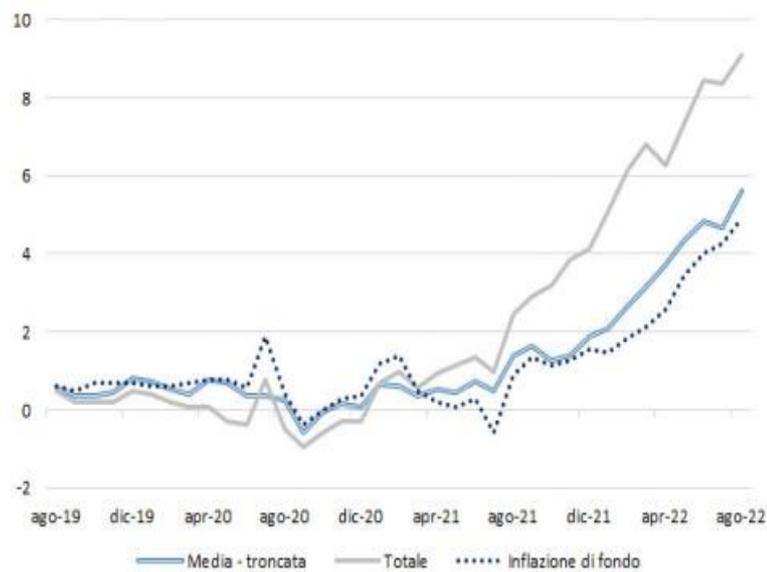
(variazioni congiunturali assolute; livelli; dati ISTAT)



Le retribuzioni contrattuali, in leggero rialzo nel II trimestre, hanno accelerato nel bimestre luglio-agosto (1,5%), trainate dal settore pubblico. Sulla base delle disposizioni contenute nei contratti collettivi vigenti la dinamica delle retribuzioni orarie è, sostanzialmente, inferiore a quella prevista per l'indice Ipca al netto degli energetici importati; si attende, quindi, per il 2022 la crescita delle retribuzioni contrattuali (circa 1%) in rialzo rispetto alle precedenti stime. Analogamente, le retribuzioni orarie di fatto hanno accelerato (3,2% la crescita su base tendenziale, circa un punto in più rispetto ai precedenti tre mesi). Tali dinamiche, anche alla luce della flessione della produttività oraria, danno luogo alla crescita del Clup (circa 3,9%). In ordine alla dinamica dei prezzi i dati più recenti mostrano come l'indice nazionale Nic si sia attestato all'8,9%, rispetto alla soglia del 9,4% raggiunta dall'indice armonizzato europeo. A settembre l'incremento congiunturale è principalmente derivato dai prezzi dei beni alimentari (che accelerano all'11,4%) e dai servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona (5,7% tendenziale); i prezzi dei prodotti energetici, pur avendo decelerato, restano la principale causa.

Si osserva inoltre la diffusione degli aumenti di prezzo nei vari settori merceologici e la propagazione delle spinte inflazionistiche alle componenti meno volatili. Nel complesso, l'inflazione acquisita per il 2022 per la componente *core* (3,6%) è circa la metà di quella riferita all'indice generale (7,1%). È ragionevole ipotizzare come tali livelli di inflazione abbiano effetti relativamente più intensi sulle famiglie con minori capacità di reddito, che destinano al "carrello della spesa" una frazione maggiore del proprio reddito. Secondo le analisi dell'Upb gli interventi in favore delle famiglie attivati dal Governo tra giugno 2021 e settembre 2022 avrebbero sostenuto la spesa media per circa 3,2 p. p. con un sensibile effetto redistributivo.

Inflazione totale, componente di fondo e media-troncata



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) La media-troncata è ottenuta eliminando il 10 per cento delle voci (in termini di peso) da entrambe le code della distribuzione dell'inflazione armonizzata (IPCA).

Nell'economia italiana la spinta sui prezzi si origina soprattutto a monte del processo di distribuzione; a ciò si aggiungono le difficoltà dovute al deprezzamento dell'euro e alle difficoltà di reperimento delle materie prime. L'inflazione importata, misurata dai prezzi all'*import*, ha fluttuato fortemente a partire dai primi mesi del 2022; i settori maggiormente colpiti dalla volatilità sono stati l'industria (con un forte rincaro dei prezzi alla produzione, per lo più trainati dalle spinte sul mercato interno delle componenti energetiche) e la produzione di beni nazionali (seppure in misura attenuata dalla moderazione salariale e dalla compressione dei margini). Le indagini sulle aspettative di inflazione convergono su possibili nuovi incrementi dei prezzi nei prossimi mesi (Banca d'Italia, Istat, *Standard & Poors Global PMI*).

Per quanto riguarda le stime del Governo per i conti pubblici il quadro rivisto è più favorevole rispetto alle elaborazioni di primavera. Al riguardo l'indebitamento netto è stimato al 5,1% del PIL nel 2022 (circa mezzo punto in meno rispetto ad aprile) mentre si attende una contrazione più rapida del rapporto debito/PIL.

Le previsioni di breve periodo. Secondo le proiezioni dell'Upb nel III trimestre 2022 si attende un arresto dell'attività economica nel suo complesso, misurato da una contrazione del PIL dello 0,2%. La flessione produttiva interessa soprattutto i settori industria e costruzioni; per contro, i servizi segnalano una buona tenuta, anche se si avvertono i primi effetti dei rincari sui trasporti e sulle attività ricreative. Le previsioni sul valore aggiunto del settore terziario si presentano, tuttavia, molto incerte a causa della mancanza di affidabili indicatori economici congiunturali tempestivi relativi al settore. Per l'ultimo trimestre dell'anno si attende un ulteriore peggioramento della dinamica produttiva, a causa del protrarsi delle conseguenze del conflitto e delle tensioni sui prezzi.

Il quadro previsivo indica per il 2022 la crescita del PIL del 3,3%, come indicato nella NADEF 2022; rispetto alle stime dello scorso settembre – in occasione della validazione della NADEF 2022 – le proiezioni aggiornate inglobano una correzione al rialzo dello 0,2 di punti, mentre per il 2023 si attende una variazione dello 0,3%, inferiore a quella indicata nello scenario tendenziale della NADEF (0,6%).

Nell'elaborazione di scenari collegati ai vari profili di rischio sono stati condotti degli esercizi per stimare l'impatto sul quadro macroeconomico italiano degli *shock* ai prezzi del gas. Le serie storiche mostrano come nello scorso decennio i prezzi all'ingrosso del metano si siano progressivamente disallineati da quelli del petrolio e si siano agganciati alle quotazioni a pronti del gas naturale. Queste ultime hanno registrato fortissimi incrementi nel corso del 2022, soprattutto a causa del conflitto nell'Europa orientale, e sono triplicate rispetto al 2021.

Secondo le analisi basate sul modello per l'economia italiana utilizzato dall'Upb gli *shock* al prezzo del gas hanno impatti macroeconomici rilevanti, simili a quelli del greggio; il rincaro del gas di quest'anno avrebbe sottratto un punto alla crescita del PIL e, se protratto nel prossimo biennio, inciderebbe cumulativamente per oltre tre punti.

Integrazione alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2022 e al Documento Programmatico di Bilancio

Nella prima settimana di novembre il Governo ha provveduto a rivedere e integrare la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, approvata lo scorso 28 settembre. Con tale documento venivano, in particolare, aggiornate le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel DEF e si rinviava al nuovo esecutivo l'elaborazione del nuovo scenario programmatico.

Con questo aggiornamento il Governo intende definire un quadro economico e di finanza pubblica aggiornato e integrato, comprensivo sia dello scenario programmatico sia delle previsioni tendenziali attuali, rivisto alla luce delle recenti dinamiche, in cui inserire la legge di bilancio per il 2023.

Le proiezioni di questo aggiornamento della NADEF si inseriscono, innanzitutto, in un contesto internazionale molto incerto e con rischi al ribasso sulla crescita dei prossimi anni; oltre a *shock* come il conflitto in Ucraina e la pandemia, occorre considerare la volatilità delle variabili economiche che incidono in modo significativo sul sistema produttivo; ad esempio, i prezzi delle materie prime, le strozzature nella logistica e dal lato dell'offerta, le restrizioni delle politiche monetarie.

Rispetto alle valutazioni di fine settembre, la nuova NADEF illustra un quadro economico mutato: nel III trimestre 2022 il PIL ha scontato un aumento superiore alle aspettative (+0,5% nel confronto congiunturale) e ha, così portato la crescita acquisita per il 2022 al 3,9%. Inoltre, nel medesimo periodo il prezzo del gas all'ingrosso ha subito una contrazione (a livello europeo e, in misura maggiore, nel mercato italiano); tuttavia, è proseguita la forte crescita dell'inflazione al consumo e sono progressivamente peggiorate le aspettative di famiglie e imprese.

Nonostante le recenti tendenze positive dell'economia permane il rischio di una flessione del ciclo economico, anche in considerazione delle politiche restrittive e prudenti poste in essere dalle banche centrali per il contrasto all'inflazione e per il peggioramento dello scenario mondiale (e, qui, del commercio mondiale).

L'aggiornamento ha, quindi, riguardato il quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2022-2025 sia programmatico sia tendenziale a legislazione vigente. Nello specifico il sentiero di crescita del PIL nello scenario tendenziale a legislazione vigente è stato rivisto al rialzo per il 2022 (3,7% rispetto al 3,3% di settembre) e al ribasso per l'anno successivo (0,3% rispetto allo 0,6%); per i due residui anni dell'orizzonte di previsione le proiezioni non sono state aggiornate (1,8% nel 2024 e 1,5% nel 2025). I picchi dell'inflazione – unitamente alle ipotesi sulle variabili esogene – ha condotto alla revisione al rialzo del deflatore del PIL; ciò ha determinato un innalzamento del Pil nominale stimato nell'orizzonte di previsione, con ricadute positive sui saldi di finanza pubblica. Le nuove stime del *deficit* tendenziale sono complessivamente peggiorative rispetto a quelle della NADEF: per il biennio 2022-2023, si confermano le precedenti stime, con l'indebitamento netto previsto pari, rispettivamente, al 5,1% al 3,4% del PIL. Le proiezioni sul *deficit* sono, invece, riviste al rialzo per gli anni 2024-2025 a causa della maggiore spesa per interessi sul debito pubblico, anche causata dai maggiori rendimenti di mercato (circa 0,1 p.unti in più rispetto a settembre). In questo scenario le principali differenze emergono, dal lato delle entrate, nelle imposte dirette e indirette a partire dal 2023 – a causa di un più elevato PIL nominale (e soprattutto della componente relativa ai consumi delle famiglie nel prossimo anno) – e, dal lato delle uscite, nella spesa per interessi già dall'anno in corso e in quella per pensioni a partire dal 2024, dati gli effetti ritardati di un anno rispetto alla maggiore inflazione attesa soprattutto nel 2023.

Il perdurante livello elevato dei prezzi dell'energia (nonostante il calo recentemente osservato) e il rischio di un nuovo picco nei mesi invernali hanno indotto a confermare le misure volte a mitigare gli effetti del "caro energia"; ciò soprattutto per sostenere i gruppi sociali e i settori più fragili e/esposti nonché per sostenere il tessuto produttivo e le imprese. Oltre ciò, le valutazioni devono tener conto che gli approvvigionamenti sono flussi di importazione su cui pesano molte incognite di natura geopolitica. In queste prospettive con la nuova NADEF si confermano per il 2022 gli obiettivi di *deficit* definiti ad aprile in occasione del DEF (5,6% del PIL) e si decide di utilizzare una quota maggioritaria del risultante spazio di bilancio – circa 9 mld di euro – a copertura di nuove misure di mitigazione del costo dell'energia, come il rinnovo dei crediti di imposta a favore delle imprese e il taglio delle accise sui carburanti fino a fine anno. Tali scelte configurano, tra gli altri, un profilo di rientro del disavanzo più graduale, ritenuto necessario alla luce del rallentamento dell'economia atteso per i prossimi mesi e a fronte di una previsione tendenziale di *deficit* che peggiora nel biennio 2024-25 rispetto a quanto stimato a primavera nel Def.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
DEF 2022						
Indebitamento netto programmatico	-9,6	-7,2	5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Indebitamento netto tendenziale	-9,6	-7,2	5,1	-3,7	-3,2	-2,7
Saldo strutturale	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
NADEF 2022						
Indebitamento netto tendenziale	-9,6	-7,2	-5,1	-3,4	-3,5	-3,2
Aggiornamento della NADEF 2022						
Indebitamento netto programmatico	-9,5	-7,2	-5,6	-4,5	-3,7	-3,0
Indebitamento netto tendenziale	-9,5	-7,2	-5,1	4,5	-3,4	-3,3
Saldo strutturale	-5,0	-6,3	-6,1	-4,8	-4,2	-3,6

Inoltre, data la notevole incertezza del quadro economico e la necessità di mitigare gli effetti del “caro energia” il Governo ha optato per un nuovo sentiero programmatico per l’indebitamento netto della PA; ciò anche in considerazione della scelta di impiegare le risorse per il calmieramento dei prezzi dell’energia nei primi mesi del 2023. Nel dettaglio, le nuove proiezioni stabiliscono che l’indicatore *deficit*/PIL si valorizzi negli anni 2023-2024 ai valori di 4,5%, 3,7% e 3,0%. Inoltre, nel quadro programmatico si attende un sentiero di crescita, più intenso nel 2024, ossia: 0,6% nel 2023, per poi passare all’1,9% nel 2024 e all’1,3% nel 2025. Rispetto allo scenario tendenziale a legislazione vigente, la crescita più intensa ipotizzata nel 2023 è da imputare, principalmente, alla dinamica dei consumi (1,0% nel 2023 e 1,6% nel 2024), a sua volta spinti dal maggior reddito disponibile e dal contenimento dell’inflazione al consumo (determinato dalle misure di freno ai prezzi).

Lo scenario programmatico aggiornato conferma, inoltre, la riduzione del rapporto tra debito lordo e PIL per il 2022, più accentuata rispetto a quanto previsto in primavera nel Def. L’obiettivo per il rapporto debito/PIL è, infatti, previsto scendere dal 150,3% nel 2021 al 145,7% nel 2022 (147,0 per cento nel DEF).

Sul punto, nel 2022 l’acquisto dei titoli di Stato da parte dell’Eurosistema si è contratto, fino a meno della metà del volume di titoli acquistati nel 2021. In questo scenario e considerando le previsioni del fabbisogno del settore statale del quadro programmatico della NADEF, le emissioni dei titoli di Stato al lordo dei relativi rimborsi e al netto degli acquisti dell’Eurosistema ammonterebbero a circa 326 mld (+47 mld rispetto al 2021). Per l’anno prossimo è stabilito che gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte dell’Eurosistema dovrebbero riguardare solamente il reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza; in questo sentiero, con la fine degli acquisti netti dei titoli di Stato da parte dell’Eurosistema il settore privato nel suo complesso dovrà tornare ad assorbire una certa quantità aggiuntiva di debito pubblico già dal 2022 e, in misura ancora maggiore, dal 2023.

Un ulteriore fronte di impegno è connesso all’attuazione del PNRR, da cui dipende una mole consistente di investimenti individuati nell’ottica di incentivo alla crescita sostenibile. Gli indicatori attuali mostrano come eventuali ulteriori rimodulazioni del

relativo programma di spesa determinino, inevitabilmente, conseguenze sul percorso di crescita dell'economia indicato nella NADEF; su questo fronte i principali ambiti di azione sono il rafforzamento della capacità amministrativa e la semplificazione dei processi autorizzativi, nonché un notevole sforzo dei soggetti attuatori.

Quadro macroeconomico programmatico e quadro macroeconomico tendenziale sintetico (variazioni percentuali, salvo dove non diversamente indicato)

Quadro programmatico	2021	2022	2023	2024	2025
Pil	6,7	3,7	0,6	1,9	1,3
Deflatore Pil	0,5	3,0	4,1	2,7	2,0
Deflatore consumi	1,6	7,0	5,5	2,6	2,0
Pil nominale	7,3	6,8	4,8	4,7	3,4
Occupazione (Ula) (2)	7,6	4,5	0,3	1,3	0,9
Occupazione (Fl) (3)	0,8	2,3	0,3	1,1	0,7
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	7,9	7,6	7,4
Bilancia partite correnti (saldo in % Pil)	3,1	-0,5	-0,2	0,0	0,7
Contributi alla crescita del Pil					
Esportazioni nette	-	-0,8	-0,1	-0,1	0,1
Scorte	-	0,4	0,0	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-	4,1	0,7	1,9	1,3
Quadro tendenziale					
PIL	6,7	3,7	0,3	1,8	1,5
Deflatore Pil	0,5	3,0	4,2	2,5	2,0
Deflatore consumi	1,6	7,0	5,9	2,3	2,0
Pil nominale	7,3	6,8	4,6	4,3	3,6
Occupazione (Ula) (2)	7,6	4,5	0,2	1,1	1,0
Occupazione (Fl) (3)	0,8	2,3	0,2	0,9	0,8
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	8,0	7,7	7,5
Costo del lavoro per unità di lavoro dipendente (4)	0,9	3,4	3,9	3,4	2,8
Bilancia partite correnti (saldo in % Pil) (1)	3,1	-0,5	-0,2	0,3	0,9
Contributi alla crescita del Pil					
Esportazioni nette	-	-0,8	0,0	0,0	0,0
Scorte	-	0,4	0,0	0,1	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	-	4,1	0,4	1,6	1,5
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 (Rclf) (4) Settore privato					

Indicatori di finanza pubblica (in percentuale del Pil)

Quadro programmatico	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Indebitamento netto	-9,5	-7,2	-5,6	-4,5	-3,7	-3,0
Saldo primario	-6,0	-3,7	-1,5	-0,4	0,2	1,1
Interessi passivi	3,5	3,6	4,1	4,1	3,9	4,1
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,3	-6,1	-4,8	-4,2	-3,6
Variazione strutturale	-3,1	-1,3	0,2	1,3	0,6	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	154,9	150,3	145,7	144,6	142,3	141,2
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,5	147,1	142,7	141,8	139,6	138,6
Quadro tendenziale						
Indebitamento netto	-9,5	-7,2	-5,1	4,5	-3,4	-3,3
Saldo primario	-6,0	-3,7	-1,1	0,7	0,2	0,8
Interessi passivi	3,5	3,6	4,1	4,1	3,9	4,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,4	-5,6	-3,6	-4,0	-3,8
Variazione strutturale	-3,0	-1,2	1,2	2,1	-0,6	0,4
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	154,9	150,3	145,2	143,3	141,4	140,2
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,5	147,1	142,2	140,5	138,7	137,6
Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti. (2) Al netto delle misure una <i>tantum</i> 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.						

Con il Documento Programmatico di Bilancio 2023 il Governo ha aggiornato il quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica in vista della nuova legge di bilancio. Tale documento programmatico segue l'approvazione del Parlamento della Relazione adottata ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012 e della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, rivista e integrata. Il nuovo scenario e i nuovi obiettivi programmatici di finanza pubblica sono elaborati a partire dal quadro tendenziale a legislazione vigente aggiornato alla luce dei dati più recenti e dei cambiamenti nelle variabili esogene della previsione; tale aggiornamento si basa su previsioni macroeconomiche prudenti, definite a partire da una revisione al ribasso del precedente scenario tendenziale a legislazione vigente.

Si ritiene probabile una flessione, seppure modesta, tra la fine del 2022 e i primi mesi del 2023; per il biennio 2023-2024 si confermano le proiezioni di crescita che dovrebbe accelerare nel 2024 (rispettivamente 0,6% per il PIL reale nel 2023 e circa il 2% nel 2024). Nel presente DPB si proietta una graduale riduzione del *deficit* della PA nell'orizzonte di previsione: in rapporto al PIL si stima il 5,6% nel 2023, il 3,7% nel 2024 fino al 3% nel 2025. Nonostante la spesa per interesse (che si ritiene in crescita, intorno al 4% del PIL) il miglioramento dell'indebitamento netto della Pa è imputabile soprattutto alla positiva dinamica del saldo primario.

Allo stesso tempo si stima un calo di circa 9 punti dell'indicatore debito pubblico lordo/PIL rispetto al picco registrato nel 2021: nel 2025 esso è valorizzato al 141,2%. Nel nuovo scenario programmatico sono inglobati i principali effetti dei più recenti *shock*: il conflitto nell'Europa orientale e l'incertezza del contesto geo-politico, l'elevata volatilità dei prezzi dell'energia. Le conseguenze più serie riguardano le capacità di resilienza delle imprese nell'industria (non solo ad alta intensità energetica) e nei servizi, il potere di acquisto delle famiglie e la modesta crescita delle retribuzioni. Coerentemente con il nuovo sentiero di *deficit* la manovra di bilancio per il 2023 si basa su risorse di bilancio aggiuntive pari all'1,1% del PIL, rispetto al quadro tendenziale a legislazione vigente. L'intendimento dell'esecutivo è destinare tali risorse al contrasto degli effetti del "caro energia" e dell'inflazione, affinché non si determinino situazioni di grave svantaggio competitivo a danno delle imprese italiane, e non si aggravino indirettamente povertà e disagio sociale.

In questa cornice le misure da realizzare consistono in prosecuzione e/o rafforzamento di interventi in corso, in un'ottica di potenziamento dell'efficacia mediante operazioni mirate, temporanee, incisive e differenziate. Ciò si mostra in coerenza con le Raccomandazioni che la Commissione europea, nel dare il via al Semestre europeo 2023, ha rivolto ai Paesi dell'area dell'euro. È infatti stabilito che a fine marzo, in vista della predisposizione del Programma di Stabilità 2023, il Governo rivaluterà la situazione e, qualora necessario, attuerà nuove misure di contrasto al caro energia utilizzando, prioritariamente, eventuali entrate aggiuntive e risparmi di spesa che si manifestassero nei primi mesi dell'anno.

Per le azioni di politica economica di medio termine la legge di bilancio per il 2023 prevede un'autonoma copertura e, quindi, esse non dovrebbero impattare negativamente sul *deficit*. Nel DPB si conferma l'impegno per dare piena realizzazione al piano di investimenti contenuto nel PNRR, anche in considerazione delle criticità evidenziate nella fase di partenza (rialzo dei prezzi dei materiali e difficile avvio delle opere pubbliche).

In ordine alle riforme attuate in risposta alle Raccomandazioni al Paese del Consiglio europeo, il Governo conferma quanto definito dal precedente esecutivo nel DPB 2022 e rinvia al prossimo Piano Nazionale di Riforma - che sarà pubblicato a inizio aprile come parte del DEF 2023 - la trattazione compiuta della strategia di politica economica e di riforma del Governo in carica.

Il disegno di legge di bilancio 2023 - sintesi dei contenuti

Il disegno di legge in esame, approvato dal Consiglio dei ministri in data 21 novembre 2022 unitamente al bilancio pluriennale 2023-25, all'aggiornamento del Documento Programmatico di Bilancio e al cosiddetto "decreto misure urgenti", traccia per l'anno 2023 una manovra che vale complessivamente circa 35 miliardi. Il Governo definisce tale manovra "prudente" e "realista" in quanto costruita tenendo conto di due vincoli non comprimibili: il criterio della sostenibilità della finanza pubblica richiesto dall'Ue, criterio che impone il mantenimento della rotta di riduzione del rapporto debito/PIL, e la situazione interna sociale ed economica dovuta in particolare allo scenario determinatosi a livello internazionale e al vertiginoso incremento dell'inflazione,

quest'ultimo effetto finale di un processo che vede da qualche anno nuovi grandi *players* economici muoversi sul mercato globale della domanda di energia.

Il saldo di 35 miliardi comporta un incremento di *deficit* dal 3,9% del PIL, stimato dal governo Draghi, al 4,5%, a causa del deterioramento delle stime sulla crescita prevista per l'anno prossimo. La lettura in dettaglio della versione definitiva del disegno di legge e dei provvedimenti ad esso collegati consentirà a questo Consiglio di esprimere proprie puntuali valutazioni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 10, lettere a), b) e g) della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Tutto l'impianto della manovra risulta orientato alla priorità di finanziare provvedimenti di contenimento dell'impatto inflazionistico su famiglie e imprese, e infatti per contrastare tali effetti il disegno di legge stanziava un ammontare di risorse pari ai due terzi della manovra complessiva: si tratta di ben 21 miliardi, destinati a famiglie e imprese attraverso una molteplicità di strumenti.

Va sottolineato come lo scenario in cui si muove il nuovo Governo è profondamente mutato rispetto a quello che caratterizzava solo pochi mesi fa, e che i precedenti decreti aiuti, lungo il solco dei quali appare muoversi anche il presente "decreto misure urgenti", potevano attingere alle risorse derivanti soprattutto dall'incremento di entrate fiscali dovute a una crescita che si era realizzata ben oltre le previsioni formulate dall'esecutivo. Questo "tesoretto" non c'è più; va infatti segnalato che lo scenario macroeconomico di riferimento, mutato nel frattempo, consentirà di poter contare su una crescita che l'anno prossimo sarà almeno tre punti al di sotto di quella realizzata nel 2022.

Oltre all'evoluzione incerta dell'economia, che appare la variabile condizionante principale e influenzata dall'esterno, va anche segnalato come la maggior parte dei problemi aperti siano affrontati nella manovra all'esame con misure *spot* che di fatto rinviano alla prossima manovra. Non meno incerte appaiono le conseguenze che deriveranno per il nostro Paese dalla definizione delle regole del nuovo Patto di stabilità europeo, che si sommeranno agli effetti dell'evoluzione degli scenari geopolitici che usciranno dalla crisi russo-ucraina.

Al vincolo macroeconomico si è sovrapposta l'esigenza, che caratterizza questo esecutivo, di proteggere le fasce socialmente più deboli, destinando parte delle risorse disponibili alla rivalutazione delle pensioni sulla base del tasso inflazionistico realizzato nel 2022 e al rinnovo dei contratti collettivi del pubblico impiego. La manovra appare quindi condizionata a due fattori non controllabili dall'interno: la riduzione dei prezzi dei beni energetici che il Paese è costretto a comprare all'estero, e l'effettivo realizzarsi di una crescita che non appare affatto scontata, dal momento che i principali osservatori internazionali stimano una recessione tecnica almeno per i primi mesi del 2023.

Il testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri si sviluppa in sedici Titoli ed è composto da 156 articoli. Sotto il profilo contenutistico, in apertura sono individuati, al Titolo I, i risultati differenziali del bilancio dello Stato, i livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario. Nei Titoli successivi si prevedono interventi in materia di: misure in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti (Titolo II); Misure fiscali (Titolo III); Lavoro, famiglia e politiche sociali (Titolo IV); Crescita e investimenti (Titolo V); Sanità (Titolo VI); Scuola, Università e ricerca (Titolo VII); Turismo, sport,

cultura e informazione (Titolo VII); Difesa e sicurezza nazionale (Titolo IX); Misure in materia ambientale (Titolo X); Misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad organismi internazionali (Titolo XI); Misure in materia di sisma (Titolo XII); Regioni e Enti locali (Titolo XIII); Giustizia (Titolo XIV). Gli ultimi due Titoli (Titoli XV e XVI) sono dedicati, rispettivamente, ai Fondi e alle disposizioni finanziarie e finali. Il Titolo XV stabilisce le risorse relative al finanziamento dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio 2023-2025, il XVI, invece, si compone di due articoli, concernenti "Misure di razionalizzazione della spesa e di risparmio connesse all'andamento effettivo della spesa" (art. 154) e interventi relativi alla disciplina della Fondazione Enea Tech e Biomedical (di cui all'articolo 42, comma 5, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come modificato dall'articolo 31 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106) volti a garantirne l'efficace svolgimento delle attività attribuite dalla legislazione vigente, o delegate dall'amministrazione vigilante nonché ad agevolarne il raggiungimento delle relative finalità.

Malgrado la differenza delle condizioni di contesto rispetto al Governo Draghi, le misure di sostegno previste da questa manovra per contenere il costo dell'energia ricalcano gli schemi già visti: riduzione delle accise, riduzione dell'IVA sui carburanti, riduzione degli oneri di sistema sul calcolo delle tariffe, *bonus* alle famiglie a basso reddito per ridurre l'impatto delle bollette, rifinanziamento per i primi tre mesi dell'anno dello strumento del credito d'imposta, che viene rimodulato come segue: in aumento dal 30% al 35% per le piccole imprese e gli esercizi commerciali, e dal 40 al 45% per le imprese energivore. Queste misure si aggiungono a quelle già introdotte con il c.d. "decreto Aiuti-*quater*", decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, recante misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica, il cui *iter* di conversione in legge è stato appena avviato in Commissione bilancio del Senato (AS n. 345), fra le quali, si ricorda, ad esempio, la possibilità per le imprese di rateizzare fino a 36 mesi le bollette.

Gli interventi decisi nella manovra consistono in larga parte in un ampliamento delle platee di riferimento, mediante l'innalzamento della soglia dell'ISEE da 12 mila a 15 mila euro che consente di accedere al *bonus* sociale (si veda l'art. 5 Misure in materia di *bonus* sociale elettrico e gas) o del valore (+ 5%) dei crediti d'imposta in favore delle imprese.

Gli interventi previdenziali, (previsti dal Capo I, intitolato "Lavoro e politiche sociali" all'interno del Titolo IV del disegno di legge in esame) con la riduzione del 2% dei contributi sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti fino ai 35 mila euro, consistono in misure di proroga per tutto il 2023, e nell'estensione al 3% per la quota dei salari sotto i 20 mila euro. Sempre in materia previdenziale la manovra prevede la proroga delle anticipazioni dell'età pensionabile previste da "opzione donna" - con modifiche che confermano l'età di 58 anni con 35 anni di contribuzione, con il calcolo del sistema contributivo previsto solo per le donne con due o più figli a carico e 60 anni per le donne senza carichi familiari - e dall'"ape social" per lavori usuranti e disoccupati in prossimità dell'età di pensionamento. Mentre il prossimo 31 dicembre scadrà la possibilità di anticipare l'età di pensione prevista da "quota 102" - ossia con 64 anni anagrafici e 38 di contribuzione - il disegno di legge introduce per l'anno 2023 "quota

103", misura che prevede un'età anagrafica di 62 anni con una contribuzione di 41 anni. Si prevede, inoltre, una riduzione del 10% dei contributi per i lavoratori che, in possesso dei requisiti di pensionamento, decidano di rimanere sul posto di lavoro. La manovra interviene con una indicizzazione delle pensioni che comporta una rivalutazione del 120% del trattamento minimo, mentre non si affronta il tema del pensionamento flessibile e rimane l'auspicio di una riforma organica che ridefinisca la materia del pensionamento anticipato.

In materia di sostegno al lavoro è prevista una riduzione del cuneo fiscale calcolata in 4 miliardi, attraverso un esonero contributivo pari al 2% per i redditi fino a 35 mila euro, e al 3% per i redditi fino a 20 mila. È inoltre prevista l'agevolazione per assunzioni a tempo indeterminato (fino ad un massimo di 6.000 euro l'anno) con la riconversione di contratti a termine già in essere e l'incentivazione contributiva per categorie lavorativamente deboli (disoccupati di lunga durata, donne fino a 36 anni e beneficiari del reddito di cittadinanza).

In aggiunta alle misure destinate ad abbassare il peso dei costi dell'energia, gli interventi a favore delle famiglie prevedono l'aumento dell'assegno unico per i figli a carico, ossia la maggiorazione del 50% del valore per il primo anno e per i nuclei con 3 o più figli a carico e per i primi tre anni di età, e la riduzione dal 10% al 5% dell'IVA sui prodotti per la prima infanzia, mentre resta confermato l'assegno disabilità. Il disegno di legge introduce un fondo di 500 milioni per realizzare uno strumento denominato "carta risparmio spesa", che sarà gestito dai Comuni e destinato ai redditi inferiori ai 15 mila euro per l'acquisto di un paniere di beni di prima necessità. Fra le misure a sostegno della famiglia viene aumentato di un mese il congedo parentale facoltativo retribuito, che può essere fruito entro i 6 anni di vita del figlio. Si ricorda inoltre la proroga, per l'anno 2023, dell'agevolazione per l'acquisto della prima casa rivolta ai giovani con meno di 36 anni.

Tra le disposizioni del Titolo III, il Capo I (Riduzione della pressione fiscale) prevede, a beneficio delle imprese, la sospensione anche per il nuovo anno dell'entrata in vigore della *sugar tax* e della *plastic tax*, le imposte sui prodotti in plastica monouso e sulle bevande zuccherate, mentre il fondo di garanzia pmi è rifinanziato con 1 miliardo per l'anno 2023.

Sulla materia fiscale le misure introdotte appaiono ridimensionate rispetto ai programmi elettorali e caratterizzate da interventi eterogenei volti a rispondere a esigenze di singole categorie. Per quanto riguarda le entrate è introdotto un incremento della tassazione degli extraprofitto delle società energetiche; tale incremento, che resterà in vigore fino al 31 luglio, comporta l'aumento dell'aliquota dal 25% al 35% nonché il cambiamento di base imponibile dal fatturato agli utili. Incrementi di introiti sono previsti derivare da misure minori (sigarette, rivalutazioni, ecc.), mentre si riducono gli sconti su benzina, gasolio e gpl, tranne che per gli autotrasportatori che continuano a usufruire di regimi agevolati. Viene introdotto il regime di *flat tax* incrementale per i lavoratori autonomi con l'aliquota del 15%, con una franchigia del 5% e un massimale di 40 mila euro.

Per quanto riguarda la cosiddetta "tregua fiscale", non trova realizzazione la proposta di estendere i saldi a stralcio e le rottamazioni per una parte sostanziosa dei crediti vantati dall'erario verso circa 19 milioni di cittadini, con la rinuncia totale o parziale di interessi e sanzioni, proposta che avrebbe lasciato senza copertura una notevole quota

di spesa. Il disegno di legge (con l'articolo 46 – Stralcio dei carichi fino a mille euro, affidati all'agente della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2015) limita pertanto l'intervento alla cancellazione delle cartelle fino al 2015 di importo inferiore a mille euro, che comportano costi di recupero superiori agli importi richiesti, e una mini-sanzione del 5% sostitutiva di interessi e penali per i debiti maturati nel biennio 2019-20, e introduce, con il successivo articolo 47, la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 30 giugno 2022.

Fra le disposizioni del Titolo V, Capo I, dedicato alle misure per favorire la crescita e gli investimenti, l'articolo 68 reca misure per fronteggiare l'aumento dei costi dei materiali delle opere pubbliche, mentre il successivo, l'articolo 69 (Misure in materia di mezzi di pagamento) incrementa la soglia di utilizzo del contante per acquisto di prodotti e servizi da mille a 5 mila euro. La norma appena richiamata è seguita dall'articolo 70, dedicato al rifinanziamento dei contratti di sviluppo (disciplinati ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Sempre il Titolo V, dedicato a "crescita e investimenti" prevede al Capo II, agli articoli 76 e 77, diversi interventi in materia di "Agricoltura e sovranità alimentare", fra i quali, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di un Fondo per la Sovranità Alimentare (con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024, 2025 e 2026) nonché di un "Fondo per la digitalizzazione agricola" (con una dotazione di 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025). La disposizione successiva (art. 78 Agevolazioni per l'acquisto di alimentari di prima necessità) istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2023, destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro, da fruire mediante l'utilizzo di un apposito sistema abilitante. Il Capo seguente, il III, intitolato Infrastrutture e trasporti, prevede (dall'art. 79 al 92) disposizioni in materia di: revisione di prezzi; unificazione degli strumenti residuali di pianificazione e programmazione delle infrastrutture secondo criteri di rendimento; trasporto pubblico locale; sospensione aggiornamento biennale sanzioni amministrative codice della strada, realizzazione del Piano complessivo delle opere relative ai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026; misure a favore del settore dell'autotrasporto (riconoscimento di un contributo finalizzato a mitigare gli effetti degli incrementi di costo per l'acquisto del gasolio impiegato dai medesimi soggetti in veicoli, di categoria euro 5 o superiore, utilizzati per l'esercizio delle predette attività, alle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia esercenti le attività di trasporto); finanziamento terzo lotto costruttivo Torino-Lione; finanziamento tratte nazionali di accesso al tunnel di base Torino-Lione; Strada Statale 106 Jonica; realizzazione di interventi sulle strade statali delle aree dei crateri sismici 2009 e 2016; Strada Statale n. 4 Salaria; Corridoio Reno Alpi; realizzazione del progetto denominato "Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera" L. n. 108/21 ex D.L. n. 77/21 art. 44, Allegato IV. Nuovo tronco superiore acquedotto del Peschiera – dalle sorgenti alla Centrale di Salisano" (per il miglioramento dell'approvvigionamento idrico della Città Metropolitana di Roma). Fra le norme del Capo in esame si segnala, in particolare, la disposizione recata dall'articolo 82, intitolata "Collegamento stabile, viario e

ferroviario tra la Sicilia e il continente” (che conferma le anticipazioni del comunicato MEF¹ sulla riattivazione della società “Ponte Stretto”, per riavviare il progetto di realizzazione del ponte sullo Stretto prevista la riattivazione della società “Stretto di Messina spa” attualmente in liquidazione.). Le misure contemplate dal Titolo VI (Sanità) sono: incremento dell’indennità di pronto soccorso; implementazione delle misure e degli interventi previsti nel Piano nazionale di contrasto all’Antimicrobico Resistenza (PNCAR) 2022-2025; disposizioni in materia di remunerazione delle farmacie; adeguamento del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale e disposizioni in materia di vaccini e farmaci; disposizione diretta a modificare il regime di erogabilità del finanziamento in favore delle università per il trattamento economico degli specializzandi. Gli interventi in materia di Scuola, Università e ricerca previsti dal successivo Titolo VII prevedono: promozione delle competenze STEM nelle istituzioni scolastiche; misure per la riforma della definizione e riorganizzazione del sistema della rete scolastica; misure in materia di istruzione e merito; misure in materia di università e borse di studio.

Fra le misure più attese e più divisive introdotte dal nuovo esecutivo si colloca la riforma del reddito di cittadinanza, animata dall’intento di disincentivare i comportamenti passivi nella ricerca di una effettiva occupazione e di reindirizzare parte delle risorse per finanziare la riforma complessiva del Reddito di cittadinanza, che viene tralasciata al 2024. Malgrado l’oggettiva impossibilità di cambiare le regole in corso d’opera per gli attuali percettori, il disegno di legge avvia un processo di riforma aprendo il prossimo 1° gennaio una fase transitoria di manutenzione straordinaria dello strumento, in vista della successiva soppressione dal 1° gennaio successivo. Durante la fase transitoria si agirà con l’intensificazione dei controlli, mentre ai soggetti fra i 18 e i 59 anni, abili al lavoro e che non registrino nel nucleo familiare di appartenenza disabili, minori o persone a carico di almeno 60 anni di età, sarà riconosciuto il reddito di cittadinanza nel limite massimo di 8 mensilità, in luogo delle attuali 18 rinnovabili. I beneficiari saranno tenuti a partecipare a corsi di formazione o di riqualificazione, pena la decadenza dal diritto alla percezione del sussidio. La decadenza è altresì prevista nel caso in cui i beneficiari rifiutino la prima offerta congrua di lavoro. La riforma, che tra settembre e dicembre 2023 consentirebbe di far perdere il sussidio a 660.000 individui, individua i cosiddetti “occupabili”, ossia soggetti che sono fruitori del reddito di cittadinanza ma sono ritenuti in grado di lavorare (secondo l’ultima rilevazione effettuata dall’INPS si tratterebbe di circa 830.000). Per coloro che hanno un’occupazione ma con bassa retribuzione (circa 173.000 individui), la riforma prevedrebbe non la revoca del sussidio ma un tetto all’integrazione. Si segnala che degli attuali percettori del reddito di cittadinanza, il 35% ha un minore a carico e circa il 18% un disabile.

¹ <https://www.mef.gov.it/inevidenza/DDL-Bilancio-approvato-dal-Cdm-manovra-da-35-miliardi/>

Le osservazioni del CNEL

La legge di bilancio risulta evidentemente condizionata da un contesto nazionale e internazionale difficile e da margini di bilancio ristretti, in quanto condizionati dal debito oltre che dalla congiuntura sfavorevole.

Si caratterizza quindi per una generale prudenza di approccio, con tratti interlocutori da interventi di emergenza più che di prospettiva.

È indicativa di questo approccio la assoluta priorità riservata all'intervento dedicato a contrastare il caro bollette a sostegno di famiglie e imprese, un intervento che impegna la maggior parte delle risorse (oltre 21 miliardi sui 35 complessivi della manovra). Si tratta di un intervento ritenuto inevitabile ma che probabilmente non sarà sufficiente, in quanto esaurirà i suoi effetti fra pochissimi mesi riproponendo il problema. In proposito sarebbe utile attivare strumenti idonei ad incentivare risparmio ed efficientamento energetico. In questo contesto la manovra si caratterizza come moderatamente espansiva nel 2023 per poi avviarsi a essere neutra e quindi restrittiva onde rispettare gli obiettivi di rientro al *deficit* previsti per il 2025-26. In generale, essa appare caratterizzata da una molteplicità di interventi a scadenza e dettati dalla contingenza. Manca il riferimento alle necessarie politiche di sviluppo, né vengono delineati interventi strutturali e un loro collegamento con le misure in cui si articola il PNRR, punti sui quali il CNEL rinvia ai propri documenti istruttori e al testo sulle priorità per la prossima legislatura approvato nell'Assemblea del 30 novembre 2022.

Si sollevano perplessità sulle coperture previste per sostenere il complesso della manovra (ad esempio sul gettito effettivo del prelievo straordinario sugli extraprofitti), anche in considerazione dei rilievi in tal senso formulati da autorevoli osservatori.

Si valuta in modo positivo la tendenza che emerge in alcuni interventi: l'aumento, pur modesto, delle pensioni minime; la estensione straordinaria dell'ambito di applicazione del prelievo sugli utili realizzati dalle società energetiche (ad oggi portato al 50%); l'aumento dei congedi, che peraltro dovrebbe riguardare anche i padri e non solo le madri; la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dipendente, in continuità con quanto previsto dal Governo precedente; maggiorazione dell'assegno unico universale per le famiglie con figli di età inferiore ai tre anni; la continuazione del *bonus* sociale e del credito di imposta; gli incentivi all'assunzione di donne e giovani, anche se sull'efficacia di tali incentivi permangono dubbi.

Il CNEL valuta criticamente l'estensione dei voucher, soprattutto in alcuni settori particolarmente fragili, dove rischiano di sostituire occupazione più garantita e tutelata e dove la contrattazione collettiva ha individuato soluzioni per provare a coniugare l'esigenza di flessibilità della produzione con adeguate tutele del lavoratore. Peraltro, da parte imprenditoriale si osserva che i *voucher*, se correttamente veicolati, possono costituire un utile strumento di contrasto al lavoro sommerso.

È apprezzabile anche il rafforzamento delle agevolazioni per il *welfare* aziendale, che andrebbe però legato alla contrattazione collettiva. Allo stesso modo si apprezza la continuazione del sussidio prima casa per i giovani *under* 36 anni, anche se viene rilevato che sarebbe stato preferibile incentivare gli affitti piuttosto che la proprietà dell'abitazione.

La scelta di adottare la finestra 103 per le pensioni nell'immediato evita il rischio di uno scalone pensionistico, anche se sostanzialmente opera un rinvio della riforma del

sistema. È da approvare l'incentivo in busta paga, previsto per i soggetti che prolunghino volontariamente la permanenza sul posto di lavoro.

Data la scarsità di risorse effettivamente disponibili (non più di 7-8 miliardi) occorre considerare che una maggiore concentrazione degli interventi su un numero ridotto di misure, soprattutto in coordinamento con le misure del PNRR, avrebbe rappresentato una scelta preferibile, con minore rischio di dispersione e conseguenti maggiori vantaggi in termini di efficacia.

Da parte sindacale sono avanzate riserve critiche sulla parte della manovra riguardante il fisco, sia per la presenza di condoni (annullamento delle cartelle, riduzione delle sanzioni, rateizzazione e rottamazione), sia perché l'intervento appare squilibrato a sfavore del lavoro dipendente e dei pensionati, sui quali grava la gran parte del prelievo fiscale, e aumenta in generale la disparità distributiva. Manca una impostazione orientata al contrasto all'evasione fiscale, che invece il CNEL ha ripetutamente auspicato e che aveva orientato l'azione dell'esecutivo degli ultimi anni; anzi, il ricorso ripetuto allo strumento del condono e l'estensione del tetto all'uso del contante sembrano andare in direzione opposta.

In materia fiscale si ritiene utile richiamare il progetto di riforma fiscale elaborato da un gruppo di esperti incaricato dal CNEL con il coordinamento del prof. Franco Gallo, già trasmesso al Parlamento. Tale progetto definisce un quadro di interventi organici finalizzati a razionalizzare il sistema in linea con il principio di equità fiscale.

Fra le questioni sociali urgenti non affrontate con la manovra si segnala l'emergenza della sanità, dove risulta una drammatica carenza di risorse umane, in particolar modo di medici di base. Appare sottofinanziato il fondo sanità, considerando la quota che viene destinata in manovra a coprire il caro energia e considerato che l'inflazione incide sul valore delle spese di fatto riducendole in termini reali. Il tutto a fronte di un drammatico bisogno di nuovo personale, anche infermieristico. Si segnala inoltre, fra le questioni non toccate dalla manovra, il finanziamento della riforma della non autosufficienza, riforma tracciata dal disegno di legge delega approvato dal precedente Governo ma che è in attesa di trovare applicazione.

Una questione urgente, e non considerata, riguarda la tutela del potere d'acquisto dei salari eroso dall'inflazione, per la quale da parte sindacale si proponeva la detassazione degli incrementi contrattuali e il recupero del cosiddetto *fiscal drag*.

Riserve e preoccupazioni sono manifestate sul provvedimento riguardante il reddito di cittadinanza. Le posizioni da tempo assunte dal CNEL al riguardo invitano alla cautela. Le parti, in ogni caso, riconoscono la necessità non di abolire ma di rivedere in più punti l'istituto e hanno avanzato specifiche proposte, partendo dalla constatazione dell'innegabile ruolo svolto dallo strumento nel contenimento delle diseguaglianze sociali negli ultimi anni.

L'attuazione della misura ha rivelato criticità che dovrebbero essere risolte in sede di "manutenzione" del provvedimento, puntando sul rafforzamento e sull'affinamento dei sistemi amministrativi che riducano al minimo il rischio di abusi². Il sistematico incrocio delle informazioni presenti può far emergere l'eventuale insussistenza dei requisiti di accesso, mentre un ampio spazio di manovra rimane a disposizione di

² Il tema risulta all'attenzione delle istituzioni competenti, come si evince dal Rapporto INPS 2022.

azioni sinergiche fra le Amministrazioni che detengono informazioni e le forze dell'ordine, ai fini della prevenzione e della repressione degli illeciti.

Uno strumento ulteriore può essere il miglioramento della collaborazione con i Comuni, per valorizzare la loro capacità di attivare politiche di inclusione e reinserimento nella vita sociale, che sono essenziali per molti dei beneficiari, che sono anche leva per lo sviluppo. Al riguardo, il CNEL ha osservato come l'eterogeneità territoriale e la constatazione che l'incidenza della misura sia correlata con le caratteristiche dei mercati locali del lavoro e degli specifici livelli di capitale sociale, permettono una ridefinizione ottimale della *governance* delle misure di contrasto alla povertà che metta al centro le strutture comunali, le quali restano, in base al principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, comma 1 della Costituzione, gli enti più prossimi al cittadino. Ai fini di una razionale distribuzione di risorse e per salvaguardare le fasce di popolazione più fragili, il ruolo dei Comuni andrebbe potenziato ad esempio con la possibilità di monitorare le domande presentate ed eventualmente di anticipare l'intervento, rispetto allo stato attuale in cui i Comuni svolgono un controllo dei requisiti di residenza e cittadinanza con la presa in carico successiva all'accoglimento della domanda. Il CNEL ha più volte sottolineato, anche nelle recenti proposte sulle priorità per la nuova legislatura, quanto sia necessario mantenere la distinzione fra misure di contrasto alla povertà e politiche attive orientate ad incrementare la partecipazione al mercato del lavoro. Occorre altresì tenere conto che il nodo critico dello strumento in questione non riguarda tanto il meccanismo delle condizionalità, quanto piuttosto la mancanza di sufficienti opportunità occupazionali oltre che di adeguate ed efficaci politiche attive.

In generale, il Consiglio ribadisce la necessità che le scelte strategiche del nostro Paese siano strettamente coordinate con le linee di politica economica, sociale e ambientale indicate dall'Europa, ispirate all'obiettivo della sostenibilità, quale indicata dal NGEU. Quest'ultima costituisce l'orizzonte imprescindibile per gli orientamenti del Paese nei prossimi anni. Dentro questo orizzonte deve trovare spazio la definizione di una vera politica industriale ed energetica, che non deprima i nostri punti di forza (specialmente il settore manifatturiero) e che consenta ad un sistema produttivo strettamente dipendente da materie prime (soprattutto energetiche) acquistate all'esterno di affrontare in un'ottica di medio periodo le trasformazioni digitali e verde.

Si richiamano le posizioni più volte assunte da questo Consiglio, in rapporto con il CESE, sul futuro dell'Unione, posizioni che sono destinate ad avere decisiva rilevanza per l'Italia: dalla riforma del patto di stabilità - che deve riuscire a conciliare la necessità di mantenere un orientamento prudentiale in tema di finanza pubblica e di equilibrio dei conti con l'esigenza di non deprimere lo sviluppo dell'economia e le dinamiche degli investimenti. Al riguardo il CNEL ha proposto di non tener conto, ai fini del Patto di stabilità, almeno dell'incremento di costo degli investimenti del PNRR dovuti alla crisi energetica. Altri punti sono il rafforzamento degli strumenti di *governance* europea e il superamento del principio di unanimità, secondo le indicazioni emerse dalle conclusioni della conferenza sul futuro dell'Europa.

Il CNEL ritiene necessario dotare l'Unione di una propria autonomia e di una adeguata capacità di bilancio, sostenuta da risorse proprie, condizioni non soltanto per l'implementazione di politiche economiche e sociali comuni, ma anche per mettere l'Unione in grado di giocare un ruolo nuovo sullo scenario geopolitico mondiale.

Le politiche di solidarietà, validamente attivate dall'Unione di fronte al dramma sanitario globale, andrebbero replicate per arginare la crisi dell'energia, in modo da impedire che singoli Paesi giochino ruoli in autonomia contro gli interessi degli stessi *partner* europei.

Un forte richiamo è espresso, anche nella presente occasione, alla necessità di continuare e accelerare la implementazione del PNRR, in particolare le opere nelle direzioni strategiche della transizione ecologica e digitale e della infrastrutturazione del Paese.

Al riguardo, il CNEL intende continuare le attività da tempo avviate, rivolte a monitorare gli stati di avanzamento del Piano nelle sue missioni principali, con il contributo delle associazioni rappresentative presenti al suo interno.

La attività dei nostri gruppi di lavoro intendono segnalare i punti critici emergenti nel percorso di attuazione delle misure del Piano, al fine di indicare per tempo soluzioni idonee al loro superamento.

Più in generale questi gruppi si attiveranno per suggerire gli adattamenti e le modifiche necessarie al fine di adeguare il Piano al nuovo contesto economico e di aggravio di costi, nonché le semplificazioni procedurali volte ad accelerare le attività utili alla sua piena implementazione.



www.cnel.it