

dossier

XIX Legislatura

8 novembre 2022

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

Doc. LVII, n. 01-*bis*



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario
TEL. 06 6706-2451 ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 5

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA - IL CONTENUTO DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA (NADEF)	3
PARTE I - IL QUADRO MACROECONOMICO	
1. LA CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E L'AREA DELL'EURO	9
2. LO SCENARIO MACROECONOMICO NAZIONALE	
2.1 Recenti andamenti dell'economia italiana.....	20
2.2 Le prospettive dell'economia italiana: lo scenario tendenziale	
2.2.1 La revisione dello scenario tendenziale alla luce della recente evoluzione delle variabili macroeconomiche	26
2.2.2. Il quadro macroeconomico tendenziale per gli anni 2022-2025	35
2.3 Il quadro macroeconomico programmatico.....	42
2.4 Mercato del lavoro	44
PARTE II - LA FINANZA PUBBLICA	
1 ANALISI DEL CONSUNTIVO E DELLE PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE	
1.1 I saldi della p.a.	49
1.2 Aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica (esercizi 2022-2025).....	50
1.3 Le entrate della p.a.	56
• Valutazione delle entrate strutturali derivanti dai miglioramenti della compliance fiscale.....	58
1.4 La spesa primaria	61
• Le spese per il PNRR	68
1.5 La spesa per interessi.....	71
Appendice: Tabelle riepilogative del conto della p.a. (previsioni a legislazione vigente 2022-2025)	73
2. PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA	77
2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della L. n. 243 del 2012 ...	78
2.2. I saldi di finanza pubblica	86
2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa	93

3. L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL	97
4.LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI.....	100
APPENDICE - LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA	
1. LE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER L'ITALIA.....	102
1.1 Proseguire una politica di bilancio prudente	103
1.2 Procedere con l'attuazione del PNRR e con i negoziati per gli strumenti della politica di coesione 2021-2027.....	110
1.3 Ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili, diversificare le importazioni energetiche, sviluppare le energie rinnovabili, promuovere la mobilità sostenibile	120
ALLEGATI	
1. IL RAPPORTO PROGRAMMATICO SULLE SPESE FISCALI.....	123
2. IL RAPPORTO SUI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA-ANNO 2022.....	127

PREMESSA -
IL CONTENUTO DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO
DI ECONOMIA E FINANZA (NADEF)

L'articolo 10-*bis* della legge di contabilità pubblica, n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016¹ e dal decreto legislativo n. 116 del 2018², prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo è tenuto a **presentare alle Camere** entro il **27 settembre** di ogni anno, contenga:

- l'eventuale **aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica** per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento;
- l'eventuale **aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF**, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali, ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea;
- le osservazioni e le eventuali **modifiche e integrazioni al DEF** conseguenti alle **raccomandazioni** del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma;
- gli obiettivi, in valore assoluto, di **saldo netto da finanziare** del bilancio dello Stato e di **saldo di cassa** del settore statale;
- l'indicazione dei **principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo**, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini

¹ La legge 4 agosto 2016, n. 163, è intervenuta su numerose disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica, al fine di disciplinare il contenuto della legge di bilancio come individuato dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012. In particolare, oltre a spostare dal 20 al 27 settembre il termine di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF, l'articolo 1 della legge n. 163 del 2016 ha modificato l'articolo 10-*bis* della legge di contabilità pubblica in ordine al contenuto della Nota medesima.

² Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116, ha previsto che la Nota di aggiornamento al DEF sia corredata dalla nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa di carattere non permanente, con indicazione, in apposita sezione, di quelle che rivestono carattere di contributi pluriennali, per i quali la suddetta sezione dà conto della valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica. La nota illustrativa riporta i quadri contabili di ciascuna legge, distintamente per missione e programma, con indicazione della relativa scadenza, dell'onere complessivo, degli eventuali rifinanziamenti o definanziamenti, le somme complessivamente stanziati, quelle effettivamente impegnate ed erogate ed i relativi residui. In apposita sezione del quadro contabile è esposta la programmazione finanziaria di ciascuna legge. Entro il 31 luglio di ciascun anno i Ministeri competenti comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze tutti i dati necessari alla predisposizione della nota illustrativa.

di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici³;

- l'indicazione di eventuali **disegni di legge collegati**.

La [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 – Versione rivista e integrata](#) (NADEF 2022), presentata dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti e approvata dal Consiglio dei ministri del **4 novembre 2022**, **aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2023-2025** rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile (DEF 2022), nonché **rivede e integra** la Nota di aggiornamento al DEF approvata dal Governo Draghi a fine settembre.

La NADEF 2022 – Versione rivista e integrata segue, dunque, una prima [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza](#) presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi e dal Ministro dell'economia e delle finanze Daniele Franco e approvata dal Consiglio dei ministri del **28 settembre 2022**, alcuni giorni dopo le **elezioni politiche** del 25 settembre 2022. Tale Nota ha presentato l'analisi delle tendenze in corso e le previsioni per l'economia e la finanza pubblica italiane, **limitandole allo scenario a legislazione vigente** e lasciando al successivo esecutivo la definizione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2023-2025 e la conseguente redazione della legge di bilancio 2023. La Nota contiene, altresì, un capitolo dedicato ai principali risultati conseguiti successivamente alla pubblicazione del DEF 2022 sul fronte dell'**attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** (PNRR) e all'esposizione dei progressi conseguiti in tema di riforme e di politica economica nel corso del 2022 con riferimento alle **tre Raccomandazioni specifiche** rivolte all'Italia (*Country-specific recommendations* – CSR) dal Consiglio dell'Unione europea a luglio 2022, in risposta al Programma nazionale di riforma contenuto nel DEF e sulla base anche della [Relazione per Paese 2022](#) sull'Italia redatta dalla Commissione europea. Il quadro macroeconomico tendenziale contenuto nella NADEF presentata dal Governo Draghi ha ricevuto la [validazione](#) dell'**Ufficio parlamentare di bilancio**, pubblicata il 30 settembre 2022.

La predisposizione di una versione rivista e integrata della NADEF è, pertanto, finalizzata a consentire al nuovo Parlamento della XIX legislatura di analizzare e dibattere un quadro economico e di finanza pubblica integrato e comprensivo di un nuovo scenario programmatico, nonché di approvare risoluzioni su di esso e sui saldi di bilancio proposti. Seguirà, successivamente, l'aggiornamento del Documento Programmatico di

³ Tale disposizione, inserita dall'articolo 1, comma 7, lettera b) della legge n. 163 del 2016, costituisce una delle modifiche più significative apportate dalla legge medesima ai contenuti della NADEF, finalizzata ad esporre nel Documento una prima informazione in ordine ai contenuti e alla composizione della manovra di finanza pubblica che verrà poi realizzata con la legge di bilancio.

Bilancio⁴, da inviare alla Commissione europea, e la legge di bilancio per il 2023.

Risultano allegati o posti a corredo della Nota di aggiornamento in esame i seguenti documenti:

- il [Rapporto programmatico](#) recante gli interventi in materia di spese fiscali⁵;
- il [Rapporto](#) sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva nell'anno 2022⁶;
- la [Relazione](#) sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva nell'anno 2022⁷.

Annessa alla Nota di aggiornamento al DEF in esame vi è, infine, la [Relazione al Parlamento](#) presentata ai sensi dell'art. 6 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, con cui il Governo, alla luce in particolare delle difficoltà connesse all'attuale crisi energetica, ha inteso ricorrere alla

⁴ Un primo [Documento programmatico di bilancio](#) per il 2023 è stato trasmesso alla Commissione europea dal Governo Draghi, a seguito della approvazione da parte del Consiglio dei ministri nella seduta del 10 ottobre 2022. Anche in questo caso, le previsioni economiche e di finanza pubblica, nonché l'aggiornamento dei progressi conseguiti in tema di riforme e di politica economica riportati nel DPB si limitano allo scenario tendenziale a legislazione vigente.

⁵ Il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160 ha introdotto il comma 5-bis all'art. 10-bis della legge n. 196 del 2009, ai sensi del quale la Nota di aggiornamento del DEF è corredata, a partire dal 2016, da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Nell'indicazione di tali interventi resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. Si prevede che le spese fiscali per le quali siano trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma.

⁶ Il d. lgs. n. 160 del 2015 ha introdotto nella legge n. 196 del 2009 l'art. 10-bis.1, il quale ha stabilito, al comma 1, che, contestualmente alla NADEF, è presentato un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse, nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. Il Governo indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi.

⁷ L'art. 10-bis.1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, introdotto nel 2015, stabilisce che il Governo, per la redazione del Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, si avvale, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

richiesta di autorizzazione al ricorso all'indebitamento, da approvare a maggioranza assoluta dei membri di ciascuno dei due rami del Parlamento, al fine di adottare misure di urgenza con cui contrastare gli effetti negativi dell'aumento dei prezzi dell'energia e i rischi derivanti dalla situazione geopolitica internazionale.

La NADEF – Versione rivista e integrata non reca l'indicazione degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Si rammenta, a questo proposito, che il **DEF 2022** dichiarava disegni di legge collegati alla decisione di bilancio i seguenti provvedimenti:

- DDL “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, comma 3, Cost.”;
- DDL di revisione del Testo Unico dell’ordinamento degli enti locali;
- DDL delega riforma fiscale;
- DDL delega riforma giustizia tributaria;
- DDL riordino settore dei giochi;
- DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento, razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno;
- DDL su disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l’aggregazione tra imprese;
- DDL di revisione del d. lgs. 10 febbraio 2010, n. 33 (codice della proprietà industriale);
- DDL per l’aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- DDL “Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo”;
- DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell’assistenza territoriale;
- DDL “delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al d. lgs. 16 ottobre 2003, n. 288”;
- DDL “delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche giovanili nonché misure per la promozione dell’autonomia e dell’emancipazione dei giovani”;
- DDL di delega per la riforma del d. lgs. 29 marzo 2004, n. 102 (“Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norme dell’articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38;
- DDL “Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti”;
- DDL “Legge sulla montagna”;

- DDL “Valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca”;
- DDL “Legge annuale sulla concorrenza 2021”;
- DDL di adeguamento delle pensioni di invalidità;
- DDL recante disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle isole minori.

Si fa presente che i **disegni di legge**, già dichiarati collegati nella NADEF 2021 alla manovra 2022-2024, ma **non riproposti** tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2023-2025 dalla NADEF 2022 in esame, **cessano di essere collegati**.

Il **presente dossier** fornisce, pertanto, elementi utili alla lettura e all’esame congiunto sia della prima Nota di aggiornamento approvata dal Governo Draghi il 28 settembre scorso, sia della NADEF rivista e integrata approvata dal Governo Meloni il 4 novembre.

Nella **Parte I**, il dossier esamina, in primo luogo, il **quadro macroeconomico**, riportando i più recenti dati relativi alla congiuntura economica internazionale e alla situazione relativa all’area dell’euro.

Successivamente, viene esaminato lo scenario macroeconomico nazionale, indicando i dati più significativi relativi ai recenti andamenti dell’economia italiana e analizzando il quadro macroeconomico tendenziale e il quadro macroeconomico programmatico.

Nella **Parte II** sono analizzati i profili di **finanza pubblica**, con particolare riguardo all’analisi del consuntivo e delle previsioni a legislazione vigente, al percorso programmatico di finanza pubblica, all’evoluzione del rapporto debito/PIL e alla regola del debito e gli altri fattori rilevanti. Nell’ambito della trattazione del percorso programmatico di finanza pubblica, in particolare, si dà conto della Relazione presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell’articolo 6 della legge n. 243 del 2012, ai fini della richiesta di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento.

In **Appendice**, il dossier dà conto delle tre **Raccomandazioni** specifiche rivolte dal Consiglio dell’Unione europea all’Italia, nonché delle considerazioni sviluppate dal Governo Draghi nella prima Nota di aggiornamento di fine settembre relativamente alle misure adottate nei settori oggetto delle Raccomandazioni medesime.

Infine, il dossier reca una sintetica analisi del **Rapporto programmatico sulle spese fiscali** e del **Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva** nell’anno 2022, allegati alla NADEF rivista e integrata presentata a novembre.

PARTE I - IL QUADRO MACROECONOMICO

1. LA CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E L'AREA DELL'EURO

La **prima Nota di aggiornamento al DEF 2022**, presentata dal Presidente del Consiglio Draghi e dal Ministro dell'economia e delle finanze Franco, e approvata dal Consiglio dei ministri il 28 settembre 2022, ha fotografato un quadro macroeconomico internazionale in chiaroscuro, segnato, nei primi mesi del 2022, da un lato, dal deciso **miglioramento della situazione relativa alla pandemia mondiale da Covid-19**; dall'altro, dal **mutato contesto geopolitico internazionale**, scosso dall'invasione russa dell'Ucraina – iniziata il 24 febbraio 2022 e tuttora in corso – e dal conseguente aumento, dovuto al protrarsi del conflitto, del livello di incertezza delle prospettive future relative alla stabilità del contesto economico-finanziario internazionale.

Per quanto concerne il primo aspetto, la NADEF approvata a settembre 2022 evidenzia come, pur rappresentando ancora un fattore di rischio, l'indebolimento del virus Sars-Cov-2, conseguente alla progressiva immunizzazione della popolazione – sia attraverso la vaccinazione, sia per pregresse infezioni – abbia determinato una riduzione drastica di ospedalizzazioni e decessi. Le ondate di contagi registratesi nelle diverse aree del mondo nel corso del 2022, connesse alla diffusione di nuove varianti particolarmente contagiose – principalmente sottovarianti della variante Omicron – si sono svolte all'interno di un quadro sanitario meno drammatico del passato.

Malgrado questi miglioramenti, si avverte l'esigenza di ridurre il più possibile il costo della convivenza con il virus, soprattutto in vista dell'arrivo della stagione invernale e dell'incremento della permanenza in luoghi al chiuso, senza l'obbligo di utilizzo di dispositivi di protezione individuale. Sotto questo profilo, la prosecuzione tempestiva della campagna di vaccinazione su scala mondiale è identificata come principale strumento di contrasto ed eradicazione completa del virus Sars-Cov-2⁸.

Quanto ai profili di peggioramento dello scenario economico globale, essi si legano, principalmente, al protrarsi della guerra russo-ucraina, la quale ha determinato uno sconvolgimento dei preesistenti equilibri geopolitici, indebolendo

⁸ Si evidenzia, al riguardo, che al 31 ottobre 2022, nell'Unione europea, la percentuale della popolazione che ha completato un ciclo vaccinale ha raggiunto il 73 per cento. Tra i principali Paesi europei, l'Italia ha raggiunto una percentuale di popolazione con un ciclo vaccinale completato pari all'81 per cento; in Germania il 76 per cento (dato del 4 novembre 2022); in Francia il 78 per cento (dato del 3 novembre 2022); in Spagna l'85 per cento (dato del 13 ottobre 2022). Al di fuori del continente europeo, tra le economie maggiormente avanzate, la percentuale di popolazione vaccinata con un ciclo completo negli Stati Uniti è pari al 68 per cento (dato del 1° novembre 2022); in Giappone all'83 per cento; in Cina all'89 per cento (dato del 4 novembre 2022); in India al 67 per cento; in Brasile all'80 per cento (dato del 4 novembre 2022). Fonte: [Our World in Data](#).

la cooperazione internazionale e le catene dell'approvvigionamento energetico e alimentare, oltre a produrre conseguenze drammatiche sul piano umanitario⁹.

La risposta dei Paesi dell'Unione europea e di altri paesi del mondo all'invasione militare della Russia si è concentrata, soprattutto, sulla predisposizione di un **sistema sanzionatorio** finalizzato a isolare finanziariamente ed economicamente la Federazione russa. La **Commissione europea**, a partire dal 24 febbraio 2022, ha predisposto, in particolare, un sistema di sanzioni piuttosto articolato¹⁰, al quale si aggiungono gli **8 pacchetti di sanzioni** finora adottati dal **Consiglio dell'Unione europea**, l'ultimo dei quali approvato il 5 ottobre 2022¹¹.

Per quanto riguarda gli andamenti del **commercio mondiale**, la **NADEF 2022 presentata a fine settembre** dal Governo Draghi registra un rimbalzo nel 2021, con un incremento pari al 10,2 per cento. Nel primo semestre del 2022 il volume degli scambi di beni e servizi prosegue il sentiero di crescita, segnando un aumento del 5,0 per cento a giugno 2022 rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, pur in uno scenario caratterizzato da una tendenza alla decelerazione della crescita del commercio nel corso del 2022, sia nelle economie avanzate sia in quelle emergenti¹².

La produzione mondiale ha risentito delle difficoltà nella filiera produttiva e delle tensioni inflazionistiche alimentate, soprattutto, dall'aumento dei costi dei prodotti energetici dopo l'inizio del conflitto russo-ucraino. L'indice composito globale dei responsabili degli acquisti (PMI) ha visto una decrescita nel corso del 2022, giungendo ad un livello al di sotto della soglia di espansione nel mese di agosto 2022 (49,3). Tale decrescita è stata dovuta, principalmente, alla fase di contrazione del ciclo economico registratasi, a partire da luglio 2022, negli Stati

⁹ Secondo i più recenti dati dell'UNHCR (cfr. "[Ukraine Situation Flash Update #34](#)", 4 novembre 2022), dall'inizio delle ostilità circa un terzo della popolazione ucraina è stata costretta ad abbandonare la propria abitazione. Ad oggi, circa 7,8 milioni di rifugiati provenienti dall'Ucraina sono presenti in Europa. Circa 4,5 milioni di rifugiati dall'Ucraina sono stati registrati ai fini della protezione temporanea o dell'applicazione di altri istituti similari previsti dagli Stati europei.

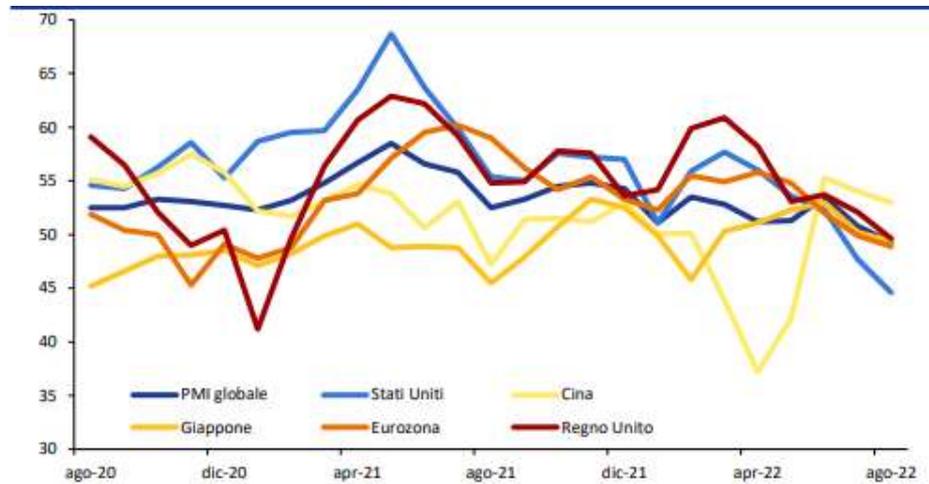
¹⁰ Secondo i più recenti [dati](#) della Commissione europea, le misure restrittive da quest'ultima predisposte si applicano attualmente a 1236 persone e 115 entità.

¹¹ Per quanto riguarda gli ultimi pacchetti di sanzioni, si segnala che il quinto pacchetto, adottato l'8 aprile, prevede il divieto di importare il carbone e altri combustibili fossili dalla Russia, oltre a legno, cemento, prodotti ittici e liquori e al divieto di accesso ai porti UE per tutte le navi russe. Il sesto pacchetto, adottato il 3 giugno, vieta l'importazione dalla Russia di petrolio greggio e prodotti raffinati (con una temporanea eccezione per il greggio fornito via oleodotti), nonché prevede l'esclusione di altre tre banche russe dal sistema di pagamenti SWIFT, oltre ai sette istituti di credito precedenti. Il settimo pacchetto, adottato il 21 luglio, è volto a rafforzare l'efficacia delle sanzioni già esistenti e ad allinearle con quelle adottate dai partner del G7. L'ottavo pacchetto, adottato il 5 ottobre 2022, oltre a sanzionare ulteriori persone ed entità, estende le misure restrittive alle regioni ucraine di Kherson e Zaporizhzhia, in risposta alla loro annessione non riconosciuta nel territorio russo, e introduce nuove restrizioni alle importazioni ed esportazioni da e verso la Russia. L'ultimo pacchetto segna, inoltre, l'inizio dell'implementazione dell'accordo raggiunto in seno al G7 sul *price cap* sul petrolio russo.

¹² Si veda, al riguardo, il [World Trade Monitor](#) pubblicato il 25 agosto 2022 dal CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. La pubblicazione del prossimo World Trade Monitor è prevista per il 25 novembre 2022.

Uniti e nell'Eurozona, cui si sono aggiunti, il mese successivo, il Regno Unito e il Giappone.

Figura 1 - Indice PMI globale composito e per Paese



Fonte: Markit, Refinitiv.

Come evidenziato dalla **NADEF presentata a fine settembre** dal Governo Draghi, le esternalità negative principali prodotte sul fronte dell'approvvigionamento delle materie prime riguardano soprattutto il **settore alimentare e quello energetico**. Proprio in tali settori si è registrato, infatti, il più forte contributo al rapido aumento dell'inflazione, il quale si è sommato alle pressioni sui prezzi già emerse nella seconda metà del 2021.

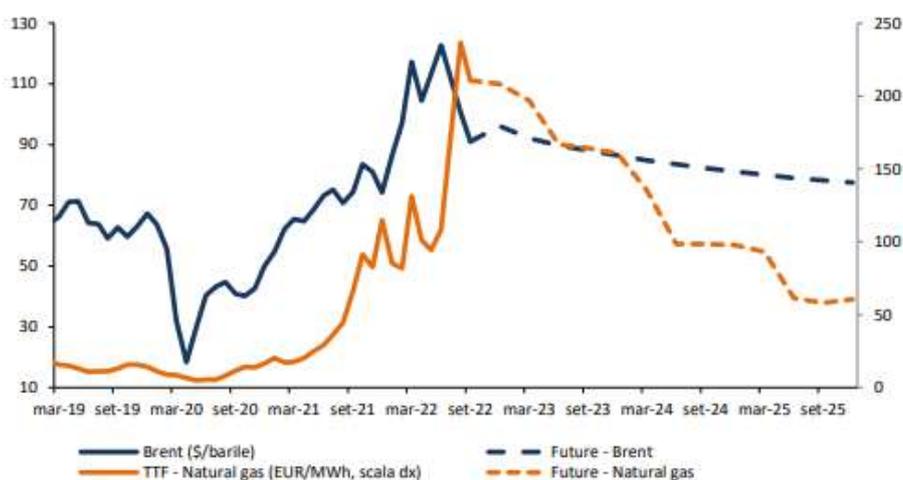
Gli effetti positivi della campagna vaccinale hanno favorito, nel corso del 2021, una forte ripresa della domanda, mentre in altre parti del mondo persistevano limitazioni e chiusure legate al contrasto alla diffusione delle nuove varianti del virus Sars-Cov-2. Da questa situazione sono discese strozzature dal lato dell'offerta in relazione alla crescente richiesta di materie prime e prodotti intermedi essenziali nelle catene produttive globali (es. semiconduttori). Da tali squilibri tra domanda e offerta sono derivate le dinamiche al rialzo dei prezzi di beni e servizi, in particolare nella seconda parte del 2021.

Con lo scoppio della **guerra russo-ucraina**, le pressioni sui prezzi delle materie prime energetiche e alimentari si sono accresciute. A titolo esemplificativo, la NADEF presentata a fine settembre dal Governo Draghi riporta che a marzo 2022 il prezzo del grano è quasi raddoppiato rispetto alla media del 2021 (circa 1425 dollari per bushel), per poi ridursi a partire da giugno 2022 (in media 800 dollari per bushel). La quotazione media del Brent è stata in aumento nella prima metà del 2022, toccando quota 120 dollari al barile nel mese di giugno, per poi attestarsi a una media di circa 100 dollari al barile, seguendo un

trend discendente dovuto principalmente a un temporaneo eccesso di offerta, legato al rallentamento delle principali economie¹³.

Per quanto riguarda il gas naturale, la quotazione sul mercato olandese ha iniziato ad aumentare alla fine del 2021, raggiungendo un primo picco di 200 euro per MWh a marzo 2022 e un secondo picco di 340 euro per MWh a fine agosto, mese in cui il prezzo del gas è quintuplicato rispetto al prezzo medio del 2021. Anche il prezzo dell'energia elettrica, fortemente correlato all'andamento del prezzo del gas, ha subito un effetto di trascinamento di tipo incrementale, arrivando a quadruplicarsi ad agosto 2022 rispetto al prezzo medio 2021.

Figura 2 - Prezzo del Brent e del gas naturale

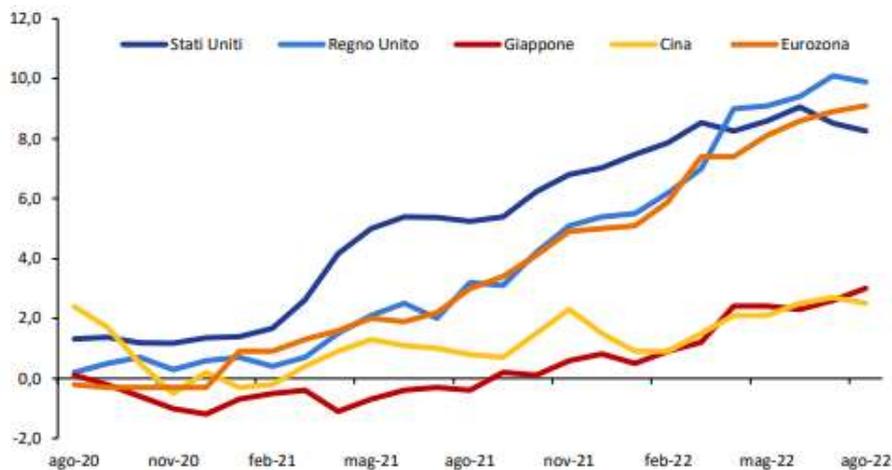


Fonte: International Energy Agency, elaborazioni MEF e

Refinitiv.

La dinamica di forte accelerazione dei prezzi si è successivamente diffusa, dai settori delle materie prime energetiche e alimentari, ad **altri settori dell'economia**, innescando un aumento dei costi di produzione di beni e servizi e un'accelerazione dell'inflazione al consumo. Nel mese di agosto, l'inflazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo nell'Eurozona ha raggiunto il 9,1 per cento, mentre negli Stati Uniti si è attestato all'8,3 per cento e nel Regno Unito al 9,9 per cento. Nel continente asiatico, invece, i prezzi sono cresciuti in misura più contenuta: del 2,5 per cento in Cina e del 3 per cento in Giappone.

¹³ Come riportato nelle più recenti stime dell'International Energy Agency pubblicate ad [agosto](#), [settembre](#) e [ottobre](#) 2022. La pubblicazione dell'Oil Market Report di novembre 2022 è attesa per il prossimo 15 novembre.

Figura 3 - Inflazione al consumo dei maggiori Paesi (variazioni % a/a)

Fonte: OCSE, Uffici nazionali di statistica, Refinitiv.

La necessità di invertire la dinamica incrementale dei prezzi e di riportare questi in linea con i rispettivi obiettivi di medio termine ha spinto le autorità monetarie ad avviare un ciclo di **politiche monetarie restrittive**.

Nel **Regno Unito**, la Banca d'Inghilterra, già nel dicembre 2021, ha alzato il tasso di policy allo 0,25 per cento. La necessità di riportare l'inflazione vicina all'obiettivo del 2 per cento ha successivamente indotto l'autorità monetaria britannica a disporre ulteriori aumenti. A settembre 2022 il tasso è stato aumentato al 2,25 per cento, per giungere al 3 per cento nell'ultima decisione del 2 novembre¹⁴.

Negli **Stati Uniti**, la Federal Reserve ha alzato il corridoio del tasso sui Fed Funds a 0,25-0,50 per cento a marzo 2022. A questo sono seguiti ulteriori rialzi di 50 punti base a maggio e 75 punti base a giugno, luglio e settembre, portando il corridoio del tasso a 3,00-3,25 per cento a settembre 2022. La FED ha annunciato, inoltre, un nuovo rialzo dei tassi di altri 75 punti base, portando il *target range* a 3,75-4%¹⁵.

La **NADEF rivista e integrata** presentata il 4 novembre 2022 dal nuovo esecutivo evidenzia, tuttavia, come malgrado la politica monetaria restrittiva della Federal Reserve, la pressione sui prezzi negli Stati Uniti stenti a diminuire, anche considerando l'andamento dei prezzi al netto della componente energetica e di quella alimentare. Pur registrandosi, infatti, un rallentamento dell'indice complessivo, che a settembre si attesta all'8,2 per cento dopo il picco del 9,1 per cento raggiunto a giugno, la componente *core* ha subito un'accelerazione della crescita tendenziale al 6,6 per cento.

Nell'**Eurozona**, la BCE ha gradualmente irrigidito la propria politica monetaria, stabilendo, già nel mese di aprile, l'interruzione degli acquisiti netti di titoli di debito nell'ambito dell'*Asset Purchase Program* (APP) a partire da luglio, a fronte di una prosecuzione del reinvestimento dei titoli del *Pandemic*

¹⁴ Cfr. il [Monetary Policy Report](#) della Bank of England di novembre 2022.

¹⁵ Cfr. lo [statement](#) della *Federal Open Market Committee* del 2 novembre 2022.

Emergency Purchase Program (PEPP) in scadenza¹⁶. A partire da luglio, inoltre, la BCE ha proceduto a un aumento dei tassi di riferimento, inizialmente nella misura di 50 punti base; successivamente di ulteriori 75 punti base, portando così il tasso sui depositi allo 0,75 per cento, quello sulle operazioni di rifinanziamento principale all'1,25 per cento e quello sulle operazioni di rifinanziamento marginale all'1,50 per cento. Da ultimo, con la decisione di politica monetaria del 27 ottobre 2022, la BCE ha innalzato i tre tassi di altri 75 punti base, portando così quello sui depositi all'**1,50%**, quello sulle operazioni di rifinanziamento principale al **2%** e quello sulle operazioni di rifinanziamento marginale al **2,25%**¹⁷, oltre a introdurre misure volte a ridurre le riserve in eccesso del sistema bancario.

Al primo rialzo dei tassi di interesse la BCE ha affiancato la creazione del *Transmission Protection Instrument*¹⁸. Si tratta di un programma di acquisto di titoli finalizzato a riportare gli *spread* tra i rendimenti dei titoli dei debiti sovrani in linea con i valori dei fondamentali economici, in quelle circostanze in cui dinamiche dei mercati di tipo speculativo mettano a rischio il meccanismo di trasmissione della politica monetaria per il raggiungimento degli obiettivi in materia di inflazione. La NADEF presentata dal Governo Draghi a fine settembre puntualizza, a tal proposito, come la BCE si sia lasciata ampi margini di discrezionalità nella definizione delle effettive condizioni di mercato idonee a configurare un'ipotesi di attivazione del TPI.

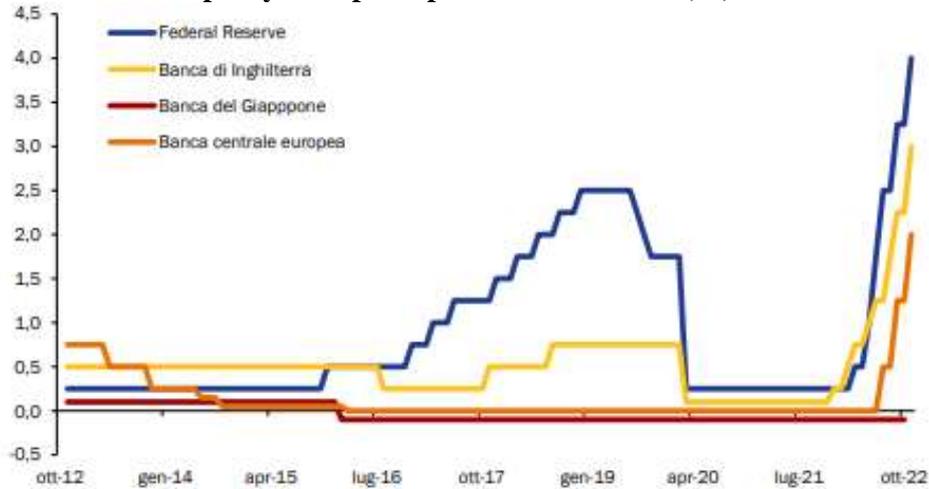
Per quanto riguarda le principali economie asiatiche, si registrano politiche monetarie orientate ancora in senso espansivo, principalmente in ragione dei più moderati tassi di inflazione. In **Cina**, la Banca centrale ha ridotto il coefficiente di riserva obbligatorio per le banche, oltre ai tassi di rifinanziamento principale per le banche e i tassi obiettivo per famiglie e imprese, sebbene il recente rapido deprezzamento dello yuan abbia indotto la Banca centrale ad interrompere l'orientamento espansivo. In **Giappone**, la Banca centrale prosegue nel mantenimento del tasso di rifinanziamento principale allo 0,3 per cento e quello sui depositi al -0,1 per cento.

¹⁶ Come riporta la NADEF presentata a fine settembre dal Governo Draghi, citando la *Statistical Data Warehouse* della Banca centrale europea, il valore dei titoli detenuti dalla BCE per scopi di politica monetaria risulta pari, a fine agosto, a 4.956 miliardi di euro, dopo aver toccato il picco di 4.964 miliardi di euro a giugno.

¹⁷ Cfr. BCE, [Monetary Policy Decisions](#), 27 ottobre 2022.

¹⁸ Per un approfondimento, si rinvia al seguente

link: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>

Figura 4 - I tassi di policy delle principali banche centrali (%)

Fonte: NADEF 2022 versione rivista e integrata; Refinitiv.

Sul fronte dei **dati macroeconomici** fondamentali, le statistiche disponibili rappresentano un quadro piuttosto eterogeneo, sebbene complessivamente orientato verso un indebolimento dell'economia nella seconda metà del 2022¹⁹.

Negli **Stati Uniti**, il PIL reale, dopo aver registrato, nel primo trimestre dell'anno, una variazione in negativo del -1,6 per cento, nonché un ulteriore decremento del -0,6 per cento nel secondo semestre, ha visto invece, secondo le prime stime diffuse dal US Bureau of Economic Analysis, un rimbalzo in positivo del PIL reale di un tasso annualizzato del 2,6 per cento nel terzo trimestre del 2022²⁰. Come specificato dalla **NADEF rivista e integrata** presentata a inizio novembre, tale ripresa del PIL riflette l'aumento delle esportazioni di beni e servizi, della spesa per consumi, della spesa del governo federale nonché dei governi statali e locali. Segnali di indebolimento provengono, d'altro canto, dagli investimenti privati, in calo per il secondo trimestre consecutivo malgrado gli aumenti registratisi negli investimenti non residenziali e in macchinari. Un ruolo importante è stato svolto anche dall'accumulo di scorte, aumentate soprattutto nella prima parte del 2022 in conseguenza delle interruzioni nelle catene globali di approvvigionamento.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro statunitense, la disoccupazione ha registrato una discesa fino al 3,5 per cento a luglio 2022, per poi risalire lievemente al 3,7 per cento in agosto e riscendere nuovamente al 3,5 per cento a settembre, a causa di una stagnazione del tasso di occupazione e di una lieve riduzione del tasso di partecipazione

Nel **continente asiatico**, l'andamento dell'economia è stato largamente influenzato dalla curva dei contagi da Covid-19. In **Cina**, l'economia, dopo un periodo di espansione nel 2021 e nel primo trimestre 2022, ha subito un rallentamento del -2,6 per cento nel secondo trimestre dell'anno, principalmente

¹⁹ Si veda, a tal proposito, anche il più recente [World Economic Outlook](#) del Fondo Monetario Internazionale, pubblicato l'11 ottobre 2022.

²⁰ Bureau of Economic Analysis, <https://www.bea.gov/news/2022/gross-domestic-product-third-quarter-2022-advance-estimate>.

in ragione delle misure restrittive adottate nella prima parte del 2022 per fronteggiare le nuove ondate di Covid-19. Particolarmente colpiti sono stati i settori dei servizi e dei consumi, nonché le esportazioni. Il Paese ha risentito in misura minore della guerra in Ucraina rispetto ai Paesi europei, grazie soprattutto alle ampie riserve di cereali che hanno consentito di attenuare le pressioni sui prezzi. Ciononostante, l'inflazione ha registrato un significativo aumento, dallo 0,9 per cento di gennaio 2022 al 2,8 per cento su base annua a settembre.

In **Giappone**, l'economia ha mostrato un rallentamento nel primo trimestre del 2022 (-0,5 per cento t/t) rispetto all'ultimo trimestre 2021, accompagnato da un aumento dell'inflazione al consumo superiore al target di riferimento fissato dalla Banca centrale. Nel secondo trimestre 2022 il PIL ha registrato una crescita dello 0,9 per cento, soprattutto grazie all'aumento dei consumi privati e alla ripresa delle attività economiche a seguito delle restrizioni stabilite dal governo nel primo trimestre a fini di contenimento dei contagi da Covid-19.

Per quanto concerne l'**Eurozona**, l'economia ha registrato un aumento del PIL dello 0,7 per cento t/t nel primo trimestre e dello 0,8 per cento t/t nel secondo, soprattutto in conseguenza del recupero della domanda interna conseguito alla graduale rimozione, in tutti i Paesi dell'area, delle restrizioni connesse alla pandemia, che ha stimolato la ripresa dei consumi delle famiglie a fronte dell'eccesso di risparmio maturato nei trimestri precedenti. Dall'altro lato, come specificato dalla **NADEF presentata a fine settembre**, si è registrata, nella prima metà dell'anno, una ripresa degli investimenti trainata dalle prime erogazioni delle *tranche* semestrali di risorse, nell'ambito del programma *Next Generation EU* (NGEU), a fronte delle prime fasi di attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

Per quanto riguarda la seconda metà del 2022, sebbene le aspettative fossero orientate verso un rallentamento dell'attività economica – a causa, soprattutto, della rapida accelerazione dell'inflazione e della crescente incertezza sulle prospettive future – le più recenti statistiche confermano una tenuta della crescita economica dell'area, che nel terzo trimestre 2022 segna una variazione congiunturale del PIL di +0,2 per cento, pur in un contesto complessivo di rallentamento dell'Eurozona rispetto ai primi due trimestri dell'anno.

Come specificato dalla **NADEF rivista e integrata presentata a inizio novembre**, il principale fattore di preoccupazione per le aziende e per le attività economiche rimane legato all'andamento della crisi energetica, specialmente nei settori ad alto utilizzo di fonti di energia. Malgrado gli indici di produzione dell'area euro e delle principali economie europee nel mese di agosto abbiano mostrato una sostanziale tenuta – pur con l'eccezione significativa della Germania – la forte salita dei prezzi alla produzione ha determinato una flessione della domanda, la quale si riflette sull'attività industriale, con una conseguente contrazione dei livelli di produzione e un aumento di merci in magazzino. I settori maggiormente colpiti, a livello europeo, da tali fenomeni sono quello manifatturiero e quello dei servizi.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, questo ha continuato a rispondere con tempestività al ciclo economico. Il tasso di disoccupazione ha registrato un valore pari al 6,6 per cento nei mesi di agosto e settembre 2022, il livello

storicamente più basso dall'introduzione dell'euro. Si prevede, tuttavia, che l'indebolimento dell'economia possa determinare un'inversione di tendenza nei prossimi mesi sul fronte del mercato del lavoro.

Gli interventi di politica monetaria restrittiva adottati dalla BCE per fronteggiare tali aumenti hanno innescato un significativo aumento dei tassi di mercato dell'euro, il quale si prevede possa esercitare un effetto depressivo sulla crescita complessiva del PIL dell'Eurozona.

Nell'**area dell'euro** l'**inflazione** ha raggiunto il 9,1 per cento nel mese di agosto e il 9,9 per cento a settembre, per attestarsi, secondo i più recenti dati della Banca centrale europea, al 10,7 per cento nel mese di ottobre²¹. Tra le maggiori economie all'interno dell'area, i tassi più bassi si registrano in Francia (6,2 per cento) e in Spagna (7,3 per cento); in Germania l'inflazione si attesta, nel mese di ottobre, a un livello prossimo a quello dell'Eurozona (10,4 per cento), mentre in Italia si registra a ottobre un significativo aumento all'11,9 per cento (rispetto al precedente dato mensile dell'8,9 per cento). I valori più elevati si registrano nei Paesi Bassi e nei Paesi dell'est Europa.

Figura 5 - L'inflazione al consumo dell'area dell'euro (variazioni % a/a)



Fonte: Refinitiv.

In base alle più recenti previsioni per l'area euro della BCE, pubblicate a settembre 2022²², si prevede una crescita complessiva del PIL pari, nel 2022, al 3,1 per cento (in rialzo rispetto al 2,8 previsto nel *forecast* di giugno), nel 2023 allo 0,9 per cento (in significativo calo rispetto al 2,1 per cento previsto a giugno) e nel 2024 all'1,9 per cento (in lieve diminuzione rispetto al 2,1 per cento previsto nelle proiezioni di giugno). Con riferimento all'andamento dell'inflazione, la proiezione della BCE pubblicata a settembre prevede un tasso pari all'8,1 per cento nel 2022, al 5,5 per cento nel 2023 e al 2,3 per cento nel 2024.

²¹ Cfr. BCE, [Statistical Data Warehouse](#).

²² Cfr. BCE, [Staff macroeconomic projections for the euro area](#), Settembre 2022.

Figura 6 - Proiezioni su crescita del PIL reale e dell'inflazione nell'Eurozona

(annual percentage changes)

	September 2022				June 2022			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Real GDP	5.2	3.1	0.9	1.9	5.4	2.8	2.1	2.1
HICP	2.6	8.1	5.5	2.3	2.6	6.8	3.5	2.1

Fonte: BCE, Staff macroeconomic projections for the euro area, Settembre 2022.

Come evidenziato dall'**OCSE** nell'ultimo Economic Outlook pubblicato a settembre 2022²³, la politica fiscale europea si manterrà sostanzialmente neutrale nel 2022, pur se con significative differenze all'interno dell'area euro. Gli Stati membri stanno introducendo un sostegno fiscale per contrastare l'effetto dei prezzi elevati dei prodotti energetici. La guerra russo-ucraina, inoltre, ha innescato una dinamica incrementale nelle spese militari di molti Paesi, da un lato, e negli investimenti finalizzati alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico, dall'altro.

A livello europeo, gli strumenti del *Green Deal* hanno incorporato le nuove misure previste dal **piano REPowerEU** presentato dalla Commissione europea. Si tratta di un piano che intende perseguire tre obiettivi strategici per l'Unione europea: il risparmio energetico; la diversificazione delle fonti di approvvigionamento (con particolare riguardo alla graduale riduzione della dipendenza energetica dalla Russia); la diffusione delle energie rinnovabili. Il piano prevede un sostegno finanziario di 300 miliardi di euro, di cui 225 miliardi destinati agli Stati che aderiscono al *Next Generation EU*. La Commissione ha stabilito che gli Stati membri inseriscano, all'interno dei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza, un capitolo specificamente dedicato alle azioni intraprese nell'ambito di REPower EU.

Infine, sul fronte del **mercato valutario**, la **NADEF presentata a fine settembre** fotografa una congiuntura caratterizzata da un deciso apprezzamento del dollaro – sostenuto dagli andamenti dell'economia americana – il cui tasso di cambio si è riportato a valori registrati durante la prima crisi pandemica. Per contro, nei primi 8 mesi dell'anno in corso l'euro si è deprezzato dell'11 per cento rispetto al dollaro, con il tasso di cambio che ha raggiunto la parità. Il deprezzamento più significativo subito dall'euro è stato registrato rispetto allo yen (oltre il 20 per cento), a causa della prolungata politica economica espansiva. Più contenuto è stato, invece, il deprezzamento della moneta unica rispetto allo yuan (8 per cento).

In base ai più recenti scenari prospettici riportati nelle stime del Fondo Monetario Internazionale di ottobre 2022²⁴, si prevede un rallentamento della crescita globale, dal 6,0 per cento del 2021 al 3,2 per cento nel 2022 e al 2,7 per cento nel 2023. Si tratta di un'ulteriore revisione al ribasso delle stime, rispetto a

²³ Cfr. OECD, [World Economic Outlook](#), settembre 2022.

²⁴ FMI, [World Economic Outlook](#), ottobre 2022.

quelle di aprile 2022 (che prevedevano una crescita globale del 3,6 per cento per il 2022 e del 3,6 per cento per il 2023) e a quelle di luglio 2022 (che avevano previsto una crescita del 3,2 per cento nel 2022 e del 2,9 per cento nel 2023).

2. LO SCENARIO MACROECONOMICO NAZIONALE

2.1 Recenti andamenti dell'economia italiana

Relativamente al primo semestre dell'anno in corso, la Nota mette in rilievo che l'economia italiana, nonostante le tensioni geopolitiche e il rincaro dei prezzi dei beni energetici, ha avuto un andamento positivo, in particolar modo nel secondo trimestre. Grazie al buon andamento del primo semestre, la **previsione di crescita del PIL per il 2022 sale al 3,3 per cento**, rispetto al 3,1 per cento del DEF di aprile.

Rispetto al periodo precedente il **primo trimestre** ha registrato un lieve aumento del PIL (0,1 per cento), mentre il **secondo trimestre** ha visto una accelerazione (1,1 per cento). Si segnala la ripresa del settore dei servizi, grazie all'allentamento delle misure restrittive per contrastare la pandemia e al rinnovato apporto dei flussi turistici. La ripresa economica ha determinato una flessione del tasso di disoccupazione.

I **dati congiunturali** diffusi dall'**ISTAT** sull'andamento dei Conti economici trimestrali del **secondo trimestre** ([Comunicato del 5 ottobre 2022](#)), evidenziano che nel secondo trimestre del 2022 il prodotto interno lordo (**Pil**), espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2015, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato, è aumentato dell'**1,1%** rispetto al trimestre precedente e del 5% nei confronti del secondo trimestre del 2021 (la stima della crescita congiunturale del Pil diffusa il 1° settembre 2022 era stata anch'essa dell'1,1%, mentre quella tendenziale era stata del 4,7%). La variazione acquisita per il 2022 è pari al +3,6% (quella relativa ai conti trimestrali rilasciati il 1° settembre era stata del +3,5%).

Rispetto al trimestre precedente, tutti i principali aggregati della domanda interna sono in ripresa, con un aumento dell'1,6% dei consumi finali nazionali e dell'1,1% degli investimenti fissi lordi. Le importazioni e le esportazioni sono aumentate, rispettivamente, del 2% e dell'1,6%.

La domanda nazionale al netto delle scorte ha fornito un contributo positivo di 1,5 punti percentuali alla crescita del Pil: +1,5 punti i consumi delle famiglie e delle Istituzioni Sociali Private, +0,2 punti gli investimenti fissi lordi, mentre la spesa delle Amministrazioni Pubbliche (AP) ha dato un contributo negativo pari a -0,2 punti percentuali. La variazione delle scorte ha contribuito negativamente alla variazione del Pil per -0,3 punti percentuali, così come la domanda estera netta, il cui contributo è risultato pari a -0,1 punti percentuali.

Si registrano andamenti congiunturali positivi per il valore aggiunto di industria e servizi pari in entrambi i casi all'1,1%, mentre l'agricoltura registra una diminuzione dell'1,1%.

Nella nota sulla [Stima preliminare del Pil](#), diffusa dall'Istat il 31 ottobre 2022, si stima che nel **terzo trimestre** del 2022 il prodotto interno lordo, espresso in

valori concatenati con anno di riferimento 2015, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato, sia aumentato dello **0,5%** rispetto al trimestre precedente e del 2,6% in termini tendenziali. La variazione acquisita per il 2022 è pari a **3,9%**.

La dinamica del PIL è stata sostenuta dalla domanda interna al netto delle scorte, soprattutto nel secondo trimestre. La domanda estera netta, condizionata dalla crisi energetica, ha invece contribuito negativamente alla crescita del PIL.

Dal lato della **domanda interna**, i consumi delle famiglie hanno avuto un marcato aumento nel secondo trimestre (2,6 per cento). In particolare i servizi, maggiormente penalizzati nel primo semestre, hanno rappresentato la componente di traino della ripresa della spesa delle famiglie nel secondo trimestre. La ripresa dei flussi turistici a partire dalla primavera ha determinato una crescita della spesa dei non residenti (26,9 per cento).

La situazione patrimoniale delle famiglie rimane solida: il debito delle famiglie nel primo trimestre del 2022 si è attestato al 64,2 per cento del reddito disponibile (in flessione rispetto al quarto trimestre 2021), un livello nettamente inferiore alla media dell'area dell'euro (97,7 per cento).

L'andamento degli **investimenti** è risultato positivo in entrambi i primi due trimestri dell'anno. Nel secondo trimestre dell'anno, il rapporto tra investimenti e PIL ha raggiunto il 21,0 per cento. L'aumento ha interessato tutte le tipologie di beni di investimento; quelli in mezzi di trasporto, tuttavia, restano lontani dai livelli precrisi. Gli investimenti in costruzioni hanno mostrato aumenti di oltre il 17 per cento su base annua, grazie anche all'andamento positivo del mercato immobiliare.

Relativamente alla **domanda estera**, nel primo semestre la crescita delle esportazioni è risultata più contenuta di quella delle importazioni. Il marcato incremento del prezzo dei beni energetici importati ha ampliato il deficit energetico: nei dodici mesi terminati a luglio l'avanzo di conto corrente si è ridimensionato, attestandosi allo 0,1 per cento del PIL (dal 3,8 per cento del corrispondente periodo del 2021).

Dal lato dell'offerta, la Nota sottolinea che la scarsità di materiali e i rincari dei beni energetici, oltre alle misure di restrizione in vigore nel primo trimestre, hanno determinato andamenti settoriali differenziati. Il **settore manifatturiero**, dopo i ripetuti incrementi congiunturali ottenuti nel 2021, ha registrato nel primo trimestre dell'anno una flessione (-0,8 per cento t/t), seguita da un deciso recupero nel secondo trimestre (1,3 per cento t/t). Particolarmente robusta è risultata l'espansione del settore delle costruzioni nel primo trimestre (5,6 per cento t/t), a cui è seguita una decelerazione nel secondo (1,8 per cento t/t). I servizi, maggiormente interessati dalle restrizioni, hanno subito una minima flessione del valore

aggiunto nel primo trimestre (-0,1 per cento t/t) registrando un recupero nel secondo (1,0 per cento t/t).

Inflazione

A causa soprattutto del conflitto in Ucraina, l'anno in corso si è connotato per il consistente incremento dei prezzi delle materie prime, già iniziato dalla metà del 2021 a causa delle difficoltà emerse nelle catene di approvvigionamento di alcuni prodotti semilavorati. Dalla metà del 2022 si registra una impennata delle quotazioni del gas naturale e dell'energia elettrica che, accompagnata agli incrementi delle materie prime, soprattutto alimentari, si riflette sull'incremento dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo.

Secondo stime preliminari dell'Istat ([Comunicato](#) del 28 ottobre 2022), l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, registra nel mese di **ottobre un aumento del 3,5%** su base mensile e **dell'11,9% su base annua** (da +8,9% del mese precedente). L'inflazione di fondo, al netto degli energetici e degli alimentari freschi accelera da +5,0% a +5,3%. L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) aumenta del 4,0% su base mensile e raggiunge il nuovo picco del **12,8% su base annua** (da +9,4% nel mese precedente).

La NADEF sottolinea che le tendenze inflazionistiche in corso, interessando soprattutto i beni energetici e alimentari, hanno inciso in maniera differenziata sulle famiglie, producendo effetti redistributivi rilevanti: l'accelerazione dell'inflazione ha determinato un ampliamento del differenziale inflazionistico tra il quinto di famiglie più povero e quello più ricco. In tale contesto, gli interventi del Governo finalizzati alla riduzione dell'IVA sul gas e delle accise sui carburanti hanno mitigato gli impatti negativi dell'inflazione sulle famiglie.

Nella NADEF di settembre 2022 è presente un *focus* nel quale sono fornite le **stime degli aumenti delle retribuzioni contrattuali nel quadriennio 2022-2025**. Si ricorda che in sede di rinnovo dei contratti nazionali collettivi (CCNL) il tasso di variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo al netto dei beni energetici importati (IPCA-NEI) costituisce il punto di riferimento per l'adeguamento delle retribuzioni nominali all'inflazione. La stima dell'IPCA-NEI rilasciata a giugno 2022 per l'anno in corso (4,7 per cento) risulta superiore rispetto a quella prospettata un anno prima (1,0 per cento), il che riflette un aumento dell'inflazione molto superiore alle aspettative. Per il 2023 l'ISTAT prevede una crescita del 2,6 per cento, mentre per il biennio finale (2024-2025) proietta una crescita dell'1,7 per cento. La NADEF, tuttavia, prospetta che la dinamica dell'indice IPCA-NEI sarà rivista al rialzo.

In questo scenario, le retribuzioni contrattuali del settore privato crescerebbero **nel 2022 del 1,8 per cento; nel 2023 del 2,9 per cento; nel 2024 del 2,5 per cento**

e nel 2025 del 2,2 per cento. La crescita delle retribuzioni riflette incrementi diffusi in tutti i comparti e risulta trainata soprattutto dal comparto dei servizi privati, in considerazione dell'elevato numero di contratti in attesa di rinnovo. Queste proiezioni sono state utilizzate per elaborare la previsione tendenziale del costo del lavoro per il triennio 2023-2025.

Nell'ultimo [Bollettino economico](#) di ottobre 2022 la Banca d'Italia sottolinea come nel terzo trimestre l'economia mondiale abbia continuato a risentire dell'inflazione eccezionalmente alta, del peggioramento delle condizioni finanziarie, dell'incertezza legata al conflitto in Ucraina, della debolezza dell'attività in Cina e, in misura minore rispetto all'inizio dell'anno, delle difficoltà di approvvigionamento lungo le catene del valore. Il prezzo del gas naturale in Europa – che ha registrato nuovi massimi in agosto – è sceso dopo il raggiungimento degli obiettivi di stoccaggio; i *futures* segnalano comunque per tutto il prossimo anno prezzi molto elevati, anche a causa dei rischi gravanti sulla sicurezza degli approvvigionamenti. Nelle stime della Banca d'Italia l'inflazione al consumo si collocherebbe all'8,5 per cento nella media del 2022, scendendo al 6,5 nel 2023, per poi portarsi poco sopra il 2 per cento l'anno successivo.

Secondo quanto illustrato nella **NADEF rivista e integrata di novembre**, il **tasso di inflazione** dovrebbe mostrare segni di **attenuazione** a partire **dall'inizio del 2023**, visto che i livelli dell'indice dei prezzi, in particolare quelli energetici, si confronteranno con quelli già molto elevati di inizio 2022. La componente di fondo dell'inflazione, in ragione dei ritardi nell'aggiustamento dei prezzi degli altri beni e servizi, è attesa più persistente rispetto all'indice generale, salvo intraprendere un percorso di graduale decelerazione più avanti nel corso del prossimo anno.

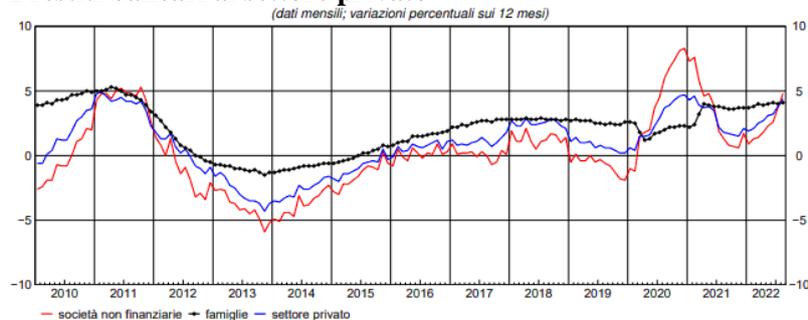
Credito

Per quanto concerne l'andamento del **credito**, la Nota evidenzia come, dopo una iniziale fase di debolezza in avvio d'anno, la dinamica del credito al settore privato abbia riguadagnato slancio (+3,9 per cento tendenziale a luglio), supportata dall'accelerazione dei prestiti alle società non finanziarie e dalla tenuta dei prestiti concessi alle **famiglie**. Il risparmio in eccesso accumulato nei mesi di crisi sanitaria e la complessiva solidità finanziaria delle famiglie italiane hanno permesso un aumento della domanda di prestiti per l'acquisto di beni immobiliari.

Per quanto riguarda le **imprese**, i prestiti hanno ripreso slancio a partire dal mese di febbraio; la crescita ha ulteriormente accelerato nei mesi successivi fino a luglio, quando la domanda di credito delle società non finanziarie ha registrato una robusta espansione (+3,7 per cento tendenziale) superiore di oltre un punto percentuale a quella realizzata in giugno. Secondo quanto rilevato dalle indagini sul credito della Banca d'Italia, si

riscontra un maggior ricorso da parte delle imprese a canali di finanziamento alternativi a quello del credito bancario, in particolare attraverso l'autofinanziamento e, in misura più contenuta, l'emissione di titoli di debito nei mercati finanziari.

Figura 7 - Prestiti bancari al settore privato



Fonte: segnalazioni di vigilanza.
 (1) I prestiti includono le sofferenze e i pronti contro termine, nonché la componente di quelli non rilevati nei bilanci bancari in quanto cartolarizzati. Le variazioni percentuali sono calcolate al netto di riclassificazioni, variazioni del cambio, aggiustamenti di valore e altre variazioni non derivanti da transazioni; sono escluse le operazioni condotte con le controparti centrali.

Fonte: Banca d'Italia – [L'economia italiana in breve](#), n. 9, settembre 2022

La Nota sottolinea come, da inizio 2022, si sia assistito ad un graduale **aumento dei tassi** praticati sia alle famiglie per l'acquisto di abitazioni (2,45 per cento a luglio) e per il credito al consumo (8,48 per cento a luglio), sia alle società non finanziarie (1,31 per cento a luglio). Rimangono, invece, stabili i tassi applicati sui depositi, aumentando così i margini di redditività delle banche.

In merito alla qualità del credito, le ultime rilevazioni mostrano una **riduzione dei crediti in sofferenza** sia in termini assoluti che in rapporto alle consistenze dei prestiti. A luglio l'incidenza delle sofferenze sul credito alle famiglie consumatrici è risultata pari all'1,9 per cento, dal 2,0 per cento di un anno prima, mentre quella sul credito alle imprese non finanziarie è scesa al 3,0 per cento, dal 4,7 per cento di luglio 2021.

Commercio estero

La Nota riferisce che nella prima metà del 2022 la crescita del commercio mondiale ha proseguito su un **sentiero espansivo** sostenuto, pur in lieve moderazione rispetto a quanto rilevato nella seconda parte del 2021. Infatti, nel luglio di quest'anno, il livello del commercio mondiale risultava superiore del 12,8 per cento a quello precrisi. Tuttavia, le mutate condizioni geopolitiche del contesto internazionale aggiungono nuove pressioni sugli scambi commerciali, a causa della crescente inflazione, che va a sommarsi alle già esistenti difficoltà nelle catene di approvvigionamento.

Secondo le rilevazioni in valore del commercio dei beni, le esportazioni dell'Italia alla fine del 2021 risultavano superiori del 7,5 per cento ai livelli pre-pandemia. Nei primi sette mesi dell'anno, è proseguita la fase espansiva

con un incremento di circa il 22 per cento a/a, in prevalenza verso i mercati europei. Al contempo, il volume delle esportazioni ha registrato un aumento di circa l'1 per cento a/a. Nel complesso, gli effetti del contesto internazionale sul totale delle esportazioni appare attualmente contenuto, ma può coinvolgere alcune tipologie di imprese.

I **prezzi delle materie energetiche** sostengono il **forte aumento del valore delle importazioni** (44,3 per cento), più ampie dall'area extra-europea. Ciò si riflette sul deterioramento del **saldo commerciale (negativo per circa 13,7 miliardi)** che risulta tra i più contenuti dei maggiori Paesi europei; rimane, invece, largamente positivo al netto della componente dell'energia (per quasi 46,3 miliardi).

Nel **terzo trimestre** del 2022, le prospettive per il commercio mondiale si sono indebolite a causa dell'elevata inflazione, dell'irrigidimento delle condizioni finanziarie e del perdurare di ostacoli alla produzione.

Il comunicato stampa ISTAT del 18 ottobre 2022, dedicato al commercio con l'export e ai prezzi all'import, evidenzia come, ad **agosto 2022**, l'**export cresce su base annua del 24,8% in termini monetari e dell'1,3% in volume**. L'aumento in valore riflette **ampi aumenti nelle vendite sia verso l'area Ue (+27,6%) sia verso i mercati extra Ue (+22,1%)**.

L'**import** registra un **incremento tendenziale del 59,1%**, molto più intenso per l'area **extra Ue (+84,0%)** rispetto all'area Ue (+36,3%).

Tra i settori che contribuiscono maggiormente all'aumento tendenziale dell'**export** si segnalano: articoli **farmaceutici, chimico-medicinali e botanici (+72,9%)**, prodotti petroliferi raffinati (+88,0%), prodotti alimentari, bevande e tabacco (+22,7%), macchinari e apparecchi n.c.a. (+13,6%) e sostanze e prodotti chimici (+29,1%).

Su base annua, **i paesi che forniscono i contributi maggiori** all'incremento dell'export sono: **Stati Uniti (+43,1%), Francia (+26,4%), Germania (+17,1%), Spagna (+36,6%) e Turchia (+72,8%)**. **Prosegue la flessione dell'export verso la Russia (-16,4%)**.

Per l'**import** hanno continuato a **pesare le intense dinamiche al rialzo dei prezzi del gas naturale, in primo luogo, e dell'energia elettrica**.

Il **deficit energetico** si amplia ulteriormente, raggiungendo in valore assoluto quasi i 12 miliardi e, con una riduzione dell'avanzo nell'interscambio di prodotti non energetici, contribuisce a un disavanzo commerciale di quasi 10 miliardi.

Nei **primi otto mesi del 2022**, la **crescita tendenziale delle esportazioni (+22,1%)** è dovuta in particolare all'aumento delle vendite di articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici (+47,3%), metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti (+22,0%), prodotti petroliferi raffinati (+109,3%), sostanze e prodotti chimici (+28,0%) e prodotti alimentari, bevande e tabacco (+20,0%).

Secondo il successivo [comunicato](#) del **26 ottobre 2022**, quanto al commercio con **paesi extra UE, a settembre**, vi è stato, su base mensile, un **aumento per entrambi i flussi, molto più ampio per le esportazioni (+5,9%)** rispetto alle importazioni (+0,3%).

2.2 Le prospettive dell'economia italiana: lo scenario tendenziale

La Nota di aggiornamento presenta due scenari di previsioni macroeconomiche, uno **tendenziale** e l'altro **programmatico**, coerenti con lo scenario aggiornato riguardante le variabili esogene internazionali. Lo scenario **programmatico** incorpora l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno adottate con la prossima legge di bilancio per il 2023.

Le due previsioni, che coincidono per l'anno in corso, si differenziano negli anni successivi, in relazione alle future misure di politica fiscale.

Nel rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nella Nota di aggiornamento del DEF sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)**, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio del bilancio.

La validazione sul quadro programmatico, in particolare, viene comunicata dall'UPB nel corso del ciclo di audizioni presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato, in tempo utile per la presentazione alla Commissione europea del Documento Programmatico di bilancio.

Lo scenario macroeconomico **tendenziale per gli anni 2022-2023** presentato dalla **NADEF di settembre 2022 del Governo Draghi** aveva ottenuto la **validazione** dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 30 settembre 2022

La **nuova previsione macroeconomica tendenziale** per il 2022 e 2023 presentata dal **Governo Meloni** nella **NADEF di novembre 2022**, rivista **ed aggiornata** sulla base dei più recenti dati congiunturali, è stata **validata** dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con **nota** del **4 novembre 2022**. L'analisi dettagliata sulle motivazioni della validazione sarà fornita dall'UPB nel corso della prossima audizione presso le competenti Commissioni parlamentari.

2.2.1 La revisione dello scenario tendenziale alla luce della recente evoluzione delle variabili macroeconomiche

La Nota di aggiornamento in esame reca uno **scenario tendenziale aggiornato** rispetto a quello presentato nella NADEF dello scorso settembre, alla luce delle **più recenti tendenze** dell'economia italiana, che sono risultate più positive del previsto.

Come già illustrato nel precedente paragrafo, la dinamica del **PIL** nel **primo semestre** dell'anno è risultata nettamente **superiore alle attese**. Nel **secondo trimestre** del 2022 il prodotto interno lordo (Pil) è **aumentato dell'1,1%** rispetto al trimestre precedente, in accelerazione rispetto al

primo trimestre dell'anno, quando la crescita era risultata già lievemente positiva ([Comunicato](#) Istat, 5 ottobre 2022).

Nella NADEF presentata a settembre, la previsione di crescita del PIL per il **2022** era rivista al rialzo, al **3,3 per cento** dal 3,1 per cento del DEF di aprile.

A **settembre**, le prospettive economiche per la seconda metà dell'anno apparivano **meno favorevoli**. Secondo quanto illustrato nella **NADEF** presentata a settembre, nei mesi estivi si erano registrati un peggioramento della fiducia delle imprese, con un deterioramento dei giudizi sui livelli di produzione e ordinativi, e una flessione di diversi indicatori congiunturali, tra cui l'indice della produzione industriale. Il leggero recupero a luglio della produzione industriale (+0,4 per cento sul mese precedente), evidenziava, sulla base dei dati disaggregati, che i settori di elevato assorbimento di energia, stavano via via riducendo la produzione per effetto dei prezzi elevati del gas, prospettando, dunque, un possibile ridimensionamento dei ritmi produttivi nei mesi a venire. Nel quadro di un marcato rallentamento dell'economia globale ed europea, dovuta all'impennata dei prezzi dell'energia e al repentino rialzo dei tassi di interesse deciso dalle principali banche centrali, le prospettive dell'economia rimanevano – secondo la NADEF di settembre – fortemente **influenzate** dalle ipotesi sull'approvvigionamento del **gas naturale** e sull'andamento **dell'inflazione**.

Dopo il buon andamento del primo semestre dell'anno in corso, nella NADEF di settembre il PIL trimestrale era atteso **ridursi** marginalmente **sia nel terzo che nel quarto trimestre** dell'anno.

Le **informazioni congiunturali più recenti**, riportate dalla Nota di novembre in esame, indicano, contrariamente alle aspettative, che la dinamica del PIL si è mantenuta **positiva anche nel terzo trimestre** dell'anno, sebbene in rallentamento rispetto alla performance del primo semestre, facendo registrare una **crescita dello 0,5 per cento** in termini congiunturali, rispetto al trimestre precedente (Comunicato Istat, [Stima preliminare del Pil - III trimestre 2022](#), 31 ottobre 2022).

La fase espansiva del Pil è proseguita pertanto per il settimo trimestre consecutivo, sebbene in decelerazione rispetto alla prima parte dell'anno, portando la **crescita acquisita** per l'anno in corso (sulla media dei dati trimestrali) al **3,9 per cento**, 4 decimi di punto percentuale in più rispetto al dato disponibile in occasione della NADEF di settembre.

Il dato riflette, in particolare, dal lato della produzione, un **aumento marcato dei servizi**, in relazione ai quali diversi indicatori confermano principalmente la ripresa del **comparto turistico** nel terzo trimestre.

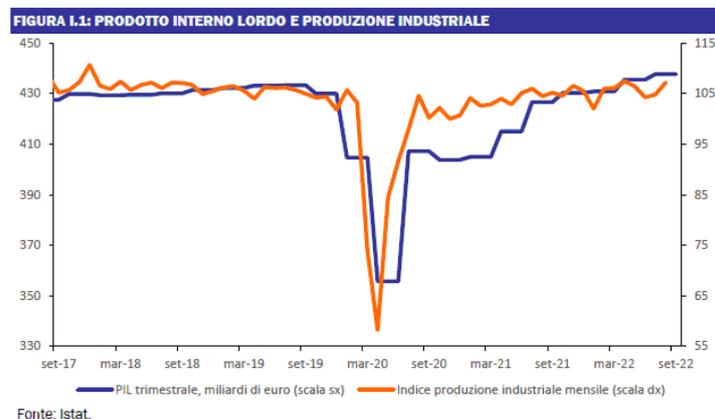
L'industria manifatturiera e le costruzioni hanno invece subito una moderata contrazione del valore aggiunto ([Comunicato](#) Istat).

Il miglioramento del Pil si è anche accompagnato, ad **agosto**, al **rimbalzo** congiunturale della **produzione industriale**, che ha interrotto la fase di riduzione dei ritmi produttivi avviatasi in primavera (+**2,3** per cento sul mese precedente) ([Comunicato](#) ISTAT, 11 ottobre 2022), ed al robusto recupero della produzione nelle **costruzioni**, il cui indice destagionalizzato, dopo le flessioni osservate nei quattro mesi precedenti, ad agosto torna a crescere (+**2,7** per cento) ([Comunicato](#) ISTAT, 20 ottobre 2022).

Inoltre, pur in considerazione di un quadro inflazionistico ancora persistente, la Nota sottolinea anche il temporaneo sollievo derivato all'economia italiana dal **calo del prezzo** all'ingrosso del **gas naturale** registrato ad **ottobre**, sia a livello europeo sia sul mercato italiano.

Date queste premesse, nel **quadro aggiornato** delle prospettive di crescita dell'economia italiana per il 2022, presentato nella Nota del 4 novembre in esame, la stima di crescita del **PIL** nello scenario tendenziale a legislazione vigente è stata **rivista al rialzo per il 2022 al 3,7 per cento** rispetto al 3,3 per cento ipotizzato a settembre scorso.

Il miglioramento rispetto al dato programmatico del **DEF**, che stimava ad aprile una crescita del PIL nel 2022 al 3,1 per cento, è pari complessivamente a **+0,6 punti percentuali**.



NADEF 2022 – Versione rivista ed aggiornata (ottobre 2022)

Nonostante il buon andamento dei dati congiunturali, la Nota ribadisce che l'evoluzione del contesto economico nello scorcio finale del 2022 e, in prospettiva, **per il 2023**, continua ancora ad essere fortemente **condizionata**, oltre che dal peggioramento delle attese di imprese e famiglie, soprattutto dal permanere di rilevanti **rischi al ribasso** legati principalmente all'intensificarsi delle **tensioni inflazionistiche** e

all'**indebolimento** del ciclo economico **internazionale**, già sottolineati nella NADEF di settembre.

Sebbene infatti i più recenti dati congiunturali sulla **produzione industriale**, riportati nella Nota, registrino valori **positivi ad agosto (+2,3 per cento** sul mese precedente), questo aumento congiunturale positivo risulta diffuso a tutti i raggruppamenti di beni, ma **non riguarda l'energia (-2,3 per cento)**. Le contrazioni più marcate dell'indice della produzione si registrano infatti nei settori ad alto assorbimento di energia, per effetto dei prezzi elevati del gas.

Secondo il Comunicato Istat di ottobre 2022 sulla [Produzione industriale](#), tra i settori di attività economica che registrano, ad **agosto**, variazioni tendenziali positive si segnalano la produzione di prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici (+51,0%), la fabbricazione di computer e prodotti di elettronica (+31,0%) e le industrie tessili, abbigliamento, pelli e accessori (+20,9%). Le **flessioni più ampie** si registrano nella fabbricazione di **prodotti chimici** (-14,6%), nella **metallurgia** e fabbricazione di prodotti in metallo (-11,3%) e nella fabbricazione di articoli in **gomma** e materie plastiche (-4,3%). Nella media del trimestre giugno-agosto, d'altra parte, la dinamica congiunturale complessiva rimane negativa, con il livello della produzione che diminuisce dell'1,2 per cento rispetto ai tre mesi precedenti. Anche per la [Produzione nelle costruzioni](#), nonostante l'inversione di tendenza registrata ad agosto dopo quattro mesi di flessione (+2,7 per cento sul mese precedente, si registra nel complesso del trimestre giugno-agosto 2022 una variazione negativa, con una diminuzione del 3,6 per cento nel confronto con il trimestre precedente.

Riguardo al prezzo dell'energia, nella **NADEF di settembre** si evidenziava come, nonostante gli interventi di calmierazione di bollette e carburanti attuati nel corso dell'anno, la bolletta energetica per imprese e famiglie italiane avesse continuato ad aumentare nei mesi estivi a causa di **prezzi all'ingrosso dell'energia**, che ad **agosto** hanno raggiunto un **picco di 12 volte** superiore alla media del quinquennio 2016-2020 nel caso del **gas naturale** e di quasi **11 volte** in quello dell'**energia elettrica**.

La riduzione dell'offerta di gas naturale e i timori di un completo blocco degli afflussi dalla Russia, nonché la corsa dei Paesi europei a riempire gli stoccaggi in vista della stagione invernale, hanno infatti causato negli ultimi mesi un'ulteriore impennata del prezzo del gas naturale. Dato il ruolo chiave del gas nella generazione di energia elettrica, il rialzo del suo costo, ha spinto i prezzi europei dell'elettricità a nuovi massimi. Nella NADEF presentata a settembre, lo scenario tendenziale si basava su un **profilo** tracciato dai **contratti futures sul gas naturale TTF²⁵** che risultava, a

²⁵ Il **TTF** è l'acronimo del **Title Transfer Facility**, un mercato del gas virtuale gestito dalla società olandese Gasunie e che è considerato il principale **prezzo di riferimento per il mercato europeo**. Il gas scambiato sul TTF deve essere già entrato nel sistema di trasporto

settembre, **nettamente più elevato** dei livelli utilizzati per le proiezioni del **DEF**.

Relativamente ai prezzi energetici, la Nota in esame sottolinea che il **prezzo nazionale del gas** naturale, nonostante si attesti su livelli ancora storicamente elevati, è risultato recentemente in **forte calo** rispetto al picco raggiunto in agosto, sia a livello europeo, sia, in maggior misura, sul mercato italiano, complice anche l'elevato livello di stoccaggio raggiunto a fine settembre e le temperature sopra la media che hanno contribuito a ridurre la domanda di gas. Il **prezzo sul mercato virtuale italiano** è risultato **inferiore** a quello scambiato sul mercato europeo di riferimento **TTF**, come analiticamente illustrato nel *box* che segue.

Prezzi e approvvigionamenti di gas naturale in Italia: recenti andamenti e prospettive future

L'aggiornamento alla NADEF evidenzia che il prezzo nazionale del gas naturale è recentemente risultato in forte calo rispetto al picco raggiunto in agosto.

Il prezzo di fine ottobre ha praticamente annullato gli aumenti di luglio e agosto. Inoltre, complice l'**elevato livello di stoccaggio** raggiunto a **fine settembre** e le **temperature sopra la media** che hanno contribuito a ridurre la domanda di gas, il **prezzo sul mercato virtuale italiano** è risultato **inferiore a quello scambiato sul mercato europeo** di riferimento TTF. D'altro canto, evidenzia sempre la Nota, la stima del **prezzo del gas naturale di ottobre potrebbe non includere l'effettiva riduzione**, poiché da ottobre ARERA comunica il prezzo per il mercato tutelato solo all'inizio del mese successivo, essendo esso pari alla media dei prezzi *spot* registrati per il mese di riferimento. Al riguardo, ARERA, con [comunicato](#) del **3 novembre 2022**, ha registrato una riduzione del 12,9% del prezzo del gas naturale per famiglia tipo (famiglia con consumi medi di gas di 1.400 metri cubi annui) rispetto al trimestre precedente. Tale risultato, già applicando la riduzione IVA prevista dai provvedimenti governativi, è determinato dalla **riduzione della spesa per la materia gas naturale (-17,3%)**, dovuta alla corrispondente riduzione della **componente [CMEM](#)** relativa ai costi di approvvigionamento del gas naturale²⁶, controbilanciata da una variazione a rialzo della spesa per il trasporto e la gestione del contatore (+4,4%).

Gasunie e tutti gli scambi tra controparti devono essere comunicati al gestore del mercato. I futures sul TTF sono scambiati sul mercato telematico Intercontinental Exchange (ICE).

²⁶ In considerazione dell'ulteriore aggravarsi del contesto dei prezzi del mercato all'ingrosso e delle criticità sopra richiamate, l'Autorità è intervenuta a luglio in via di urgenza, con la [delibera Arera 374/2022/R/gas](#), per modificare le modalità di determinazione del prezzo nel servizio di tutela del gas naturale, prevedendone in particolare l'allineamento alle **quotazioni del prodotto day-ahead** (prezzo che si forma giornalmente con riferimento al gas con consegna il giorno successivo al punto di scambio virtuale italiano) del mercato italiano del gas naturale. Il riferimento al **prezzo spot comporta un superamento del riferimento alle quotazioni presso l'hub TTF** e un aggiornamento delle condizioni economiche del servizio su base mensile anziché trimestrale.

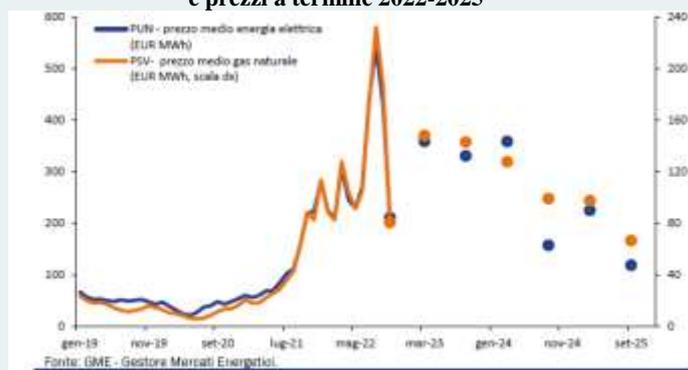
Come evidenzia ARERA ([Segnalazione 375/2022/I/GAS](#)), l'intervento richiamato, anche se non permette di intervenire strutturalmente sui livelli elevati dei prezzi di mercato, persegue, tuttavia, alcuni obiettivi rilevanti a tutela dei clienti finali. In particolare, in base al **nuovo**

Si riporta, a raffronto, il grafico relativo al prezzo del gas naturale, come riportato nella NADEF di settembre scorso e il grafico rivisto e aggiornato a novembre dal Governo.

Figura 1. NADEF settembre 2022. Prezzo gas naturale 2019-2022 e prezzi a termine 2022-2025



Figura 2. Aggiornamento NADEF novembre 2022. Prezzo gas naturale 2019-2022 e prezzi a termine 2022-2025



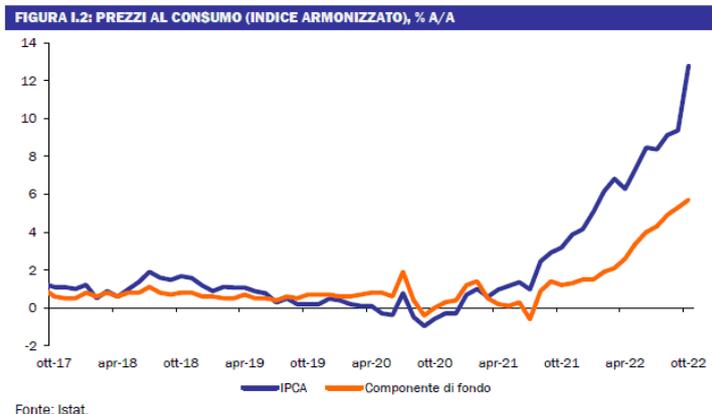
Quanto al riempimento degli stoccaggi, le politiche adottate hanno consentito sia di compensare l'ammanco di gas dovuto ai tagli russi e di raggiungere un grado di riempimento degli stoccaggi in linea con l'obiettivo europeo del 90 per cento (*cfr.* [MITE Comunicato stampa](#) del 28 settembre 2022).

metodo di calcolo introdotto a luglio da ARERA ([delibera Arera 374/2022/R/gas](#)) il prezzo del gas per i clienti ancora in tutela verrà aggiornato alla fine di ogni mese e pubblicato nei primi giorni del mese successivo a quello di riferimento, in base alla media dei prezzi effettivi del mercato all'ingrosso italiano (si rinvia al primo comunicato del 3 novembre, richiamato *supra*). Il metodo sarà in vigore fino al termine della tutela gas per i clienti domestici, attualmente previsto per gennaio 2023. In base al nuovo metodo di calcolo, quindi, per la prima volta la componente del prezzo del gas a copertura dei costi di approvvigionamento (CMEMm), applicata ai clienti ancora in tutela, viene aggiornata come media mensile riferita al mese trascorso del prezzo PSV *day ahead* e pubblicata entro i primi 2 giorni lavorativi del mese successivo a quello di riferimento.

Le motivazioni dell'utilizzo di questo nuovo indice (in luogo del TTF) sono state fornite dalla stessa ARERA, nelle premesse alla citata delibera [delibera Arera 374/2022/R/gas](#): il riferimento al **prezzo PSV Day Ahead è indice maggiormente rappresentativo del prezzo spot del mercato italiano**. Pertanto l'Autorità con la deliberazione 189/2022/R/gas ha adottato il prezzo PSV Day Ahead come riferimento di prezzo dei citati contratti.

Nello specifico, **nei primi otto mesi dell'anno si è registrata una riduzione** di oltre 9mld di SMC (-48 per cento), rispetto allo stesso periodo del 2021, **del gas proveniente dalla Russia** mediante il gasdotto che approda a Tarvisio, **compensati per circa la metà dalle maggiori importazioni** dalla Norvegia, con ingresso a Passo Gries, e per la restante parte dall'Azerbaijani, in arrivo a Melendugno, dall'Algeria, in ingresso a Mazara del Vallo, e dall'incremento del GNL presso i rigassificatori di Cavarzere, Livorno e Panigaglia. Il fabbisogno sarebbe quasi interamente coperto, rilevava il Governo a settembre, attingendo da **ulteriori forniture in arrivo a Passo Gries, a Melendugno e a Mazara**, oltre ai circa 10mld di SMC di GNL nel biennio 2022-2023 che l'Italia si garantirebbe **incrementando il grado di utilizzo dei rigassificatori** in funzione e introducendo due nuovi impianti galleggianti, il primo a primavera 2023 e il secondo a fine estate del 2024. Inoltre, sono state adottate misure urgenti per aumentare la produzione nazionale di gas (D.L. n. 17/2022) intorno ai 3mld di SMC.

L'aumento delle quotazioni del gas naturale durante l'estate ha comunque sospinto al rialzo la crescita dei prezzi all'importazione dell'energia al 111 per cento sul corrispondente periodo dell'anno scorso. Tale rialzo si è trasferito sui **prezzi alla produzione** e sull'**inflazione al consumo di ottobre**. Quest'ultima, in particolare, ha raggiunto, secondo l'indice armonizzato dei prezzi al consumo riportato nella Nota, il nuovo picco del **12,8 per cento**, dal 9,4 per cento registrato a settembre.

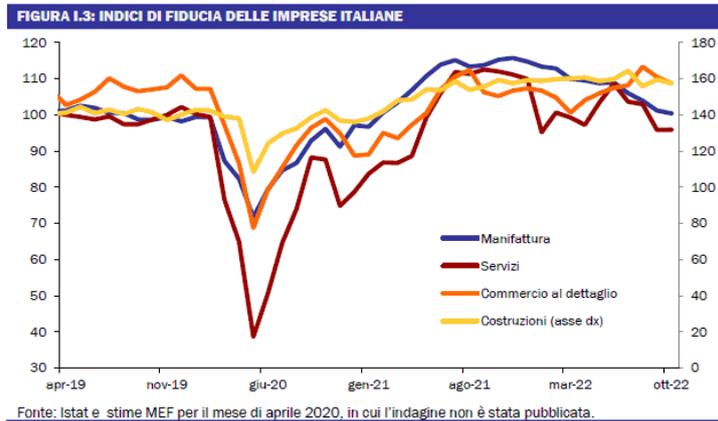


NADEF 2022 – Versione rivista ed aggiornata (ottobre 2022)

In ogni caso, per quanto i prezzi dell'energia siano recentemente diminuiti, essi restano a livelli molto elevati e permane dunque il **rischio** – ribadisce la Nota - di una **nuova impennata durante i mesi invernali**, tanto più che l'approvvigionamento di gas dell'Italia si basa principalmente su flussi di importazione soggetti a rischi di varia natura nell'attuale contesto geopolitico.

Nonostante quindi la dinamica positiva dei più recenti indicatori quantitativi, la Nota rileva che il positivo andamento dell'attività economica nel terzo trimestre si inserisce, tuttavia, in un contesto gravato dal

peggioramento del clima di fiducia delle imprese e dei consumatori, già prefigurato nella NADEF a fine settembre: le informazioni provenienti dalle più recenti indagini Istat continuano ad evidenziare un quadro dominato dall'incertezza e dal **deteriorarsi delle aspettative**, come evidenzia l'evoluzione negativa degli indici PMI, che si collocano al di sotto della soglia di espansione da luglio.



NADEF 2022 – Versione rivista ed aggiornata (ottobre 2022)

Le indagini congiunturali più recenti sul **clima di fiducia** riflettono le **difficoltà** operative delle imprese causate dalle persistenti **tensioni inflazionistiche**. Sebbene la produzione industriale abbia segnato ad agosto un rialzo congiunturale, la fiducia delle imprese ha registrato invece **un ulteriore calo**, più accentuato tra le **imprese manifatturiere** e delle **costruzioni**. In particolare, nella manifattura si sono ridotti i giudizi sugli ordini, sia sul mercato interno sia su quello estero, e sono peggiorate le attese sull'andamento dell'economia.

Nell'indagine congiunturale più recente sulla fiducia dei consumatori e delle imprese ([Comunicato ISTAT](#), 27 ottobre 2022) si stima una ulteriore flessione del clima di **fiducia delle imprese**: l'indice, dopo la marcata crescita registrata nel corso del 2021, ha subito un ridimensionamento a gennaio 2022, entrando in un periodo di stasi fino a giugno; **da luglio 2022** è iniziata **una nuova fase di calo**. Ad **ottobre**, l'indice di fiducia delle imprese **diminuisce per il quarto mese consecutivo**, passando da 105,1 a 104,5, raggiungendo il valore più basso da aprile 2021. L'andamento dell'indice complessivo è determinato dall'evoluzione negativa della fiducia nella manifattura, nelle costruzioni e nel commercio al dettaglio, ad eccezione dei servizi di mercato dove l'indice rimane sostanzialmente stabile. Considerando le componenti dei climi di fiducia delle imprese, nel comparto **manifatturiero** si rileva un peggioramento dei giudizi sulla domanda e un incremento delle giacenze di prodotti finiti, mentre sono in leggero miglioramento le attese sulla produzione. Nelle **costruzioni** si registra un peggioramento dei giudizi sugli ordini mentre le aspettative sull'occupazione presso l'impresa sono in aumento.

Anche il clima di **fiducia dei consumatori** presenta una **dinamica negativa** per il secondo mese consecutivo, passando da 94,8 a 90,1, e raggiunge il livello più basso da maggio 2013. Contribuiscono al deciso calo dell'indice soprattutto le opinioni sulla possibilità di risparmiare in futuro e quelle sull'opportunità di acquistare beni durevoli, seguite da giudizi in deterioramento sia sulla situazione economica personale sia su quella del Paese.

Figura 8 - Indici del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese italiane (IESI)

Gennaio 2013 – ottobre 2022, indici destagionalizzati mensili e media mobile a 3 mesi (base 2010=100)



Fonte: ISTAT, [Fiducia dei consumatori e delle imprese](#) (27 ottobre 2022).

Permangono, dunque, le attese di un **rallentamento** del ciclo economico a livello globale per il 2023, evidenziato peraltro da una **revisione al ribasso** delle più recenti **previsioni degli organismi** nazionali e internazionali, dettate dalle persistenti **tensioni inflazionistiche** e dai corposi **rialzi dei tassi-guida** da parte delle principali banche centrali, decisi in risposta ai dati dell'inflazione, che impattano sui bilanci delle famiglie e dell'impresa.

La repentina salita dell'inflazione ha indotto le maggiori banche centrali ad intraprendere un sentiero di restrizione monetaria. La conseguente salita dei tassi di interesse è stata accompagnata da un marcato appiattimento della curva dei rendimenti. Secondo la NADEF di settembre, i mercati scontano che il rialzo dell'inflazione e la conseguente stretta monetaria non durino più di un biennio, anche in base all'attesa di una discesa dei prezzi energetici e di un rallentamento della crescita globale.

La Banca Centrale Europea ha seguito con qualche mese di ritardo le mosse restrittive della *Bank of England* e della *Federal Reserve* americana. Dal 1° luglio ha terminato il programma di acquisti di titoli a reddito fisso sul mercato aperto (*quantitative easing - QE*) e ha **alzato i tassi** di riferimento per complessivi **200 punti** base in tre tappe (luglio, settembre e ottobre), portando il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale all'attuale 2 per cento. La previsione macroeconomica più recente della BCE indica un tasso di inflazione superiore all'obiettivo del 2 per cento anche su un orizzonte a due anni, il che

giustificherebbe ulteriori rialzi dei tassi guida in occasione delle prossime riunioni del Consiglio Direttivo.

A tali interventi della BCE è conseguito un significativo aumento dei tassi di mercato dell'euro, che non mancherà di esercitare – secondo la Nota di novembre - un **effetto depressivo** sulla crescita del **PIL dell'area dell'euro**. Nella NADEF di novembre, si rimarca peraltro come, prendendo a riferimento gli Stati Uniti, nonostante la politica monetaria restrittiva della Federal Reserve che il 2 novembre ha alzato i tassi di riferimento di 75 punti base per la quarta volta consecutiva, la **pressione sui prezzi stenta a diminuire** specialmente se si considera l'andamento dei prezzi al netto della componente energetica e alimentare.

Si ritiene utile riportare un **confronto tra le previsioni tendenziali** di crescita dell'**Italia** recate nella NADEF con quelle **elaborate dai principali istituti di ricerca nazionali e internazionali**.

Tabella 1 - Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita del PIL italiano

(variazioni percentuali)

	2022	2023
GOVERNO (settembre '22)	3,3	0,6
GOVERNO (ottobre '22)	3,7	0,3
REF.IRS (ottobre '22)	3,3	0,3
Confindustria (ottobre '22)	3,4	0,0
Banca d'Italia (ottobre '22)	3,3	0,3
PROMETEIA (settembre '22)	3,4	0,1
CER (settembre '22)	3,2	0,6
FMI – WEO (ottobre '22)	3,2	-0,2
OCSE – Interim Economic outlook (settembre '22)	3,4	0,4
Commissione UE – Summer forecasts (luglio '22)	2,9	0,9

Fonte: elaborazione Servizio Studi

2.2.2. Il quadro macroeconomico tendenziale per gli anni 2022-2025

L'espansione superiore alle attese registrata dal PIL nel terzo trimestre ha portato a **rivedere al rialzo le prospettive per il 2022** rispetto a quanto prefigurato nella NADEF di settembre, dal 3,3 al **3,7 per cento**, nonostante il permanere di rilevanti rischi al ribasso per la parte finale dell'anno, legati all'intensificarsi delle tensioni inflazionistiche e al rallentamento dell'economia globale.

Per il **2023**, di contro, si prospetta, invece, una **perdita di slancio** dell'attività economica, per effetto dell'indebolimento del ciclo internazionale ed europeo, con la crescita del PIL **rivista al ribasso**, allo

0,3 per cento rispetto allo 0,6 per cento previsto nella NADEF di settembre.

Se paragonata alla previsione programmatica del **DEF**, la crescita attesa per il 2023 risulta fortemente ridimensionata, con un delta complessivo di oltre **-2,1 punti percentuali**.

Per il biennio **2024-2025** si **conferma** la previsione di fine settembre, rispettivamente all'1,8 per cento e all'1,5 per cento.

Tabella 2 - Confronto tra DEF e NADEF sulle previsioni di crescita del PIL 2022-2025

	<i>(variazioni percentuali)</i>			
	2022	2023	2024	2025
DEF 2022 - PREVISIONI TENDENZIALI	2,9	2,3	1,8	1,5
DEF 2022 - PREVISIONI PROGRAMMATICHE	3,1	2,4	1,8	1,5
NADEF SETTEMBRE 2022 - TENDENZIALI	3,3	0,6	1,8	1,5
NADEF NOVEMBRE 2022 - TENDENZIALI	3,7	0,3	1,8	1,5

Il miglioramento della previsione per il 2022 scaturisce, come detto, unicamente da una performance dell'attività nel terzo trimestre più vivace rispetto a quanto prefigurato nella NADEF di settembre.

Le indicazioni più aggiornate prospettano peraltro una **variazione negativa** del PIL per **l'ultimo trimestre dell'anno in corso**, che risulterebbe - secondo la Nota di novembre - da un arretramento congiunturale del valore aggiunto dell'industria e da un rallentamento della crescita dei servizi.

La dinamica complessiva dell'attività economica nella seconda parte dell'anno eserciterebbe comunque un trascinarsi importante sul 2023, indicato nella Nota pari allo 0,3 per cento, superiore rispetto alla previsione di settembre (0,1 per cento).

La Nota conferma inoltre, nel nuovo scenario tendenziale, l'attesa di una ulteriore **flessione congiunturale** dell'attività anche nel **primo trimestre del 2023**, già prefigurata a settembre, dovuta principalmente all'indebolimento dei consumi delle famiglie, determinato soprattutto dal fatto che lo scenario tendenziale a legislazione vigente sconta, ovviamente, il venir meno delle misure di calmierazione del costo dell'energia per imprese e famiglie.

Con riferimento alla crescita attesa per il **2023**, la **NADEF di settembre** ne prevedeva un forte ridimensionamento di oltre **-1,8 punti percentuali** rispetto alla previsione del DEF (dal 2,4 allo 0,6 per cento) per effetto, non solo del peggioramento delle attese delle imprese e famiglie, ma soprattutto del mutato quadro delle **esogene** internazionali. In particolare, si sottolineavano i **rischi** legati all'approvvigionamento del gas e all'incremento dell'inflazione, conseguenti al perdurare del conflitto in

Ucraina, al rallentamento atteso del commercio internazionale e all'aumento dei tassi di interesse.

La Nota di novembre prevede una **ripresa** della crescita congiunturale del PIL già a partire dal **secondo trimestre** dell'anno prossimo, sostenuta dalla **discesa del prezzo del gas** naturale e dalla **riduzione** delle **pressioni inflazionistiche**, fattore che dovrebbe favorire anche un riassorbimento dell'incertezza di famiglie e imprese sul futuro, nonché dalla ripresa della domanda estera.

La Nota sottolinea che il profilo di ripresa prefigurato a partire dal secondo trimestre del 2023 è comunque improntato ad un **approccio moderato e prudentiale**, alla luce dei numerosi **fattori di incertezza**, di ordine energetico e geopolitico, che pesano sull'evoluzione del contesto internazionale.

Un apporto importante deriverà dalla spinta fornita dagli **investimenti** del Piano di Ripresa e Resilienza (**PNRR**).

Riguardo al **PNRR**, la **NADEF di settembre** sottolineava che nel 2023 la crescita del PIL beneficerà dello **slittamento della spesa** per investimenti del PNRR, originariamente calendarizzati nel 2022. L'ammontare di risorse effettivamente spese per i progetti del PNRR nel corso di quest'anno è inferiore alle proiezioni presentate nel DEF di aprile, per il ritardato avvio di alcuni progetti che riflette, oltre ai tempi di adattamento alle innovative procedure del PNRR, gli effetti dell'impennata dei costi delle opere pubbliche. Il più recente aggiornamento delle proiezioni di spesa attivata dal PNRR con le risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) indica che, dei 191,5 miliardi assegnati all'Italia, circa 21 miliardi saranno effettivamente spesi entro la fine dell'anno in corso. La NADEF riduce quindi significativamente la stima relativa al 2022, ma incrementa corrispondentemente le proiezioni di spesa negli anni finali del Piano.

Nel **quadro tendenziale** presentato nella **NADEF di settembre**, la variazione attesa per il 2023 delle spese legate al PNRR "dà luogo ad un **impulso aggiuntivo alla crescita** del PIL stimato pari a **0,3 punti percentuali** in confronto alle stime del DEF di aprile".

Nella revisione del quadro tendenziale, il ridimensionamento della crescita del PIL nel 2023 di 0,3 punti percentuali rispetto alla NADEF di settembre (il delta della previsione di crescita è pari a -2,1 punti percentuali rispetto al DEF di aprile), dipende essenzialmente dai cambiamenti intervenuti nelle principali **variabili esogene** sottostanti la previsione, che risultano ora più sfavorevoli rispetto ad aprile nonché a settembre.

Tabella 3 - Effetti sul Pil dell'aggiornamento dello scenario internazionale rispetto al DEF 2022 e alla NADEF del 28/09/2022 (impatto sui tassi di crescita)

(variazioni percentuali)

NADEF di settembre: Effetti sul PIL delle variabili esogene della previsione rispetto alla previsione del DEF				
	2022	2023	2024	2025
1. Commercio mondiale	0,1	-0,5	0,1	0,2
2. Prezzo del petrolio e gas	-0,1	-0,6	-0,1	0,1
3. Tasso di cambio nominale effettivo	0,2	0,2	0,0	0,0
4. Ipotesi tassi d'interesse	-0,1	-1,1	-0,5	-0,3
Totale	0,1	-1,9	0,5	0,0

NADEF di novembre: Effetti sul PIL dell'aggiornamento dello scenario internazionale rispetto alla NADEF di settembre				
	2022	2023	2024	2025
1. Commercio mondiale	0,0	-0,2	0,0	0,1
2. Prezzo del petrolio e gas	0,0	0,1	0,0	-0,1
3. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,1	0,0	0,0
4. Ipotesi tassi d'interesse	0,0	-0,1	0,0	0,0
Totale	0,0	-0,3	0,0	0,0

L'impatto più rilevante della **revisione delle esogene** sul ridimensionamento della crescita del PIL nel 2023 viene dalla nuova previsione di crescita del **commercio mondiale**, che è stata rivista nettamente al **ribasso**, in linea con le più recenti proiezioni fornite da *Oxford Economics*, e che incide per un ulteriore -0,2 punti percentuali sulla crescita del PIL rispetto alla revisione di settembre. Nel complesso, l'impatto della domanda mondiale sulle esportazioni italiane, e quindi sul PIL, risulta positivo per l'anno in corso (+0,1), negativo nel 2023 (-0,7) e positivo per gli anni successivi (0,1 nel 2024 e 2025).

Il **tasso di cambio** dell'euro risulta attualmente **meno competitivo** rispetto al livello utilizzato per la previsione di settembre, che incide positivamente sulla previsione di crescita delle esportazioni nel 2023 per via del deprezzamento dell'euro. I **tassi di interesse** e i rendimenti attesi sono **più elevati**, con un ulteriore impatto negativo sul PIL (-0,1 punti nel 2023 rispetto a quanto prefigurato a settembre).

Per quanto riguarda invece i **prezzi energetici**, nella NADEF di settembre, cumulando gli effetti dei rincari di petrolio e gas, risulta un **impatto negativo** di un decimo di punto per PIL nel 2022, di 6 decimi di punto nel 2023 e un impatto medio nullo nel biennio 2024-2025. I **recenti livelli** dei prezzi a termine del gas naturale e del petrolio, pur mantenendosi a livelli decisamente più elevati di quelli utilizzati per le proiezioni del DEF, risultano ora **meno sfavorevoli** in confronto a settembre.

Rispetto alla precedente previsione, tali fattori di revisione esercitano un impatto negativo più ampio sulla crescita, tale da **sottrarre**

complessivamente ulteriori **0,3 punti** percentuali al tasso di espansione del PIL reale.

In sostanza, il nuovo scenario tendenziale presenta, rispetto alla precedente previsione, differenze che attengono soprattutto alla dinamica e alla composizione della domanda interna, all'evoluzione dei prezzi e al commercio estero. In particolare, al **peggioramento** del contributo addotto alla crescita dalla **domanda interna** nel 2023 (circa -0,1 decimi di punto) - dovuto al minor tasso di crescita di consumi e investimenti - si accompagna una revisione al **ribasso delle esportazioni** coerente con il peggioramento delle proiezioni sul commercio mondiale (-0,2 decimi di punto).

Nella tabella che segue è riportato il **quadro macroeconomico tendenziale sintetico** esposto nella Nota, con l'indicazione delle previsioni per gli anni 2022-2025 dei **principali indicatori**, a raffronto con l'analogo quadro sintetico esposto nella NADEF di settembre.

Tabella 4 - Quadro macroeconomico tendenziale sintetico – Previsioni NADEF di settembre a raffronto con l'aggiornamento delle previsioni NADEF di novembre
(variazioni percentuali)

NADEF 2022 - SETTEMBRE	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,7	3,3	0,6	1,8	1,5
Deflatore del PIL	0,5	3,0	3,7	2,5	1,9
Deflatore dei consumi	1,6	6,6	4,5	2,3	1,9
PIL nominale	7,3	6,4	4,4	4,3	3,5
Occupazione (ULA) (*)	7,6	4,3	0,4	1,1	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,2	8,0	7,7	7,5
Bilancia delle partite correnti (saldo in % del PIL)	2,4	-0,8	-0,2	0,2	0,9

NADEF 2022 - NOVEMBRE	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,7	3,7	0,3	1,8	1,5
Deflatore del PIL	0,5	3,0	4,2	2,5	2,0
Deflatore dei consumi	1,6	7,0	5,9	2,3	2,0
PIL nominale	7,3	6,8	4,6	4,6	3,6
Occupazione (ULA) (*)	7,6	4,5	0,2	1,1	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	8,0	7,7	7,5
Bilancia delle partite correnti (saldo in % del PIL)	3,1	-0,5	-0,2	0,3	0,9

(*) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)

La recente impennata dell'inflazione, ad ottobre, insieme all'aggiornamento delle variabili esogene ha portato a rivedere al **rialzo** anche il **deflatore del PIL** nello scenario tendenziale.

Di conseguenza, anche il livello del **PIL nominale** risulta **più elevato** nell'intero arco di previsione rispetto alla previsione di settembre, con ricadute positive sulle proiezioni di finanza pubblica.

*Si segnala che, rispetto alla NADEF di settembre, la Nota in esame **non espone il quadro completo delle previsioni tendenziali, riferite alle singole componenti del quadro macroeconomico italiano.***

Riguardo ai **rischi della previsione**, secondo la NADEF di settembre, risultano ancora orientati al ribasso. Permane l'incertezza sugli sviluppi della guerra in Ucraina e le possibili interruzioni delle forniture di gas naturale con i conseguenti effetti sui prezzi delle materie prime, energetiche e non energetiche. In tale quadro, il mutato orientamento di politica monetaria potrebbe incidere sulla stabilità finanziaria dei paesi, provocando effetti differenziati nelle traiettorie di ripresa dei paesi. Infine, con riferimento a quest'ultimo aspetto, nonostante la natura endemica del COVID- 19 non suggerisca una nuova predisposizione di misure di limitazione alla mobilità, non si può escludere una recrudescenza della pandemia.

Si segnala, al riguardo, che nella **NADEF di settembre** vengono analizzati alcuni **scenari di rischio** per le principali variabili esogene della previsione, in particolare una più accentuata **caduta** della crescita dell'economia e del **commercio mondiale** (che implicherebbe una **recessione** in Europa), un rafforzamento del tasso di cambio ponderato dell'euro e un ulteriore allargamento del differenziale fra i titoli di Stato italiani e il Bund. Laddove la minor crescita globale e l'allargamento dello spread si verificassero contemporaneamente, il PIL dimezzerebbe la sua crescita nel 2023, con un forte ridimensionamento anche negli anni successivi.

Riguardo al tema degli approvvigionamenti di gas naturale, lo scenario di rischio che appare più rilevante è quello di un **completo arresto delle forniture dalla Russia** dal mese di ottobre in poi, che restituirebbe una minor crescita del PIL in confronto al tendenziale pari a 0,2 punti percentuali nel 2022 e 0,5 p.p. nel 2023, con un rimbalzo invece positivo negli anni successivi. Si tratta di impatti molto inferiori a quelli stimati negli scenari di rischio del DEF, che riflettono sia i progressi conseguiti, o attesi per il prossimo triennio, in termini di approvvigionamenti alternativi, sia gli afflussi di gas naturale dalla Russia nei primi nove mesi di quest'anno, che hanno consentito una percentuale di riempimento degli stoccaggi prossima all'obiettivo del 90 per cento.

* * *

La nuova previsione macroeconomica tendenziale per il 2022 e 2023 presentata dalla NADEF 2022 rivista ed aggiornata, presentata a novembre, è stata **validata** dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del **4 novembre 2022**.



- *La validazione delle previsioni macroeconomiche*

La legge n. 243/2012 include tra i compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) quello di effettuare analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica (art. 18, co. 1). In ottemperanza a tale norma - ed anche in riferimento al Regolamento (UE) n. 473/2013 in cui si richiede che le previsioni macroeconomiche siano validate da un'istituzione nazionale indipendente - l'UPB ha esaminato le nuove previsioni macroeconomiche tendenziali, che sono state presentate a novembre per tenere conto delle informazioni congiunturali più recenti, oltre che per l'evoluzione delle variabili esogene.

Il nuovo scenario ha ottenuto la [validazione](#) il 4 novembre 2022, poiché, rileva l'UPB il quadro tendenziale dell'economia italiana si colloca in un intervallo accettabile nel biennio oggetto di validazione (2022-23). Si rileva tuttavia un disallineamento nelle stime sul 2024, che non è oggetto di validazione.

Come già rilevato in [settembre](#), nella [validazione](#) del precedente quadro tendenziale presentato nella NADEF del 28 settembre 2022, si osserva che le stime sono circondate da un'incertezza molto ampia, ascrivibile principalmente agli sviluppi e alle ripercussioni del conflitto in Ucraina.

Un'analisi più dettagliata sulle motivazioni della validazione sarà fornita in occasione della prossima audizione dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari.

2.3 Il quadro macroeconomico programmatico

Nella NADEF presentata dal Governo Draghi a settembre non è presente il quadro macroeconomico programmatico: l'analisi delle tendenze in corso e le previsioni per l'economia e la finanza pubblica italiane si limitano allo scenario a legislazione vigente.

Nella versione rivista e aggiornata della NADEF presentata il 4 novembre il Governo Meloni ha dichiarato di confermare l'obiettivo di deficit per il 2022 del DEF pari al 5,6 per cento del PIL e di utilizzare con un prossimo decreto-legge (c.d. "Aiuti-*quater*") il risultante spazio di bilancio, quantificabile in poco più di nove miliardi, a copertura di nuove misure di mitigazione del costo dell'energia, quali la riproposizione dei crediti di imposta a favore delle imprese e il taglio delle accise sui carburanti fino al 31 dicembre.

Per quanto concerne la manovra 2023-2025, in considerazione dell'elevata incertezza del quadro economico e della necessità di continuare a contrastare il caro energia, il Governo ha deciso di richiedere con la Relazione che accompagna la NADEF 2022 l'autorizzazione del Parlamento a fissare un nuovo sentiero programmatico per l'indebitamento netto della PA. I nuovi livelli programmatici di deficit in rapporto al PIL sono posti al 4,5 per cento per il 2023 (+1,1 per cento), al 3,7 per il 2024 (+0,7 per cento) e al 3,0 per cento per il 2025 (-0,2 per cento). Le risorse della manovra netta saranno impiegate per il contrasto al caro energia nei primi mesi del 2023.

Secondo quanto esposto nella Nota, infatti, la manovra di finanza pubblica per il 2023-2025 è volta ad assicurare il supporto a famiglie e imprese al fine di contenere l'impatto dell'elevata inflazione sull'attività economica. In particolare, i provvedimenti di politica fiscale saranno orientati a **fronteggiare il caro energia e l'aumento delle bollette**.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari allo **0,6 per cento nel 2023**, all'**1,9 per cento nel 2024** e all'**1,3 per cento nel 2025**.

Nella tavola che segue è riportato l'**impatto** macroeconomico delle misure della **manovra sull'andamento tendenziale del PIL**, che determinerebbero, rispetto allo scenario tendenziale, un incremento del tasso di crescita del PIL di **0,3 punti percentuali nel 2023** e di **0,1 punti percentuali nel 2024**. Il livello più alto del PIL, raggiunto nel 2024, unitamente all'esaurirsi degli effetti espansivi della manovra delineata porterebbero ad una dinamica dell'attività economica meno accentuata nel 2025 (-0,2 per cento).

Tabella 5 - Effetti sul PIL della manovra programmatica rispetto allo scenario tendenziale (impatto sui tassi di crescita)

(variazioni percentuali)

	2023	2024	2025
Previsione PIL tendenziale	0,3	1,8	1,5
Previsione PIL programmatico	0,6	1,9	1,3

Rispetto alla stima a legislazione vigente, la più elevata crescita nel 2023 è principalmente trainata dai **consumi delle famiglie** che, favoriti da un aumento del reddito disponibile nominale e dall'attenuazione dell'inflazione al consumo indotta dalle misure di calmierazione dei prezzi, si espandono dell'1,0 per cento nel 2023 e dell'1,6 per cento nel 2024.

Anche gli **investimenti** fissi lordi beneficerebbero delle misure adottate, contribuendo positivamente alla maggiore crescita dell'attività economica e raggiungendo il 22 per cento circa del PIL a fine periodo.

Nel complesso, la più elevata domanda interna comporta l'attivazione di maggiori **importazioni** nei prossimi due anni, determinando una marginale riduzione del saldo corrente e, in media, un lieve peggioramento del contributo delle esportazioni nette alla crescita.

Di seguito si riporta il quadro macroeconomico programmatico a raffronto con il quadro tendenziale.

Tabella 6 - Confronto quadro macroeconomico tendenziale e programmatico*(variazioni percentuali)*

	PREVISIONI TENDENZIALI				PREVISIONI PROGRAMMATICHE			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
PIL	3,7	0,3	1,8	1,5	3,7	0,6	1,9	1,3
Deflatore PIL	3,0	4,2	2,5	2,0	3,0	4,1	2,7	2,0
PIL nominale	6,8	4,6	4,3	3,6	6,8	4,8	4,7	3,4
Occupazione (ULA)	4,5	0,2	1,1	1,0	4,5	0,3	1,3	0,9
Tasso di disoccupazione	8,1	8,0	7,7	7,5	8,1	7,9	7,6	7,4
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	-0,5	-0,2	0,3	0,9	-0,5	-0,2	0,0	0,7

2.4 Mercato del lavoro

La Nota di settembre sottolinea che nel corso della prima metà del 2022 l'andamento del mercato del lavoro è risultato **positivo** grazie alla crescita dell'occupazione, che ha comportato una flessione del tasso di disoccupazione.

In base alla rilevazione sulle forze di lavoro riportata dalla Nota, **l'occupazione** nei primi tre mesi dell'anno è aumentata rispetto al trimestre precedente (0,6 per cento). In concomitanza con il robusto incremento del PIL, la crescita dell'occupazione ha accelerato nel secondo trimestre (0,8 per cento) superando la soglia dei 23 milioni e portando il **tasso di occupazione al 60,2 per cento** (+0,5 punti rispetto al primo trimestre).

Parallelamente, la prosecuzione della fase di riduzione delle persone in cerca di occupazione ha portato il **tasso di disoccupazione** del secondo trimestre all'**8,1 per cento** (-0,4 punti percentuali rispetto ai tre mesi precedenti), il valore più basso nell'ultimo decennio, un livello molto al di sotto di quello precrisi. Rispetto allo stesso periodo del 2021, il numero di disoccupati si è ridotto di 407 mila unità.



NADEF 2022 – Versione rivista ed aggiornata (ottobre 2022)

Nella [Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione](#) (elaborata congiuntamente da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail e Anpale, diffusa il 20 settembre 2022) si evidenzia che nel secondo trimestre 2022 gli occupati, misurati in termini di Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), sono aumentati sia su base trimestrale (+1,2% rispetto al I trimestre 2022) sia su base annua (+4,9% rispetto al II trimestre 2021).

A livello **tendenziale**, nella NADEF presentata a settembre si prospettava un **indebolimento** del mercato del lavoro nella seconda parte del 2022, in seguito al rallentamento dell'attività economica e all'aumentata incertezza. In media d'anno, la crescita degli occupati risulterà comunque

robusta e pari al 2,3 per cento, mentre nel 2023 sarà solo debolmente positiva per poi riaccelerare nell'ultimo biennio di previsione.

Contestualmente ad un indebolimento della dinamica dell'offerta di lavoro, il tasso di **disoccupazione** è atteso in **lieve aumento** nella seconda parte dell'anno: si attesterebbe quindi in media all'8,2 per cento per poi scendere all'8,0 per cento nel 2023 e gradualmente al 7,5 per cento a fine periodo.

Nella **Nota rivista e integrata** del 4 novembre si evidenzia che a settembre **l'occupazione** ha ripreso a **crescere** ed il tasso di **disoccupazione** è risultato pari al **7,9 per cento**, invariato rispetto ad agosto e al minimo dal 2009 ad oggi. In risposta alla prevista perdita di slancio dell'attività economica, la dinamica dell'occupazione è stata corretta lievemente al ribasso nel 2023: l'ULA passa da 0,4, previsto a settembre, a 0,2 aggiornato.

Ciononostante, anche in ragione degli andamenti della forza lavoro, la previsione del tasso di **disoccupazione** per il 2023 viene rivista lievemente al **ribasso rispetto alla NADEF di settembre** nel 2022 (8,1 per cento, -0,1 punti percentuali) e viene confermata all'8,0 per cento nel 2023, al 7,7 per cento nel 2024 e al 7,5 per cento nel 2025.

Nello **scenario programmatico** la Nota di novembre prevede che nel biennio 2023–2024 la maggiore espansione del PIL favorisca un aumento dell'input di lavoro e una crescita più accentuata dei redditi da lavoro che contribuiscono a sostenere i consumi delle famiglie.

La dinamica più vivace dell'occupazione, inoltre, comporta una **minor tasso di disoccupazione**, che risulta inferiore di un decimo nel triennio 2023-2025 rispetto quanto delineato nel quadro macroeconomico tendenziale, fino ad attestarsi al 7,4 per cento a fine periodo.

Tabella 7 - Mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	NOTA AGG. DEF 2022 TENDENZIALE				NOTA AGG. DEF 2022 PROGRAMMATICO			
		2021	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024
Occupazione (ULA)	7,6	4,5	0,2	1,1	1,0	4,5	0,3	1,3	0,7
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	8,0	7,7	7,5	8,1	7,9	7,6	7,4

Secondo gli **ultimi dati** rilasciati dall'Istat ([Comunicato](#) "Occupati e disoccupati" del 3 novembre 2022) il mese di settembre 2022 registra, rispetto al mese precedente, una crescita nel numero di occupati e di disoccupati e una diminuzione degli inattivi. L'occupazione (+0,2%, pari a +46mila) aumenta per uomini e donne, per i dipendenti permanenti e per le classi d'età centrali (25-49 anni), mentre diminuisce per le restanti classi di età, per i dipendenti a termine e gli autonomi. Il **tasso di occupazione sale al 60,2%** (+0,2 punti). Il numero di persone in cerca di lavoro cresce (+0,4%, pari a +8mila unità rispetto ad agosto)

tra i maschi, tra chi ha meno di 24 anni e tra i 35-49enni. Il **tasso di disoccupazione** totale rimane al **7,9%**, quello giovanile sale al 23,7% (+1,6 punti). Il **tasso di inattività** cala al **34,6%** (-0,2 punti).

Dal lato delle imprese ([Comunicato](#) “Il mercato del lavoro” del 13 settembre 2022) nel secondo trimestre 2022 è proseguita la crescita congiunturale delle posizioni lavorative dipendenti, con un aumento dell’1,3%; risulta in aumento sia la componente a tempo pieno (+1,6%), sia, in misura più contenuta, la componente a tempo parziale (+0,5%). Anche in termini tendenziali le posizioni dipendenti continuano ad aumentare a ritmi sostenuti, con una dinamica più marcata per la componente a tempo pieno (+6,2% rispetto al +5% della componente a tempo parziale). Prosegue l’aumento delle ore lavorate per dipendente - in termini sia congiunturali (+1,3%) sia tendenziali (+5,6%) - e la riduzione del ricorso alla cassa integrazione (8 ore ogni mille ore lavorate). In crescita anche il tasso dei posti vacanti, di 0,2 punti percentuali rispetto al trimestre precedente e di 0,4 punti rispetto allo stesso trimestre del 2021.

Nelle figure che seguono si espongono gli andamenti di lungo periodo dei principali parametri occupazionali, in variazione percentuale, e l’andamento del tasso di disoccupazione dell’Italia a raffronto con l’euro zona

Figura 9 - Occupati e tasso di partecipazione

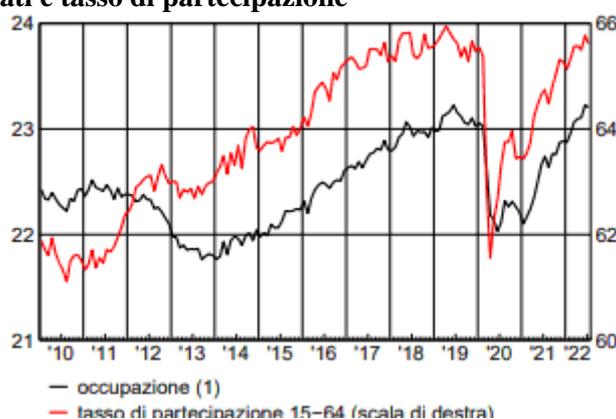
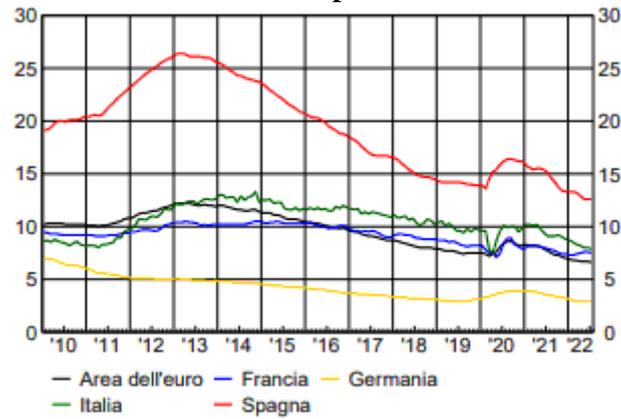


Figura 10 - Andamento del tasso di disoccupazione in Italia e in Europa

Fonte: Banca d'Italia, [L'economia italiana in breve](#), n. 9 – settembre 2022

PARTE II - LA FINANZA PUBBLICA

1 ANALISI DEL CONSUNTIVO E DELLE PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

1.1 I saldi della p.a.

Il Governo ha trasmesso alle Camere una **Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza** (Nadef), che, come detto in precedenza, **rivede e integra** le previsioni macroeconomiche e tendenziali di finanza pubblica contenute nella Nadef dello scorso 28 settembre ed elabora lo scenario programmatico per il triennio 2023-2025.

La versione rivista e integrata della Nota di aggiornamento al DEF espone un quadro di finanza pubblica che reca elementi innovativi non solo rispetto al DEF di aprile ma anche rispetto alla Nadef presentata nel mese di settembre dal precedente Governo.

Il documento dello scorso settembre e l'attuale versione aggiornata includono gli elementi derivanti dalle **stime di consuntivo** diffuse dall'Istat con il Comunicato del 23 settembre²⁷ scorso.

Il Comunicato incorpora la revisione dei conti nazionali annuali relativa al triennio 2019-2021, effettuata per tenere conto delle informazioni acquisite dall'Istat dopo la stima pubblicata lo scorso aprile. Con successivo Comunicato del 31 ottobre²⁸ l'Istat ha registrato, per il III trimestre del 2022, i dati di crescita recepiti nella Nadef in esame.

A seguito degli aggiornamenti delle stime, rispetto alla Nadef di settembre la previsione di crescita del **PIL 2022** passa dal 3,3 per cento al 3,7 per cento.

La stima del **deficit 2022** (5,1 per cento del PIL) conferma, invece, quella già indicata nel DEF 2022 e nella Nadef di settembre.

Sono quindi presentate le **previsioni aggiornate per il periodo 2022-2025**, basate sulla legislazione vigente, che indicano, per ciascuno degli esercizi considerati (eccetto il 2024), un **miglioramento del rapporto fra indebitamento netto e PIL** rispetto all'esercizio precedente.

In particolare, è previsto - nel nuovo quadro delineato a legislazione vigente - un calo del rapporto medesimo, che passa dal 3,4 per cento del

²⁷ <https://www.istat.it/it/archivio/274957>

²⁸ <https://www.istat.it/it/archivio/276776>

2023 al 3,6 per cento del 2024 (anno in cui si stima un peggioramento) per poi scendere ulteriormente al 3,3 per cento del 2025, ultimo anno del periodo previsionale.

Facendo riferimento ai valori assoluti, il descritto andamento riflette una situazione in cui, dopo un primo anno (2022) che fa registrare una diminuzione rispetto al 2021, negli anni successivi l'indebitamento netto cresce, ogni anno in valore assoluto (passando dai 68,6 miliardi del 2023 ai 70,1 miliardi del 2025), ma in misura inferiore rispetto alla corrispondente crescita del PIL nominale.

La predetta evoluzione rispecchia altresì – nel quadriennio 2022-2025 – un andamento abbastanza costante, **in termini di PIL**, della **spesa per interessi**, che dal 4,1 per cento dell'anno in corso passa al 4,0 per cento del 2025, cui si accompagna un miglioramento del **saldo primario**: tale saldo muta di segno nel primo anno del periodo di previsione, seguendo un percorso che, per l'anno in corso, fa registrare un'incidenza sul PIL del -1,1 per cento e, negli esercizi successivi, un miglioramento costante (salvo che nel 2024), attestandosi sui valori dello 0,7 per cento nel 2023, dello 0,2 per cento nel 2024 e dello 0,8 per cento nel 2025.

Di seguito viene presentata un'**analisi di raffronto** tra le previsioni incluse nella Nadef in esame e quelle già espone nella Nota di aggiornamento presentato lo scorso settembre, con taluni riferimenti anche alle variazioni rispetto alle stime del DEF dello scorso aprile.

1.2 Aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica (esercizi 2022-2025)

La Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef) del 4 novembre 2022 **rivede e integra** le previsioni macroeconomiche e tendenziali di finanza pubblica contenute nella Nadef dello scorso 28 settembre per tener conto di una serie di elementi, quali:

- una **crescita nel terzo trimestre** dello 0,5 per cento, **superiore alle attese**;
- un **aumento dell'inflazione al consumo** (al 10,7 per cento a ottobre);
- il **peggioramento delle aspettative** sul futuro andamento dell'economia da parte di famiglie e imprese;
- i **rialzi dei tassi di interesse** deliberati dalla Banca Centrale Europea in risposta alla crescita dell'inflazione;
- l'**adozione delle misure** volte a mitigare gli effetti dei **rincari energetici** disposte **successivamente alla presentazione della Nadef di settembre**

(in particolare, volte a prorogare la riduzione delle accise sui carburanti e dell'aliquota IVA sul gas naturale impiegato in autotrazione).

Come evidenziato dal documento in esame, tali ultimi interventi sono stati disposti con il D.M. 247 del 19 ottobre 2022 per il periodo 1-3 novembre 2022 (con effetti pari a circa 93 milioni nel 2022) e con il D.L. n. 153/2022 per il periodo 4-18 novembre 2022 (con oneri pari a circa 465 milioni nel 2022 e a 21 milioni nel 2024). Per effetto di questi interventi, l'importo lordo delle misure di contrasto al caro energia adottate sin qui nel 2022 è quantificabile in circa **57,6 miliardi** (3,0 per cento del PIL), inclusivi dei 3,8 miliardi originariamente stanziati con la legge di bilancio per il 2022. Le misure temporanee mirate alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia rappresentano circa il 46,1 per cento di questo ammontare. La dimensione del pacchetto rimane ferma a circa 402 milioni nel 2023, mentre la stima sale lievemente, da 207 milioni a 228 milioni, per il 2024.

Per approfondimenti sulle misure rivolte al sostegno di famiglie e imprese per il contenimento degli effetti dell'incremento della spesa energetica, si veda l'apposito dossier²⁹ [\[link\]](#), che dà conto delle quantificazioni dei relativi effetti finanziari operate dalle relazioni tecniche presentate a corredo dei diversi provvedimenti legislativi finora intervenuti³⁰.

Rispetto alla NadeF del settembre 2022, il Governo ha quindi proceduto alla revisione delle previsioni di **crescita del PIL - al rialzo per il 2022** (dal 3,3 al **3,7 per cento**) e al **ribasso per il 2023** (dallo 0,6 allo **0,3 per cento**) – e, in considerazione della dinamica inflattiva, alla revisione del deflatore del PIL: pertanto, i livelli di **PIL nominale** previsti per il 2022 e per i prossimi anni sono stati ulteriormente aumentati rispetto alle stime effettuate a settembre (+7,12 miliardi di euro nel 2022, +11 miliardi nel 2023, +12,25 miliardi nel 2024, +14,45 miliardi nel 2025).

Viene conseguentemente aggiornato il quadro previsionale di finanza pubblica.

Rispetto ai dati di settembre scorso, le **previsioni sull'indebitamento netto** peggiorano ulteriormente in termini assoluti, per ulteriori 769 milioni di euro nel **2022**, portando la stima di indebitamento netto a **97,56 miliardi** (contro i 95,17 miliardi previsti dal DEF). In termini percentuali il rapporto

²⁹ Dossier Documentazione di finanza pubblica, n. 1 dell'ottobre 2022.

³⁰ Nel predetto dossier risulta, con riferimento all'esercizio 2022, che gli effetti finanziari delle misure adottate fino al 30 settembre 2022 ammontano, in termini di indebitamento netto sul 2022, a circa 55,48 miliardi di euro. Lo scostamento rispetto alla stima del Governo riportata nella NadeF in esame (57,6 miliardi) appare riconducibile, in parte, al ricorso a diversi criteri di classificazione e, in parte, agli effetti dei decreti ministeriali adottati per mantenere le riduzioni delle accise per i carburanti, non considerati nell'ambito del predetto dossier, che riguarda esclusivamente misure adottate con norme di rango legislativo.

tra indebitamento netto e PIL nominale rimane, comunque, al **5,1 per cento** previsto sia dal DEF che dalla Nota pubblicata a settembre.

Per il **2023**, l'indebitamento netto è previsto peggiorare, rispetto alle previsioni di settembre, per 921 milioni di euro, attestandosi a **68,55 miliardi di euro** (comunque a un livello inferiore ai 73,35 miliardi di euro previsti nel DEF). In termini relativi, l'indebitamento netto nel 2023 è quindi stimato al **3,4 per cento**, in linea con le previsioni di settembre e in miglioramento rispetto al DEF (3,7 per cento).

Per gli anni **2024** e **2025**, rispetto alle previsioni elaborate a settembre, si attende un peggioramento per 2,48 e 2,54 miliardi di euro dell'indebitamento netto, che si attesterebbe, quindi, rispettivamente, a **75,46 miliardi di euro** ed a **70,12 miliardi di euro** (livelli più elevati anche rispetto a quanto previsto nel DEF: 65,04 miliardi euro nel 2024 e 57,91 miliardi di euro nel 2025).

In termini relativi, ciò ha come effetto un aumento dell'indebitamento netto al **3,6 per cento nel 2024** (contro il 3,2 per cento previsto dal DEF ed il 3,5 per cento previsto a settembre) e al **3,3 per cento nel 2025** (mentre era previsto al 2,8 per cento dal DEF e al 3,2 per cento a settembre).

Più in dettaglio, in termini assoluti, rispetto ai dati della Nadef di settembre, le **previsioni** relative al **saldo primario migliorano** ulteriormente per ciascuno degli anni considerati (+1,29 miliardi di euro nel 2022, +2,65 miliardi di euro nel 2023, +0,1 miliardi di euro nel 2024, +2,13 miliardi di euro nel 2025). In termini percentuali, è confermata la previsione di un saldo primario negativo nel 2022 a -1,1% del PIL, mentre è previsto un ulteriore miglioramento del saldo nel 2023 (0,7 per cento del PIL contro lo 0,5 per cento previsto a settembre). Pressoché in linea con i dati di settembre sono le previsioni per gli anni 2024 e 2025 (+0,2 e +0,8 per cento, contro, rispettivamente il +0,2 e il +0,7 per cento di settembre).

Risultano, invece, **riviste al ribasso** rispetto ai dati di settembre le **previsioni** relative al **saldo di parte corrente** (-1,45 miliardi di euro nel 2022, -1,08 miliardi di euro nel 2023, -2,62 miliardi di euro nel 2024, -2,84 miliardi di euro nel 2025), su cui, in particolare, continua a incidere negativamente la crescita degli interessi passivi. In termini percentuali, il saldo corrente continua ad essere previsto di segno negativo nel 2022 (-1,6 per cento rispetto al -1,5 per cento di settembre) e positivo, ma in misura più contenuta, negli anni a seguire (+0,3, anziché +0,4 per cento nel 2023; +0,2, anziché +0,4 per cento nel 2024 e +0,8, anziché +0,9 per cento nel 2025).

Infine, in conseguenza degli effetti, di segno opposto, delle previsioni di aumento dell'indebitamento netto e del PIL nominale, le previsioni relative al **rapporto tra debito pubblico e PIL** sono corrette in riduzione, dal 145,4 al 145,2 per cento nel 2022, ma in aumento negli anni successivi: dal

143,2 al 143,3 per cento nel 2023, dal 140,9 al 141,4 per cento nel 2024, dal 139,3 al 140,2 per cento nel 2025.

Nella tabella che segue viene offerto un **raffronto** tra le previsioni della NadeF presentata lo scorso settembre e gli aggiornamenti da ultimo elaborati (novembre 2022).

Tabella 8 - Previsioni tendenziali riferite al Conto economico delle Amministrazioni pubbliche - Raffronto NADEF settembre 2022 - NADEF novembre 2022 (Versione rivista e integrata)*(milioni di euro)*

	Nota di aggiornamento al DEF 28 settembre 2022				Nota di aggiornamento al DEF - Versione rivista e integrata				Differenza NADEF rivista - NADEF 28/09			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
SPES E												
Redditi da lavoro dipendente	188.236	187.104	185.238	186.053	188.236	187.104	185.238	186.053	0	0	0	0
Consumi intermedi	167.130	165.027	162.313	162.915	166.930	165.593	162.839	163.506	-200	566	526	591
Prestazioni sociali	409.600	427.680	446.180	458.560	409.220	428.270	453.610	464.530	-380	590	7.430	5.970
<i>Pensioni</i>	297.350	320.800	338.290	349.790	297.350	321.390	345.380	355.420	0	590	7.090	5.630
<i>Altre prestazioni sociali</i>	112.250	106.880	107.890	108.770	111.870	106.880	108.230	109.110	-380	0	340	340
Altre uscite correnti	106.774	89.745	87.477	86.850	106.374	89.345	87.067	86.350	-400	-400	-410	-500
Totale spese correnti netto interessi	871.740	869.557	881.209	894.377	870.760	870.312	888.754	900.438	-980	755	7.545	6.061
Interessi passivi	75.177	77.990	77.743	82.429	77.234	81.559	80.325	87.098	2.057	3.569	2.582	4.669
Totale spese correnti	946.917	947.546	958.951	976.806	947.994	951.871	969.079	987.536	1.077	4.325	10.128	10.730
<i>di cui spesa sanitaria</i>	133.998	131.724	128.708	129.428	133.998	131.724	128.708	129.428	0	0	0	0
Totale spese in conto capitale	82.369	100.911	94.871	101.918	81.707	100.753	94.728	101.617	-662	-158	-143	-301
Investimenti fissi lordi	49.185	65.830	72.256	78.204	49.035	66.072	72.513	78.503	-150	242	257	299
Contributi agli investimenti	22.694	26.964	18.002	19.062	22.629	26.964	18.002	18.862	-65	0	0	-200
Altre spese in conto capitale	10.490	8.118	4.613	4.652	10.043	7.718	4.213	4.252	-447	-400	-400	-400
Totale spese netto interessi	954.109	970.468	976.080	996.295	952.467	971.065	983.482	1.002.055	-1.642	597	7.402	5.760
Totale spese finali	1.029.287	1.048.458	1.053.822	1.078.724	1.029.701	1.052.624	1.063.807	1.089.153	414	4.166	9.985	10.429
ENTRATE												
Tributarie	569.090	580.193	590.465	611.662	568.435	584.079	596.784	618.150	-655	3.886	6.319	6.488
<i>Imposte dirette</i>	285.033	273.920	277.140	288.986	284.456	274.445	280.008	291.663	-577	525	2.868	2.677
<i>Imposte indirette</i>	279.243	304.833	311.870	321.207	279.146	308.195	315.322	325.019	-97	3.362	3.452	3.812
<i>Imposte in c/capitale</i>	4.814	1.440	1.455	1.469	4.833	1.439	1.454	1.468	19	-1	-1	-1
Contributi sociali	264.241	279.730	287.027	295.529	264.341	280.040	287.588	296.234	100	310	561	705
<i>Contributi sociali effettivi</i>	259.460	274.875	282.098	290.499	259.560	275.185	282.659	291.204	100	310	561	705
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.781	4.855	4.929	5.030	4.781	4.855	4.929	5.030	0	0	0	0
Altre entrate correnti	89.454	96.765	90.336	91.163	89.654	95.814	90.961	91.861	200	-951	625	698
Totale entrate correnti	917.970	955.248	966.372	996.885	917.596	958.494	973.878	1.004.777	-374	3.246	7.506	7.892
Entrate in conto capitale non tributarie	9.717	24.140	13.019	12.793	9.717	24.140	13.019	12.793	0	0	0	0
Totale entrate finali	932.501	980.828	980.846	1.011.146	932.146	984.073	988.351	1.019.037	-355	3.245	7.505	7.891
<i>Pressione fiscale</i>	43,9	43,4	42,5	42,5	43,8	43,4	42,6	42,5	-0,2	0,0	0,1	0,0
Saldo primario	-21.608	10.360	4.766	14.851	-20.321	13.008	4.869	16.982	1.287	2.648	103	2.131
<i>in percentuale del PIL</i>	-1,1	0,5	0,2	0,7	-1,1	0,7	0,2	0,8				
Saldo di parte corrente	-28.947	7.701	7.421	20.078	-30.398	6.623	4.800	17.240	-1.451	-1.078	-2.621	-2.838
<i>in percentuale del PIL</i>	-1,5	0,4	0,4	0,9	-1,6	0,3	0,2	0,8				
Indebitamento netto	-96.786	-67.630	-72.976	-67.578	-97.555	-68.551	-75.456	-70.116	-769	-921	-2.480	-2.538
<i>in percentuale del PIL</i>	-5,1	-3,4	-3,5	-3,2	-5,1	-3,4	-3,6	-3,3				
PIL nominale	1.896.182	1.979.197	2.064.350	2.136.555	1.903.300	1.990.200	2.076.600	2.151.000	7.118	11.003	12.250	14.445

54

N.B.: La NadeF rivista ed integrata riporta i dati del Pil nominale approssimandoli alle centinaia di milioni di euro.

Come si evince dalla tabella, complessivamente le previsioni relative alle **entrate** sono state corrette, rispetto ai dati pubblicati a settembre, **in diminuzione per il 2022 e in aumento per gli anni successivi** (-355 milioni di euro nel 2022, +3.245 milioni di euro nel 2023, +7.505 milioni di euro nel 2024 e +7.891 milioni di euro nel 2025).

Le variazioni più significative riguardano le **entrate tributarie**, che diminuiscono di 655 milioni di euro nel **2022** (scontando, in particolare, l'effetto della proroga delle riduzioni di accise e IVA sui carburanti), ma aumentano di 3.886 milioni di euro **nel 2023**, di 6.319 milioni di euro nel **2024** e di 6.488 milioni di euro nel **2025**, in conseguenza della crescita nominale superiore alle attese delle maggiori grandezze macroeconomiche. Più modeste e di segno positivo per tutto il quadriennio le variazioni delle previsioni relative alle **entrate contributive**.

La dinamica delle entrate tributarie e contributive, considerato anche l'aumento del deflatore del PIL, non incide significativamente sulle previsioni relative alla **pressione fiscale** formulate a settembre, salvo una leggera riduzione nel 2022 (al 43,8 per cento, anziché al 43,9 per cento) e un lieve aumento nel 2024 (al 42,6 per cento, anziché al 42,5 per cento).

Sul lato della **spesa pubblica**, le previsioni sono riviste **in rialzo, soprattutto nel biennio 2024-2025** (+414 milioni di euro nel 2022, +4.166 milioni di euro nel 2023, +9.985 milioni di euro nel 2024, +10.429 milioni di euro nel 2025).

In particolare, si segnala un sostenuto **incremento**, rispetto ai dati tendenziali riportati nella precedente Nadef, della **spesa corrente** (per 1.077 milioni di euro nel 2022, 4.325 milioni di euro nel 2023, 10.128 milioni di euro nel 2024 e 10.730 milioni di euro nel 2025).

Sono soprattutto le stime relative alla **spesa per interessi** a determinare l'aumento della spesa corrente nel biennio 2022-2023 (essa, infatti, aumenta rispetto alle previsioni di settembre di 2.057 milioni di euro nel 2022, 3.569 milioni di euro nel 2023, 2.582 milioni di euro nel 2024, 4.669 milioni di euro nel 2025).

Le previsioni relative alla **spesa corrente primaria**, invece, sono riviste al ribasso per il 2022 (-980 milioni di euro), in leggero aumento nel 2023 (+755 milioni di euro) e in deciso rialzo nel successivo biennio (+7.545 milioni di euro nel 2024 e +6.061 milioni di euro nel 2025). È soprattutto la previsione sulla **spesa pensionistica** ad aumentare nel biennio 2024-2025 (+7.090 milioni di euro nel 2024 e +5.630 milioni di euro nel 2025) e a contribuire maggiormente all'aumento della spesa complessiva nel medesimo periodo. Le previsioni di spesa per altre prestazioni sociali sono corrette in diminuzione per il 2022 (-380 milioni di euro) e in aumento nel biennio 2024-2025 (+340 milioni di euro).

Per contro, le previsioni relative alle **spese in conto capitale** subiscono flessioni nel 2022 (-662 milioni di euro) e, in termini più contenuti, negli

anni successivi (-158 milioni di euro nel 2023, -143 milioni di euro nel 2024 e -301 milioni di euro nel 2025).

Nei paragrafi che seguono sono esaminati, in termini più dettagliati, i nuovi andamenti riferiti al conto della p.a., risultanti dalle **previsioni aggiornate**, con riguardo alle entrate, alla spesa corrente primaria, alla spesa in conto capitale e alla spesa per interessi.

1.3 Le entrate della p.a.

I **dati di consuntivo per il 2021**, evidenziano entrate totali delle amministrazioni pubbliche pari a circa 857 miliardi, in aumento di circa 9 punti percentuali rispetto all'anno precedente (un incremento in valore assoluto di circa 71 miliardi), con un'incidenza sul Pil pari al 48,1%. Come evidenziato dal comunicato ISTAT di settembre³¹, in tale anno, le entrate correnti hanno registrato una crescita dell'8,8%, attestandosi al 47,7% del Pil.

In particolare, le imposte dirette sono aumentate del 6,7%, principalmente per il forte aumento dell'IRPEF e delle imposte sostitutive in parte compensato dalla contrazione dell'IRES. L'ISTAT sottolinea inoltre come la crescita delle entrate in conto capitale (+49,7%) sia stata spinta principalmente dall'aumento delle altre entrate in conto capitale e, in particolare, dai contributi agli investimenti dall'Unione europea relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La **pressione fiscale complessiva** è risultata pari al 43,4%, in rialzo rispetto all'anno precedente (era 42,7% nel 2020), per un aumento delle entrate fiscali e contributive (+9,1%) superiore rispetto a quello del Pil a prezzi correnti (+7,3%).

Per quanto attiene alle previsioni per gli anni 2022 - 2025, si evidenzia, in valore assoluto, un andamento crescente del gettito complessivo. Nel 2022 le **entrate totali** delle Amministrazioni pubbliche risultano pari a circa 932 miliardi, in crescita di circa l'8,7 per cento rispetto all'anno precedente (un incremento in valore assoluto pari a circa 75 miliardi), con un'incidenza sul Pil pari al 49 per cento. In tale anno le entrate correnti dovrebbero crescere di circa l'8 per cento, risultando pari al 48,2 per cento di PIL.

La versione rivista e integrata della NADEF 2022 evidenzia che la dinamica del gettito tributario risulta rafforzata rispetto agli andamenti previsti in settembre, grazie alla maggiore crescita nominale attesa per le principali grandezze macroeconomiche (la Nota precisa che le previsioni delle entrate incorporano gli effetti derivanti dalla proroga della riduzione delle accise e

³¹ Conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni relativi agli anni 2018-2021.

dell’IVA sui carburanti fino al 18 novembre 2022). Nel 2023, le imposte indirette sono previste crescere ad un tasso superiore di oltre un punto percentuale **rispetto alle previsioni di settembre** (+10,4 per cento a fronte del +9,2 per cento in settembre), mentre nel biennio successivo si conferma una crescita media del +2,7 per cento. Per le imposte dirette si prevede una maggiore dinamicità nel biennio 2024-2025, in cui tale tipologia di gettito è attesa crescere in media a un tasso del +3,1 per cento (+2,7 per cento in settembre). L’aggiornamento delle previsioni considera, tra l’altro, la nuova previsione di crescita degli importi pensionistici, aggiornata per tenere conto della rivalutazione legata all’inflazione prevista con il nuovo quadro macroeconomico. L’andamento dei contributi sociali rimane sostanzialmente allineato alle previsioni a legislazione vigente della NADEF di settembre.

Con riferimento al **periodo 2023-2025**, le previsioni evidenziano, in valore assoluto, un andamento crescente del gettito complessivo (da 984,1 miliardi nel 2023 a 1.019 miliardi nel 2025).

In rapporto al PIL, l’andamento delle entrate finali **risulta, invece, decrescente** (da 49,4 per cento nel 2023 a 47,4 per cento nel 2025), per effetto di una **stima di crescita del gettito meno che proporzionale rispetto all’evoluzione del PIL nominale**.

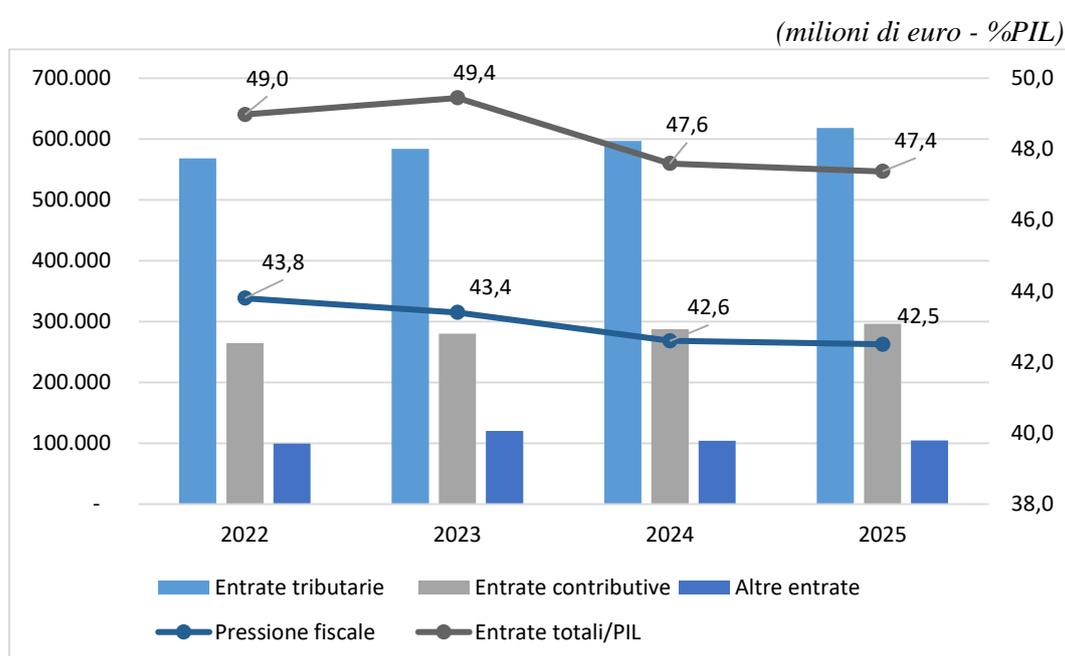
In valori assoluti, l’andamento positivo è sostenuto prevalentemente dalle **imposte indirette** che sono previste in aumento di circa l’8 per cento nel 2022 e del 10,4 per cento nel 2023 (l’incremento risulta invece più contenuto nel biennio 2024-2025, attestandosi su un valore rispettivamente del 2,3 per cento nel 2024 e del 3,1 per cento nel 2025). Le **imposte dirette** registrano invece una contrazione nell’anno 2023 di circa 3,5 punti percentuali rispetto all’anno precedente (10 miliardi in valore assoluto). Negli anni successivi, invece, dovrebbero tornare ad aumentare, con un incremento di circa il 2 per cento nel 2024 (circa 5,6 miliardi in valore assoluto) e del 4,2 per cento nel 2025 (circa 11,7 miliardi in valore assoluto).

Per quanto riguarda i **contributi sociali**, la Nota stima per il 2022 un incremento del 7,9 per cento rispetto al 2021 (264.341 milioni di euro rispetto a 244.988 milioni del 2021, con un differenziale positivo di circa 19,3 miliardi di euro) e quindi un ulteriore incremento pari al 5,9 per cento nel 2023 rispetto al 2022 (+15,7 miliardi tra il 2023 e il 2022), che riflette l’andamento positivo del quadro economico congiunturale e il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, soprattutto del settore privato. A seguire, si prevede una crescita media annua dei contributi più contenuta nel biennio 2024-2025 (+2,7 nel 2024 e +3,0 nel 2025). In rapporto al PIL, i contributi sociali si assestano al 13,9 per cento nel 2022 (rispetto al 13,7 del 2021), per poi risalire al 14,1 per cento nel 2023 e flettere lievemente al 13,8 nel biennio 2024-2025.

Dal 2023 al 2025 è altresì atteso un **calo medio della pressione fiscale** di circa 0,4 punti di PIL all'anno, fino a raggiungere il 42,5 per cento del PIL a fine periodo.

L'**andamento complessivo delle entrate della p.a. per il periodo 2022-2025** è illustrato nel seguente grafico, nel quale gli istogrammi rappresentano le entrate in valore assoluto e le linee spezzate rappresentano le entrate in rapporto al PIL (linea grigia) e la pressione fiscale (linea azzurra).

Figura 11 - Entrate della p.a. - Previsioni 2022-2025



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022.

- **Valutazione delle entrate strutturali derivanti dai miglioramenti della compliance fiscale**

La **Nadef presentata nel settembre 2022**, cui si riferisce l'analisi che segue, contiene un apposito approfondimento (di seguito: "*focus*"), dedicato alla valutazione delle entrate derivanti dalla *tax compliance*.

Si segnala, preliminarmente, che la legge di bilancio 2021 (art. 1, commi da 2 a 4) ha sostituito la precedente procedura (di cui all'articolo 1, comma 434, della legge di stabilità 2014) indicando i criteri per la stima delle maggiori entrate derivanti dall'attività di accertamento, che possono essere considerate strutturali ai fini dei tendenziali e destinate quindi al Fondo speciale istituito per dare attuazione a interventi di riforma del sistema fiscale.

Tale Fondo è alimentato dalle risorse, stimate come **maggiori entrate permanenti**, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Conseguentemente, la legge di bilancio per il 2021 ha abrogato i commi da 431 a 435 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che avevano istituito il precedente Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

In base alla nuova procedura introdotta dalla legge di bilancio 2021, per la determinazione delle entrate emerse occorre valutare gli effetti dovuti dall'adempimento spontaneo dei contribuenti nel terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. La NADEF, pertanto, evidenzia che la valutazione di quest'anno deve essere riferita alla variazione della *tax compliance* nel 2019 rispetto al 2018 (più in dettaglio, si considera il gettito teorico dell'imposta nel 2019 e la variazione della propensione al *gap* tra il 2018 e il 2019).

Nel *focus* sono specificate le procedure di calcolo adottate per ottenere l'ammontare delle risorse disponibili per il nuovo Fondo. In particolare, si chiarisce che per ciascun anno si considerano le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nella **Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva**. La valutazione di quest'anno deve pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2019, tenendo conto anche degli ulteriori aggiornamenti indicati nella Relazione per il 2022. Nel *focus* si spiega che, sotto il profilo metodologico, la quantificazione della variazione del *tax gap* (dell'IVA e delle imposte dirette (IRPEF e IRES) sul reddito da lavoro autonomo e d'impresa) non considera la differenza in termini assoluti tra il *tax gap* del 2019 rispetto a quello registrato nel 2018, ma tiene in considerazione il prodotto tra la variazione della **propensione al *gap*** tra il 2019 e il 2018 e il **gettito teorico** dell'imposta nel 2019.

A tale proposito, si ricorda che con il termine *tax gap* si indica il divario tra gettito teorico e gettito effettivo (l'ampiezza dell'inadempimento da parte dei contribuenti), mentre la propensione all'inadempimento da parte dei contribuenti (propensione al *gap*), utilizzata per monitorare la *tax compliance* e in generale la *performance* del sistema tributario, è l'indicatore del rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico (l'evasione in percentuale di quanto avrebbe dovuto essere pagato): una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance*, e viceversa.

Per determinare le risorse da destinare al Fondo speciale per gli interventi di riforma del sistema fiscale, sono necessarie le seguenti due condizioni riferite alle entrate derivanti da attività di contrasto all'evasione fiscale:

1. individuazione di maggiori entrate "permanent". Le entrate sono considerate tali se, per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle

entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulti non negativa (in sostanza, il miglioramento nel 2019 non deve risultare annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio 2020-2022). Nello specifico, nel rinviare ai dati delle tabelle R1 e R2 contenute nel *focus*, si fa presente che le stesse evidenziano un **potenziale incremento del Fondo pari a 1.393 milioni di euro**.

In particolare, il *focus* evidenzia che, nel 2019, circa 1,7 miliardi di euro, stimati principalmente come effetto di miglioramento della *tax compliance* a seguito dell'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per tutte le transazioni B2B (*Business to Business* cioè transazioni tra due operatori Iva), sono stati già impiegati a copertura delle manovre di finanza pubblica. Pertanto, la variazione netta della *tax compliance*, potenzialmente da destinare al Fondo, è pari soltanto a 1,4 miliardi di euro (risultanti da 3,1 miliardi complessivi di variazione *compliance*, da cui sono detratti 1,7 miliardi di euro già utilizzati in via legislativa).

Inoltre, con riferimento al miglioramento dell'adempimento spontaneo nei tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, il *focus* precisa che nonostante la variazione della *tax compliance* risulti negativa per le imposte dirette nel 2019, per tutte le imposte nel 2020 e per l'IVA nella proiezione annua per il 2022, il risultato significativo per l'anno d'imposta 2021 consente di compensare l'andamento non positivo degli altri anni. La somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2020-2022 risulta, quindi, strettamente positiva e le risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo nel 2019 non risultano annullate, nel loro complesso, negli anni successivi;

2. il maggior gettito va determinato rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. A tal fine, il *focus* considera: a) la verifica dell'ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni DEF; b) l'indicazione della quota delle maggiori entrate da destinare al predetto Fondo speciale. Nel rinviare ai dati della tabella R3 del *focus*, si evidenzia che la stessa indica un **incremento delle previsioni di entrata rispetto al DEF pari a 11.171 milioni**.

Tenuto conto che quest'ultimo valore è superiore a quello di cui al punto 1) e che risulta quindi verificato il rispetto della condizione richiesta dall'art. 1, comma 5, della legge di bilancio 2021, il *focus* afferma che tutte le maggiori permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrato nel 2019 (ossia **1.393 milioni**, come indicato nel punto 1) **possono essere destinate al Fondo**, nell'ambito della sessione di bilancio.

1.4 La spesa primaria

I dati di consuntivo per l'anno **2021** indicano un incremento delle **spese finali** di 42,7 miliardi (986,2 miliardi) rispetto al 2020 (pari a 943,5 miliardi).

Come precisato dall'Istat³², nel 2021 le uscite totali delle Amministrazioni pubbliche sono cresciute del 4,5% rispetto al 2020. In rapporto al Pil sono risultate pari al 55,3%. Al loro interno, le uscite correnti sono aumentate del 2,7% principalmente per effetto della dinamica dei consumi intermedi (+6,6%, era +1,7% nel 2020), delle altre uscite correnti (+8,5%) e dei redditi da lavoro dipendente (+2,0%). Le prestazioni sociali in denaro si sono ridotte (-0,3%) rispetto all'anno precedente: tale effetto è la risultante di un incremento della spesa pensionistica dell'1,7%, accompagnato peraltro da una riduzione del 5,2% della spesa per altre prestazioni sociali in denaro, in buona parte determinata dal significativo decremento rispetto al precedente anno, caratterizzato dalla crisi pandemica, degli assegni di integrazione salariale (CIG) (-49,8%). Le uscite in conto capitale sono cresciute del 21,8%, per effetto di aumenti degli investimenti (+19,1%), dei contributi agli investimenti (+36,0%) e delle altre uscite in conto capitale (+18,1%). Queste ultime includono la registrazione dei contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa e delle spese previste a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese, per effetto delle misure previste a contrasto della crisi economica dovuta alla pandemia.

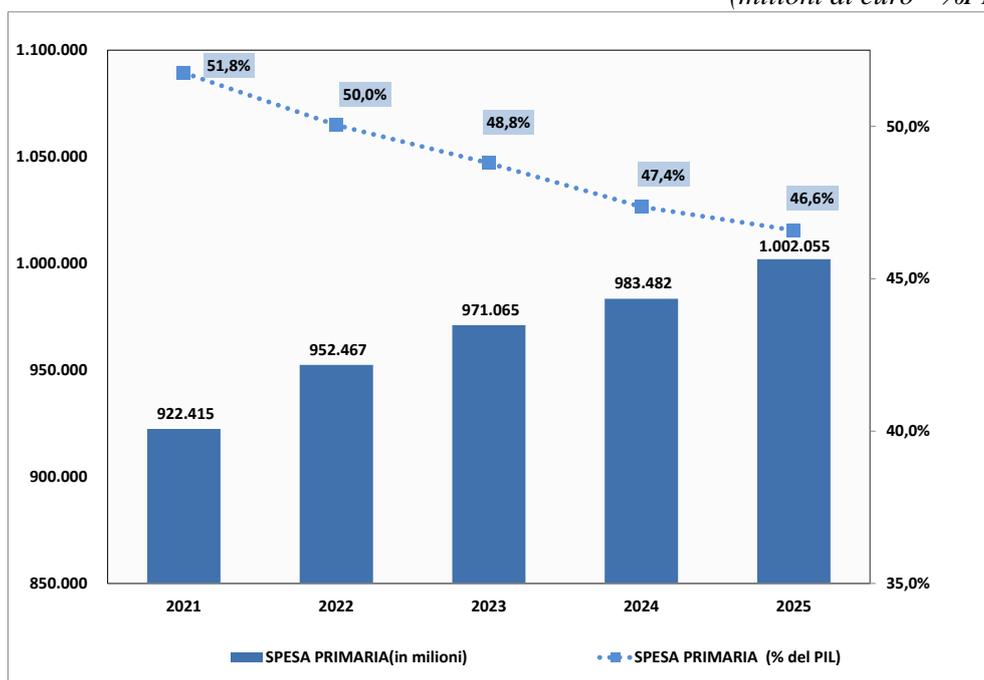
In particolare, la **spesa primaria**³³ è cresciuta di circa 36 miliardi nel 2021 (922,4 miliardi di euro) rispetto al 2020 (886,2 miliardi).

Per quanto attiene alle variazioni intervenute con riguardo alla **spesa per interessi**, si rinvia al successivo paragrafo di analisi.

Per quanto attiene al **periodo di previsione 2022-2025**, la spesa primaria, come si osserva nel grafico seguente, evidenzia una dinamica crescente in termini nominali (passando da 952,5 miliardi nel 2022 a 1.002,1 miliardi nel 2025). L'**incidenza sul PIL** mostra invece una riduzione in tutto il periodo di previsione, passando dal 50,0 per cento del 2022 al 46,6 per cento del 2025.

³² Istat, Conti economici nazionali 2021, 23 settembre 2022.

³³ Spese finali al netto della spesa per interessi. Per quanto riguarda la spesa per interessi, si rinvia all'apposito paragrafo di approfondimento.

Figura 12 - Spesa primaria. Consuntivo 2021 e previsioni tendenziali 2022-2025*(milioni di euro - %PIL)*

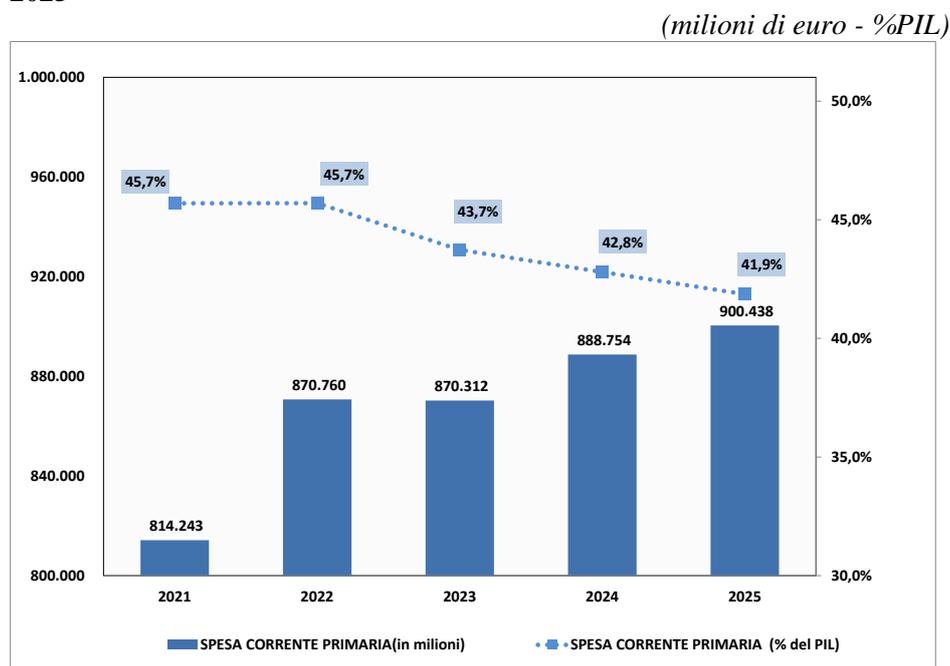
Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022.

Con riferimento alla **spesa corrente primaria**³⁴, si osserva nel primo biennio del periodo di previsione una lieve **diminuzione, in valore assoluto**, dell'aggregato, che si attesta nel 2023, in termini nominali, ad un livello di circa 870,3 miliardi. Nel biennio successivo l'aggregato è previsto in crescita per arrivare nel 2025 a circa 900 miliardi.

In termini di **incidenza sul PIL**, si registra una dinamica decrescente per tutto il periodo previsionale, con valori che passano dal 45,7 per cento del 2022 al 41,9 per cento del 2025, come evidenziato nella figura che segue.

³⁴ Spesa corrente al netto della spesa per interessi.

Figura 13 - Spesa corrente primaria. Consuntivo 2021 e previsione tendenziale anni 2022-2025

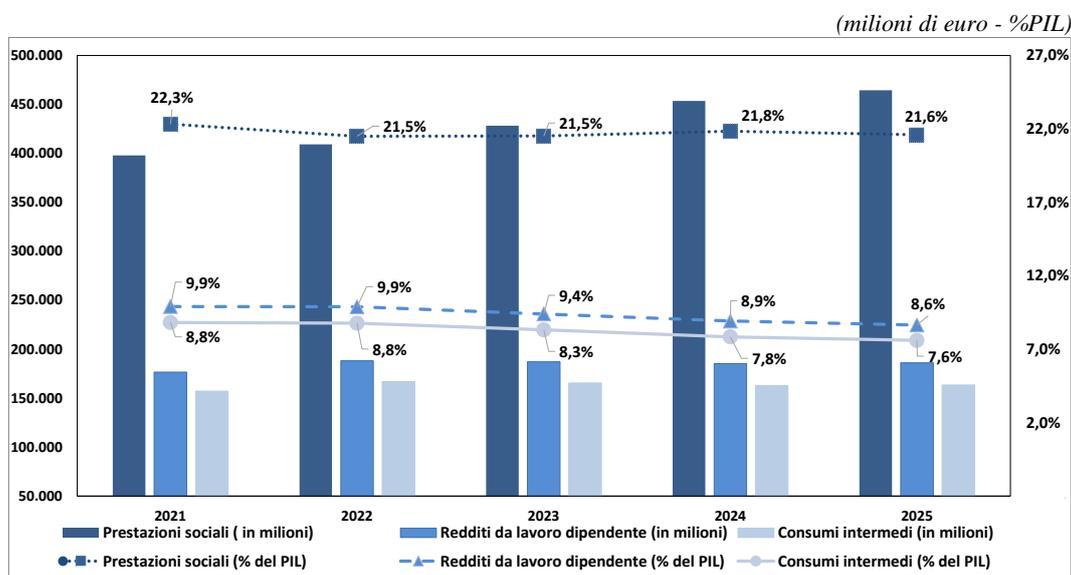


Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022.

Rispetto alla Nota di aggiornamento di settembre le nuove stime registrano per il 2022 una riduzione dell'aggregato di 980 milioni di euro, mentre per il triennio 2023-2025 le previsioni della spesa corrente primaria sono riviste al rialzo, rispettivamente, di 755 milioni per l'anno 2023, 7.545 milioni per il 2024 e di 6.061 milioni per l'anno 2025. La revisione rispetto alle stime di settembre è quasi totalmente ascrivibile all'incremento della spesa pensionistica che determina maggiori oneri correlati al meccanismo di indicizzazione delle prestazioni pensionistiche

I grafici che seguono mostrano l'andamento delle principali componenti della spesa corrente primaria in termini di incidenza sul PIL.

Figura 14 - Le principali componenti della spesa corrente primaria: consuntivo 2021 e previsione tendenziale anni 2022-2025



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022.

Circa la composizione della spesa corrente primaria, la **spesa per prestazioni sociali**, passa da circa 397,9 miliardi del 2021 a circa 409,2 miliardi del 2022.

L'aggregato di spesa in esame evidenzia **in termini nominali** una dinamica crescente per tutto il periodo previsionale: dopo un incremento su base annua del 2,8 per cento nel 2022, nel biennio successivo la dinamica di crescita è pari, rispettivamente, al 4,7 per cento nel 2023 e al 5,9 per cento nel 2024. Nel 2025 si evidenzia una crescita più contenuta pari al 2,4 per cento nel 2025.

Le nuove previsioni per il 2022 scontano i maggiori oneri derivanti dalle misure espansive introdotte recentemente, tra cui le indennità *una tantum* di 200 euro e 150 euro per lavoratori, pensionati e specifiche categorie di soggetti, l'anticipo dal 2023 al 2022 del conguaglio per le pensioni dello 0,2 per cento (relativo al tasso di inflazione registrato nel 2021) e un incremento di 2 punti percentuali per le pensioni fino a 35.000 euro limitatamente alle mensilità di ottobre-dicembre.

In termini di PIL, come si evince dalla figura, la spesa per prestazioni sociali mostra una flessione nel 2022 con un rapporto pari a 21,5 punti (22,3 per cento del 2021) e si mantiene costante nel 2023. Nel biennio successivo il rapporto evidenzia una crescita nel 2024 (21,8 per cento) e una lieve flessione nel 2025 (21,6 per cento).

Tra le voci di spesa che concorrono al predetto andamento, si evidenzia in primo luogo che la **spesa pensionistica** registra un incremento, su base annua, del 3,9 per cento nel 2022 (+11 miliardi in termini assoluti), dell'8,1

per cento nel 2023 (+24 miliardi), del 7,5 per cento nel 2024 (+ 23,9 miliardi) e del 2,9 nel 2025 (+ 10 miliardi).

In rapporto al PIL, le pensioni sono previste al 15,6 per cento nel 2022 (rispetto al 16,1 del 2021), aumentando al 16,1 per cento nel 2023 e al 16,6 nel 2024 e riducendosi lievemente nel 2025 al 16,5. Il Documento segnala in proposito che gli oneri per pensioni risentiranno dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni in ragione dell'incremento del tasso di inflazione fatto registrare nell'anno precedente.

Le **altre prestazioni sociali**, mostrano un lieve incremento dello 0,2 per cento nel 2022 (passando da 111,6 miliardi del 2021 a 111,9 miliardi del 2022), un calo del -4,5 per cento nel 2023 e incrementi dell'1,3 per cento nel 2024 e dello 0,8 per cento nel 2025. In rapporto al PIL, la spesa è prevista del 5,9 per cento nel 2022 (rispetto al 6,3 del 2021), del 5,4 per cento nel 2023, del 5,2 nel 2024 e del 5,1 nel 2025.

Con riferimento alle altre componenti della spesa corrente primaria si evidenzia quanto segue:

- la spesa per **redditi da lavoro dipendente** nel quadriennio 2022-2025 si assesta in termini assoluti in 188.236 milioni nel 2022, 187.104 milioni nel 2023, 185.238 milioni nel 2024 e 186.053 milioni nel 2025. Viene, inoltre, riferita la seguente dinamica: in valore assoluto l'aggregato aumenta rispetto all'anno precedente del 6,6 per cento (+11.688 milioni) nel 2022, si riduce dello 0,6 per cento nel 2023 (-1.132 milioni), si riduce ulteriormente dell'1,0 per cento nel 2024 (-1.866 milioni) per aumentare dello 0,4 per cento nel 2025 (+815 milioni). L'incidenza sul PIL di tale aggregato si mantiene stabile nel 2022 (9,9 per cento), registra una flessione nel triennio 2023-2025 passando dal 9,4 per cento del 2023, al 8,9 per cento del 2024, all'8,6 per cento nel 2025.

Si segnala che la spesa per redditi da lavoro dipendente non registra variazioni rispetto a quanto riportato dalla Nota del 28 settembre. Quest'ultima precisa che l'aumento della spesa per i redditi da lavoro dipendente previsto per il 2022 riflette le ipotesi sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego e il pagamento dei relativi arretrati. Negli anni successivi, i redditi da lavoro dipendente del settore pubblico si ridurranno dapprima e quindi torneranno a stabilizzarsi. L'andamento dei salari pubblici non andrà, pertanto, ad aggravare la spinta inflazionistica;

- la spesa per **consumi intermedi**, in valore assoluto, registra i seguenti valori: 166.930 milioni nel 2022, 165.593 milioni nel 2023, 162.839 milioni nel 2024 e 163.506 milioni nel 2025. Nel 2022 mostra una crescita pari al 6,2 per cento rispetto al valore del 2021 (+9.702 milioni), una riduzione del 0,8 per cento nel 2023 rispetto all'esercizio precedente (-1.337 milioni) e del 1,7 per cento nel 2024 rispetto al 2023 (-2.754

milioni). Nel 2025 si assiste ad una ripresa dello 0,4 per cento (+667 milioni). L'incidenza sul PIL dell'aggregato rimane invariata nel 2022 rispetto all'anno precedente (8,8 per cento) evidenziando una dinamica decrescente negli esercizi successivi (8,3 per cento nel 2023, 7,8 per cento nel 2024 e 7,6 per cento nel 2025).

La spesa per consumi intermedi rispetto alla Nota del 28 settembre registra le seguenti variazioni: -200 milioni nel 2022, +566 milioni nel 2023, +526 milioni nel 2024 e +591 milioni nel 2025;

- le **altre uscite correnti** in valore assoluto registrano i seguenti valori assoluti: 106.374 milioni nel 2022, 89.345 milioni nel 2023, 87.067 milioni nel 2024 e 86.350 milioni nel 2025. Nel 2022 mostrano una crescita pari al 28,8 per cento rispetto al valore del 2021 (+23.812 milioni) e una riduzione negli esercizi successivi con riguardo ai rispettivi anni precedenti [16,0 per cento nel 2023 (-17.029 milioni), 2,5 per cento nel 2024 (-2.278 milioni) e 0,8 per cento nel 2025 (-717 milioni)]. L'incidenza sul PIL nel 2022 è indicata al 5,6 per cento, mentre nel triennio 2023-2025 la stessa evidenzia una dinamica decrescente, con valori che si attestano al 4,5 per cento nel 2023, al 4,2, nel 2024 e al 4,0 per cento nel 2025.

Le altre uscite correnti rispetto alla Nota del 28 settembre registrano le seguenti variazioni: -400 milioni nel 2022 e nel 2023, -410 milioni nel 2024 e -500 milioni nel 2025.

Con riferimento alla dinamica della **spesa sanitaria**, dopo il picco della spesa emergenziale degli anni 2020 e 2021 a causa della pandemia da Covid-19 (peraltro influenzato in termini di rapporto sul PIL dalla forte contrazione economica registrata nel 2020 e solo parzialmente riassorbita nel 2021), si prevede un **ridimensionamento della crescita della spesa sanitaria nel 2022**. Dal 2023, si registra un contenimento dell'aggregato, che proseguirà fino al 2024, ascrivibile ad una riduzione dei costi del personale e alla definitiva cessazione di quelli legati alla struttura commissariale per l'emergenza. L'andamento della spesa sanitaria è sintetizzato nella tabella che segue:

Tabella 9 - La spesa sanitaria: consuntivo 2021 e andamento tendenziale anni 2022-2025

	<i>(milioni di euro - %PIL)</i>				
	2021	2022	2023	2024	2025
Spesa sanitaria (milioni di euro)	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428
In percentuale del PIL (%)	7,2	7,0	6,6	6,2	6,0
Tasso di variazione (%)	-	4,8	-1,7	-2,3	0,6

Fonte: Nota di aggiornamento al DEF 2022.

La **spesa in conto capitale** nel quadriennio 2022-2025 è stimata, in termini assoluti, in 81.707 milioni nel 2022, 100.753 milioni nel 2023, 94.728 nel 2024 e 101.617 nel 2025. Confrontando i dati dei singoli anni

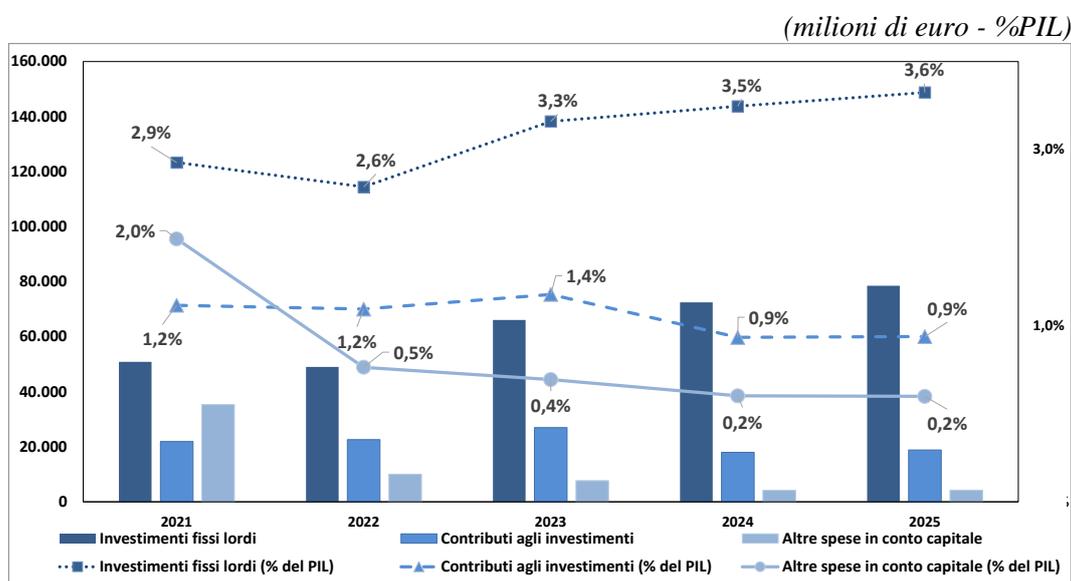
si rileva che il valore stimato nel 2022 registra una riduzione del 24,5 per cento rispetto all'anno precedente (- 26,5 miliardi) nel 2022, mentre nel successivo anno 2023 si ipotizza un incremento del 23,3 per cento (+ 19 miliardi), nel 2024 si contabilizza una nuova riduzione del 6 per cento nel 2024 (- 6 miliardi) e, infine, nel 2025 si prevede un incremento della spesa del 7,3 per cento (+ 6,9 miliardi).

I valori indicati e le variazioni rispetto alle previsioni del DEF 2022 incorporano le nuove ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e del React-EU per finanziare gli interventi programmati nel PNRR: in proposito si rinvia, di seguito, all'apposito approfondimento riferito alle **spese per il PNRR** e alle nuove previsioni di utilizzo dei relativi fondi.

L'**incidenza sul PIL** dell'aggregato risulta pari al 4,3 per cento nel 2022, mostra una certa crescita nel 2023 portandosi al 5,1 per cento per poi ripiegare al 4,6 per cento nel 2024 e al 4,7 per cento nel 2025.

La previsione di spesa per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti non registra variazioni particolarmente significative rispetto a quanto riportato dalla Nota del 28 settembre. Le altre spese in conto capitale sono invece ridotte per un importo di circa 0,4 miliardi in ciascun anno del quadriennio 2022-2025.

Nel grafico che segue è evidenziato l'andamento delle singole componenti della spesa in conto capitale in termini di PIL.

Figura 15 - Le componenti della spesa in conto capitale: consuntivo 2021 e previsione tendenziale anni 2022-2025

Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022.

In particolare, nel 2022 l'evoluzione dell'aggregato è caratterizzata da una sensibile riduzione delle altre spese in conto capitale (- 25,3 miliardi corrispondenti al 71,6 per cento della spesa sostenuta nell'anno precedente) e da una più ridotta contrazione degli investimenti fissi lordi (-1,8 miliardi, pari al 3,6 per cento). Di segno opposto la variazione dei contributi agli investimenti che crescono del 3,1 per cento (+0,7 miliardi).

Negli esercizi successivi 2023-2025 si assiste ad una progressiva crescita degli investimenti fissi lordi, sostenuta dagli interventi per il PNRR, con un incremento della spesa complessiva, rispettivamente, di 17, 6,4 e 6 miliardi (+34,7, +9,7 e +8,3 per cento). Viceversa le altre spese in conto capitale sono stimate in diminuzione anche 2023 (-2,3 miliardi corrispondenti ad una diminuzione di 23,2 punti percentuali) e nel 2024 (-3,5 miliardi corrispondenti ad una diminuzione di 45,4 punti percentuali) per poi risultare sostanzialmente stabili nel 2025.

Infine i contributi agli investimenti crescono di 4,3 miliardi nel 2023 (+ 19,2 per cento) per poi ridursi di circa 9 miliardi nel 2024 (-33,2 per cento) e crescere nuovamente di 0,9 miliardi nel 2025 (+4,8 per cento).

• Le spese per il PNRR

La **versione rivista e integrata della Nedef 2022**, approvata dal Consiglio dei ministri del 4 novembre, non modifica il quadro relativo alle spese erogate per l'attuazione degli interventi finanziati con il *Recovery and resilience facility* (RRF) già pubblicato nella versione iniziale della Nedef 2022.

Nella seguente analisi si fa quindi riferimento ai dati e alle informazioni riportate nella **Nadef 2022 presentata lo scorso settembre**.

In base a tali dati, la riprogrammazione delle previsioni di spesa in **valore assoluto** per il periodo 2020-2026 mostra una sensibile revisione al ribasso delle stime di spesa per il 2022, il cui recupero è differito negli ultimi due anni del periodo di attuazione del PNRR.

La seguente tabella e il relativo grafico mostrano le revisioni delle previsioni della spesa finanziata con il programma RRF operate a partire dal DEF 2021³⁵ per finire con la Nadef 2022.

Tabella 10 - Revisione delle previsioni delle spese complessive finanziate dal RRF

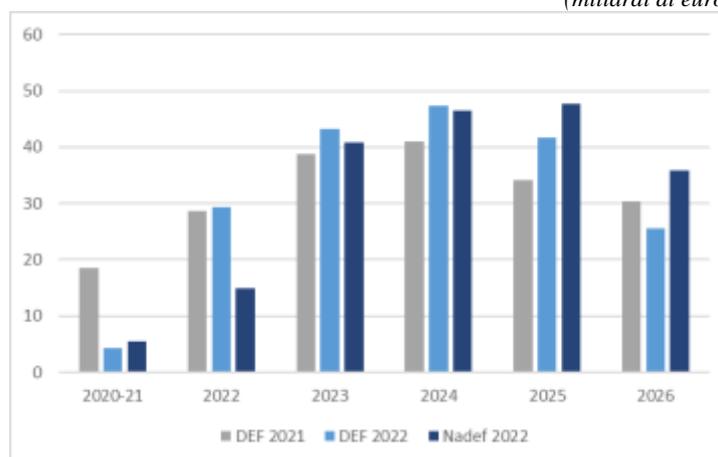
(dati in miliardi di euro)

	2020-21	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
DEF 2021	18,5	28,7	38,7	41	34,2	30,4	191,5
DEF 2022	4,3	29,4	43,3	47,4	41,7	25,5	191,5
Nadef 2022	5,5	15,0	40,9	46,5	47,7	35,9	191,5

Fonte: elaborazioni sui dati delle spese del RRF riportati nei documenti citati. Per la Nadef, si fa riferimento al documento di settembre 2022.

Figura 16 - Revisione delle previsioni delle spese complessive finanziate dal RRF

(miliardi di euro)



Fonte: Elaborazioni sui dati delle spese del RRF riportati nei documenti citati.

Si ricorda in proposito che i profili finanziari dell'attuazione del Piano non sono oggetto di monitoraggio ai fini del rispetto dei traguardi e degli obiettivi del RRF: questi ultimi sono infatti fissati in termini di adempimenti procedurali e di obiettivi quantitativi e commisurati ai risultati conseguiti, sia in termini di servizi misurabili (*output*) che in termini di obiettivi di policy (*outcome*). Pertanto, **le revisioni dei profili finanziari**

³⁵ Si utilizzano i dati del DEF 2021, sebbene antecedenti e non esattamente corrispondenti con quelli della proposta di PNRR presentata dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021, al fine di operare un confronto con i dati presentati nei successivi documenti di programmazione.

inerenti l'attuazione del Piano non pregiudicano il conseguimento delle risorse europee collegate al raggiungimento dei citati traguardi e obiettivi (fatto salvo il caso in cui tali revisioni inficino l'effettiva possibilità di conseguimento degli obiettivi stessi).

Dalle revisioni che si sono succedute emerge quanto segue.

In primo luogo, la rimodulazione delle previsioni di spesa evidenzia la necessità di tempi più lunghi per la fase di avvio del Piano, operando successive rettifiche al ribasso della spesa prevista per i primi anni di attuazione del Piano e conseguenti incrementi di quella attesa per gli ultimi anni.

Si osserva inoltre che, sebbene nel periodo 2020-2022 le spese stimate a valere su RRF (pari a 20,5 miliardi cumulati secondo le previsioni della Nedef 2022) risultino sensibilmente più basse rispetto all'originaria previsione (47,2 miliardi secondo il DEF 2021, ridotti a 42,9 miliardi nel PNRR presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021), la crescita del PIL conseguita in ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 è risultata superiore rispetto alle attese indicate nei rispettivi documenti di economia e finanza.

Si osserva altresì che il rinvio della spesa dal triennio 2020-2022 al quadriennio 2023 al 2026 crea una riserva di risorse che, se effettivamente utilizzate nel periodo previsto, senza ulteriori rinvii, potranno maggiormente concorrere a sostenere la crescita in tale periodo di previsione.

Ad esempio, per il 2023 la Nedef rivede al rialzo il contributo del RRF alla crescita del PIL. Infatti, benché sia rivista al ribasso la spesa del RRF sia per il 2022 che per il 2023, la prima revisione è maggiore della seconda e ciò fa sì che l'incremento delle spese tra il 2022 e il 2023 sia ora maggiore rispetto al DEF 2022, con un conseguente maggior contributo alla crescita.

Per un'analisi di maggior dettaglio dei profili finanziari del PNRR e delle relative implicazioni per la finanza pubblica, si rinvia al [dossier](#) ³⁶, che illustra in particolare i riflessi dell'attuazione del RRF sull'andamento del deficit e del debito e sul relativo impatto macroeconomico atteso, tenendo conto della quota di spese finanziate dal dispositivo RRF che era già prevista negli andamenti tendenziali antecedenti all'approvazione del PNRR.

³⁶ Dossier Documentazione di finanza pubblica n. 4 del novembre 2022.

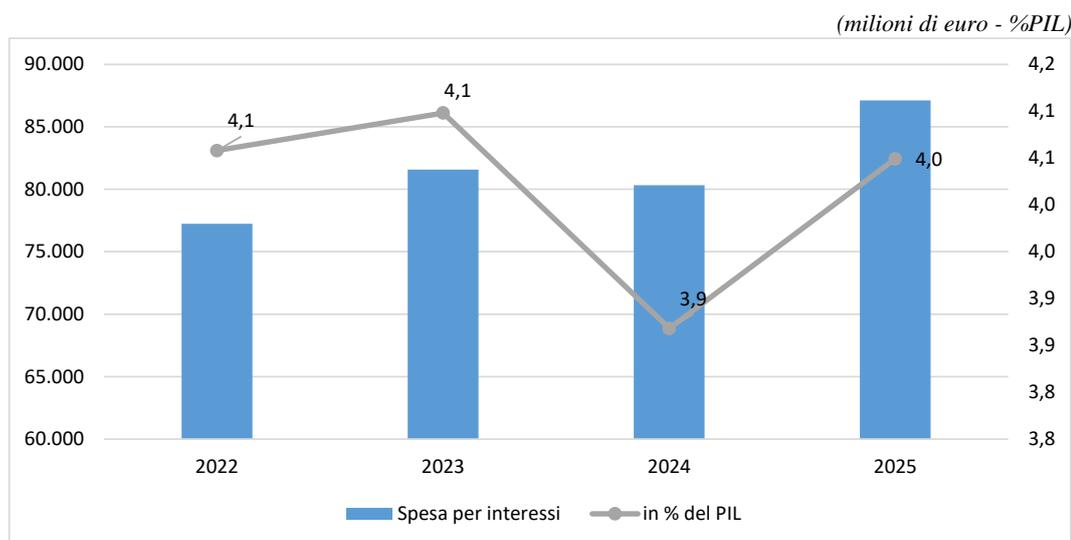
1.5 La spesa per interessi

Dai dati di consuntivo per il 2021, la spesa per interessi risulta pari a 63.753 milioni, con una variazione in aumento, rispetto al dato del 2020, di circa 6,5 miliardi. In termini di Pil la spesa si colloca, nel 2021, al 3,6 per cento, rispetto al 3,5 per cento del 2020.

Per quanto attiene alle previsioni per gli anni 2022 - 2025, la spesa per interessi è prevista in aumento negli anni 2022 e 2023, risultando pari a 77,2 miliardi nel 2022 e a 81,6 nel 2023, l'incidenza rispetto al PIL risulta stabile al 4,1 per cento. Nel 2024 si registra invece una diminuzione, la spesa risulta pari a 80,3 miliardi, con un'incidenza rispetto al PIL del 3,9 per cento. L'aggregato è previsto nuovamente in rialzo alla fine del periodo di previsione, raggiungendo, nel 2025, il valore di 87,1 miliardi e un'incidenza rispetto al PIL del 4 per cento.

La **versione rivista e integrata della NADEF 2022** evidenzia che le previsioni del conto della PA scontano l'**accelerazione dell'inflazione** registrata in settembre e ottobre e la conseguente revisione al rialzo delle previsioni per gli anni a venire, che impattano sul servizio del debito indicizzato all'inflazione. Inoltre, i tassi di interesse attesi utilizzati per le previsioni sono stati rivisti al rialzo in conseguenza dell'evoluzione del contesto di mercato di quest'ultimo mese, anche a seguito delle più recenti decisioni di politica monetaria della BCE. Di conseguenza, la previsione della spesa per interessi sale di circa 2 miliardi nel 2022, 3,6 miliardi nel 2023, 2,6 miliardi nel 2024 e 4,7 miliardi nel 2025 in confronto alla NADEF di settembre. Per effetto di tali incrementi e del nuovo livello del PIL nominale atteso, anch'esso più alto rispetto alle previsioni di settembre, il profilo degli interessi passivi in rapporto al PIL registra solo modesti incrementi, che oscillano tra 0,1 e 0,2 punti percentuali. L'incidenza degli interessi passivi sul PIL è ora attesa salire al 4,1 per cento nel 2022, rimanere costante nel 2023, scendere al 3,9 per cento nel 2024 e collocarsi al 4,0 per cento nel 2025.

L'andamento complessivo della spesa per interessi per il periodo 2022-2025 è illustrato nel seguente grafico, nel quale gli istogrammi rappresentano la spesa in valore assoluto e la linea spezzata rappresenta la spesa in rapporto al PIL.

Figura 17 - Spesa per interessi – Previsioni 2022-2025

Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022.

Con riferimento al possibile andamento dei tassi di interesse si rileva, inoltre, che, a ottobre 2022³⁷, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha deciso di innalzare di 75 punti base i tre tassi di interesse di riferimento della BCE. Pertanto, i tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale sono stati innalzati rispettivamente al 2,00%, al 2,25% e all'1,50%, con effetto dal 2 novembre 2022. Il Consiglio direttivo si attende di aumentare ulteriormente i tassi di interesse per assicurare il ritorno tempestivo dell'inflazione all'obiettivo del 2% a medio termine.

Il Consiglio direttivo intende continuare a reinvestire, integralmente, il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PAA (Programma di acquisto di attività) per un prolungato periodo di tempo successivamente alla data in cui ha iniziato a innalzare i tassi di interesse di riferimento della BCE e, in ogni caso, finché sarà necessario per mantenere condizioni di abbondante liquidità e un orientamento adeguato di politica monetaria. Per quanto riguarda il PEPP (*pandemic emergency purchase programme*), il Consiglio direttivo intende reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del programma almeno sino alla fine del 2024. In ogni caso, la futura riduzione del portafoglio del PEPP sarà gestita in modo da evitare interferenze con l'adeguato orientamento di politica monetaria.

³⁷ Cfr. Comunicato stampa della BCE del 27 ottobre 2022

Appendice: Tabelle riepilogative del conto della p.a. (previsioni a legislazione vigente 2022-2025)

Di seguito sono riportati dati riepilogativi sulle **voci del conto economico delle pubbliche amministrazioni**, riferiti al consuntivo 2021 nonché alle stime per il **periodo di previsione 2022-2025**, formulate seguendo il criterio della legislazione vigente (andamenti tendenziali).

I dati sono espressi sia in valore assoluto che in percentuale del PIL.

È, altresì, presentata una tavola di raffronto tra i dati di previsione contenuti nel DEF presentato ad aprile 2022 e quelli presenti nella Nota di aggiornamento al DEF – Versione rivista e integrata.

Tabella 11 - Conto economico della PA a legislazione vigente (valori assoluti e in percentuale del PIL)

	Valori assoluti (milioni di euro)					Percentuale di PIL				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	176.548	188.236	187.104	185.238	186.053	9,9	9,9	9,4	8,9	8,6
Consumi intermedi	157.228	166.930	165.593	162.839	163.506	8,8	8,8	8,3	7,8	7,6
Prestazioni sociali	397.905	409.220	428.270	453.610	464.530	22,3	21,5	21,5	21,8	21,6
Pensioni	286.280	297.350	321.390	345.380	355.420	16,1	15,6	16,1	16,6	16,5
Altre prestazioni sociali	111.625	111.870	106.880	108.230	109.110	6,3	5,9	5,4	5,2	5,1
Altre uscite correnti	82.562	106.374	89.345	87.067	86.350	4,6	5,6	4,5	4,2	4,0
Totale spese correnti netto interessi	814.243	870.760	870.312	888.754	900.438	45,7	45,8	43,7	42,8	41,9
Interessi passivi	63.753	77.234	81.559	80.325	87.098	3,6	4,1	4,1	3,9	4,0
Totale spese correnti	877.996	947.994	951.871	969.079	987.536	49,3	49,8	47,8	46,7	45,9
di cui : Spesa sanitaria	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428	7,2	7,0	6,6	6,2	6,0
Totale spese in conto capitale	108.172	81.707	100.753	94.728	101.617	6,1	4,3	5,1	4,6	4,7
Investimenti fissi lordi	50.846	49.035	66.072	72.513	78.503	2,9	2,6	3,3	3,5	3,6
Contributi agli investimenti	21.952	22.629	26.964	18.002	18.862	1,2	1,2	1,4	0,9	0,9
Altre spese in conto capitale	35.374	10.043	7.718	4.213	4.252	2,0	0,5	0,4	0,2	0,2
Totale spese netto interessi	922.415	952.467	971.065	983.482	1.002.055	51,8	50,0	48,8	47,4	46,6
Totale spese finali	986.168	1.029.701	1.052.624	1.063.807	1.089.153	55,3	54,1	52,9	51,2	50,6
ENTRATE										
Tributarie	527.629	568.435	584.079	596.784	618.150	29,6	29,9	29,3	28,7	28,7
Imposte dirette	267.492	284.456	274.445	280.008	291.663	15,0	14,9	13,8	13,5	13,6
Imposte indirette	258.539	279.146	308.195	315.322	325.019	14,5	14,7	15,5	15,2	15,1
Imposte in c/capitale	1.598	4.833	1.439	1.454	1.468	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	244.988	264.341	280.040	287.588	296.234	13,7	13,9	14,1	13,8	13,8
Contributi sociali effettivi	240.501	259.560	275.185	282.659	291.204	13,5	13,6	13,8	13,6	13,5
Contributi sociali figurativi	4.487	4.781	4.855	4.929	5.030	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	78.386	89.654	95.814	90.961	91.861	4,4	4,7	4,8	4,4	4,3
Totale entrate correnti	849.405	917.596	958.494	973.878	1.004.777	47,7	48,2	48,2	46,9	46,7
Entrate in conto capitale non tributarie	6.263	9.717	24.140	13.019	12.793	0,4	0,5	1,2	0,6	0,6
Totale entrate finali	857.266	932.146	984.073	988.351	1.019.037	48,1	49,0	49,4	47,6	47,4
Pressione fiscale	43	44	43	43	43	43,4	43,8	43,4	42,6	42,5
Saldo primario	-65.149	-20.321	13.008	4.869	16.982	-3,7	-1,1	0,7	0,2	0,8
Saldo di parte corrente	-28.591	-30.398	6.623	4.800	17.240	-1,6	-1,6	0,3	0,2	0,8
Indebitamento netto	-128.902	-97.555	-68.551	-75.456	-70.116	-7,2	-5,1	-3,4	-3,6	-3,3
PIL nominale	1.782.050	1.903.300	1.990.200	2.076.600	2.151.000					

Tabella 12 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Raffronto con DEF 2022

(importi in milioni di euro)

	DEF 2022				Nota di aggiornamento al DEF 2022 - Versione rivista e integrata				Differenza NADEF - DEF			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	188.818	186.912	185.384	185.664	188.236	187.104	185.238	186.053	-582	192	-146	389
Consumi intermedi	162.813	163.934	162.227	162.321	166.930	165.593	162.839	163.506	4.117	1.659	612	1.185
Prestazioni sociali	401.600	425.780	436.450	447.210	409.220	428.270	453.610	464.530	7.620	2.490	17.160	17.320
Pensioni	296.510	318.530	328.250	338.050	297.350	321.390	345.380	355.420	840	2.860	17.130	17.370
Altre prestazioni sociali	105.090	107.250	108.200	109.160	111.870	106.880	108.230	109.110	6.780	-370	30	-50
Altre uscite correnti	93.522	90.189	87.889	88.209	106.374	89.345	87.067	86.350	12.852	-844	-822	-1.859
Totale spese correnti netto interessi	846.753	866.816	871.950	883.404	870.760	870.312	888.754	900.438	24.007	3.496	16.804	17.034
Interessi passivi	65.921	61.699	61.203	63.164	77.234	81.559	80.325	87.098	11.313	19.860	19.122	23.934
Totale spese correnti	912.674	928.515	933.153	946.568	947.994	951.871	969.079	987.536	35.320	23.356	35.926	40.968
di cui spesa sanitaria	131.710	130.734	128.872	129.518	133.998	131.724	128.708	129.428	2.288	990	-164	-90
Totale spese in conto capitale	96.134	103.762	95.023	98.593	81.707	100.753	94.728	101.617	-14.427	-3.009	-295	3.024
Investimenti fissi lordi	57.990	70.210	71.866	75.279	49.035	66.072	72.513	78.503	-8.955	-4.138	647	3.224
Contributi agli investimenti	24.080	25.143	17.427	17.592	22.629	26.964	18.002	18.862	-1.451	1.821	575	1.270
Altre spese in conto capitale	14.064	8.409	5.730	5.721	10.043	7.718	4.213	4.252	-4.021	-691	-1.517	-1.469
Totale spese netto interessi	942.887	970.578	966.973	981.997	952.467	971.065	983.482	1.002.055	9.580	487	16.509	20.058
Totale spese finali	1.008.808	1.032.277	1.028.175	1.045.161	1.029.701	1.052.624	1.063.807	1.089.153	20.893	20.347	35.632	43.992
ENTRATE												
Tributarie	548.596	565.917	578.814	597.122	568.435	584.079	596.784	618.150	19.839	18.162	17.970	21.028
Imposte dirette	270.409	274.460	278.735	289.121	284.456	274.445	280.008	291.663	14.047	-15	1.273	2.542
Imposte indirette	272.618	289.848	298.455	306.363	279.146	308.195	315.322	325.019	6.528	18.347	16.867	18.656
Imposte in c/capitale	5.569	1.609	1.624	1.638	4.833	1.439	1.454	1.468	-736	-170	-170	-170
Contributi sociali	263.186	275.360	283.104	291.550	264.341	280.040	287.588	296.234	1.155	4.680	4.484	4.684
Contributi sociali effettivi	258.420	270.500	278.170	286.517	259.560	275.185	282.659	291.204	1.140	4.685	4.489	4.687
Contributi sociali figurativi	4.766	4.860	4.934	5.033	4.781	4.855	4.929	5.030	15	-5	-5	-3
Altre entrate correnti	88.431	94.319	90.407	87.282	89.654	95.814	90.961	91.861	1.223	1.495	554	4.579
Totale entrate correnti	894.644	933.987	950.701	974.316	917.596	958.494	973.878	1.004.777	22.952	24.507	23.177	30.461
Entrate in conto capitale non tributarie	13.429	23.330	10.812	11.301	9.717	24.140	13.019	12.793	-3.712	810	2.207	1.492
Totale entrate finali	913.642	958.926	963.137	987.255	932.146	984.073	988.351	1.019.037	18.504	25.147	25.214	31.782
Pressione fiscale	43,1	42,8	42,3	42,2	43,8	43,4	42,6	42,5	0,6	0,6	0,3	0,3
Saldo primario	-29.245	-11.652	-3.836	5.258	-20.321	13.008	4.869	16.982	8.924	24.660	8.705	11.724
in percentuale del PIL	-1,6	-0,6	-0,2	0,2	-1,1	0,7	0,2	0,8				
Saldo di parte corrente	-18.031	5.472	17.548	27.748	-30.398	6.623	4.800	17.240	-12.367	1.151	-12.748	-10.508
in percentuale del PIL	-1,0	0,3	0,9	1,3	-1,6	0,3	0,2	0,8				
Indebitamento netto	-95.166	-73.351	-65.039	-57.906	-97.555	-68.551	-75.456	-70.116	-2.389	4.800	-10.417	-12.210
in percentuale del PIL	-5,1	-3,7	-3,2	-2,8	-5,1	-3,4	-3,6	-3,3				
PIL nominale	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664	1.903.300	1.990.200	2.076.600	2.151.000	20.580	23.990	38.971	45.336

N.B.: La Nadev rivista ed integrata riporta i dati del Pil nominale approssimandoli alle centinaia di milioni di euro.

2. PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF 2022) e quella rivista e integrata dal nuovo governo aggiornano il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2023-2025. Inoltre, come di consueto, contengono l'analisi del nuovo scenario regolamentare con riguardo al percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio periodo (cfr. il par. 2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della L. n. 243 del 2012).

L'analisi del quadro programmatico del DEF e della relativa Nota di aggiornamento si avvale di un insieme di indicatori che dipende dalle regole europee e si articola nelle variabili rilevanti per la decisione di politica di bilancio. La fissazione degli obiettivi di saldo strutturale riflette l'impegno del paese al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine concordato in sede europea; tale obiettivo si affianca alla riduzione programmata del debito pubblico.

Per saldo strutturale si intende il saldo corretto per il ciclo economico e per le misure *una tantum*. Si precisa che dall'inizio della pandemia da Covid-19 il tenore di questo *dossier* continua ad avere una diversa impostazione rispetto ai report pre-pandemici.

Preliminarmente si evidenzia che, in relazione ai **contenuti obbligatori** (*ex art. 10-bis* della legge n. 196 del 2009), la Nota di aggiornamento del DEF indica, in valore assoluto, gli obiettivi di **saldo netto da finanziare (SNF) programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza e di saldo netto da finanziare in termini di cassa**.

Il primo saldo è determinato nel limite massimo di:

- **206 miliardi nel 2023;**
- **138,5 miliardi nel 2024;**
- **116,5 nel 2025.**

Il corrispondente SNF in termini di cassa è determinato nel limite massimo di:

- **261 miliardi nel 2023;**
- **180,5 miliardi nel 2024;**
- **152,5 miliardi nel 2025.**

2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della L. n. 243 del 2012

La relazione in oggetto illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine per la finanza pubblica. A norma del Patto di stabilità e crescita (PSC), ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio obiettivo di medio termine per la finanza pubblica (OMT o MTO, *medium term objective*) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso l'OMT stesso. L'OMT è definito in modo specifico per ciascun paese sulla base del potenziale di crescita dell'economia, del livello del debito e delle passività implicite.³⁸ L'OMT è definito in termini strutturali e pertanto esso si calcola come il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure *una tantum*. L'OMT per l'Italia per il 2021-2022 era fissato nel raggiungimento di un avanzo strutturale di 0,5% del PIL³⁹. La NADEF 2022, per il triennio 2023-2025, riporta un OMT allo 0,3%.

Si ricorda che la Commissione Europea ha confermato l'applicazione della c.d. *General Escape Clause* (GEC) per l'anno in corso (si veda L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita).

Tale clausola, inizialmente finalizzata ad assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza Covid-19 e per contrastare gli effetti recessivi delle relative misure restrittive, è stata mantenuta in vigore a causa della crisi energetica legata allo scoppio della guerra e per affrontare la fase di alta inflazione. L'applicazione della clausola, si ricorda, consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, ma non sospende l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale (si veda il paragrafo 2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa).

La Commissione ha proposto delle raccomandazioni qualitative, senza cioè specificare gli obiettivi numerici di deficit. Tuttavia, per i paesi con alto debito (Italia, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo e Belgio) è previsto un ancoraggio di tipo quantitativo, cioè che nel 2023 la spesa corrente primaria finanziata da risorse nazionali al di sotto della crescita del PIL

³⁸ Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo dell'OMT si veda il dossier XVIII legislatura "Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali", seconda edizione, aprile 2018. Per il quadro normativo si veda il **Errore. L'origine r iferimento non è stata trovata.** di questo paragrafo.

³⁹ Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea (ultima edizione pubblicata nel 2019), [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019](#).

potenziale a medio termine. Questo criterio tiene conto del sostegno mirato e temporaneo alle famiglie e imprese più vulnerabili all'aumento dei prezzi energetici e dell'assistenza umanitaria alle persone in fuga dallo scenario di guerra in Ucraina.

Già dallo scorso anno il Governo ha risposto al repentino aumento dei prezzi dei prodotti energetici con misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica.

Il pacchetto di misure adottate nel corso del 2021 e 2022 è quantificabile in circa 63,1 miliardi (3,3 per cento del PIL) di cui 5,5 miliardi (0,3 per cento del PIL) per il 2021 e 57,6 miliardi (3,0 per cento del PIL) per il 2022, inclusivi dei 3,8 miliardi stanziati con la legge di bilancio per il 2022. Le misure temporanee mirate alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia (cd. misure *targeted*) rappresentano circa il 46,1 per cento di questo ammontare. Si può, inoltre, stimare che per effetto di tali misure, l'aumento della bolletta energetica pagata da imprese e famiglie nel primo semestre di quest'anno si sia ridotto di almeno un quarto rispetto a uno scenario senza interventi.

In virtù di tali circostanze sono stati riprogrammati gli obiettivi di finanza pubblica nell'anno corrente (quadro programmatico), anche grazie al maggior spazio di manovra conferito da un miglioramento dell'indebitamento netto tendenziale rispetto a quanto programmato nel DEF 2022. Infatti, il governo si propone di raggiungere un indebitamento netto pari a -5,6 per cento in linea con l'indebitamento netto programmatico indicato nel DEF 2022 acquisendo pertanto uno spazio di manovra fiscale aggiuntiva di 0,5 p.p. Il nuovo spazio fiscale è dovuto all'innalzamento delle stime di crescita del PIL rispetto alla NADEF del governo precedente (+0,4 p.p. rispetto alla previsione di settembre 2022). Sempre dal punto di vista programmatico, l'indebitamento netto per gli anni 2023-2025 è sistematicamente maggiore rispetto alle previsioni del DEF 2022.

Il saldo primario programmatico viene fissato al -1,5 per cento nel 2022 in deciso miglioramento rispetto al DEF 2022 (-2,1 per cento). Per gli anni successivi si nota un ulteriore miglioramento dell'aggregato in comparazione al DEF 2022 ed anche in termini assoluti. Infatti, la NADEF mostra un saldo primario programmatico in terreno positivo nel 2024 e 2025 (0,2 per cento e 1,1 per cento rispettivamente). Nella Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici della presente nota sono riassunti e messi a confronto i principali indicatori di finanza pubblica, con le relative variazioni previsionali che si sono succedute durante l'anno (DEF 2022 e NADEF settembre 2022).

Il profilo testé aggiornato, modificando al rialzo il sentiero dell'indebitamento netto precedentemente indicato nel DEF 2022 lungo l'intero periodo 2022-2025, necessita della presentazione della Relazione al Parlamento ex art.6 della Legge n. 243 del 2012.

Quadro normativo di riferimento per gli Obiettivi di Medio Termine (OMT) e aggiustamento di bilancio

Gli obiettivi di finanza pubblica, indicati nei documenti di programmazione economico-finanziaria presentati in corso d'anno dal Governo, si inquadrano nel contesto delineato dal **Patto di stabilità e crescita** e nella c.d. **governance economica europea**, intesa come un complesso di previsioni, contenute nei trattati e nella normativa europea, tese a definire gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio e per il coordinamento delle finanze pubbliche al fine di garantire la solidità finanziaria dei paesi dell'Unione europea.

L'impianto normativo richiamato è costituito principalmente da un insieme di sei atti legislativi (il c.d. *Six Pack*⁴⁰), approvati dagli organismi europei nel novembre 2011 tra cui spicca il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione Economica e Monetaria (cd. *Fiscal Compact*), ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114. Inoltre, la legislazione di riferimento si avvale di due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *Two Pack*).

In particolare, nell'ambito del **braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita**, che trova il proprio fondamento normativo nell'Art. 126 del Trattato dell'Unione, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi **programmi di stabilità**, con i quali presentano il **percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT)**.

L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha avanzato la proposta⁴¹ di attivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) per meglio coordinare le politiche di bilancio volte ad affrontare la grave recessione economica causata dallo scoppio della pandemia⁴² di Covid-19. Pochi giorni dopo, il 23 marzo, i Ministri delle Finanze degli Stati Membri hanno pubblicamente sostenuto la valutazione della Commissione ed espresso il loro favore in merito all'attivazione della clausola. Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola garantisce la flessibilità di bilancio necessaria ad adottare politiche di sostegno al sistema sanitario ed economico, attraverso misure discrezionali di stimolo che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza. L'attivazione della clausola non sospende le procedure del PSC

⁴⁰ Cfr. a questo proposito i Regolamenti UE 1173/2011, 1175/2011, 1177/2011 e la Direttiva 2011/85/UE.

⁴¹ Commissione Europea, Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, 20.3.2020, [COM\(2020\) 123 final](#).

⁴² La clausola di salvaguardia generale è stata introdotta durante la revisione della disciplina fiscale operata dal *Six-Pack* nel 2011. Il Regolamento 1466/97 che disciplina il braccio preventivo del PSC stabilisce che in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme, gli Stati membri possano essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità di bilancio. Il Regolamento 1467/97 che disciplina invece il braccio correttivo del PSC stabilisce che in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione nel suo insieme, il Consiglio possa decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una revisione del percorso di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 % per uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo.

ma consente una deviazione temporanea dal sentiero di aggiustamento fiscale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, facilitando appunto l'adozione delle opportune misure di coordinamento a livello europeo.

Nella sua comunicazione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre, la Commissione ha poi sostenuto la necessità di mantenere in vigore la clausola di salvaguardia generale. Anche nel 2021 gli Stati Membri dovrebbero perseguire politiche di sostegno mirate e temporanee, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine. La Commissione auspica altresì un graduale passaggio da risposte emergenziali a misure in grado di sostenere la ripresa economica. La visione della Commissione è stata condivisa dagli Stati Membri nelle discussioni avvenute l'11 e 12 settembre presso l'Eurogruppo e l'ECOFIN. La Commissione ha così potuto comunicare ai Ministri dell'Economia degli Stati Membri le sue linee guida sull'orientamento della politica fiscale per il 2021⁴³. Nelle lettere inviate dal Vice presidente esecutivo della Commissione e del Commissario agli affari economici il 19 settembre 2020, si prendeva atto della persistente incertezza attorno allo sviluppo della pandemia e alle conseguenze socio economiche e della priorità di continuare a fornire supporto all'economia.

Come indicato chiaramente nella NADEF di settembre 2022, nella comunicazione del 2 marzo 2022⁴⁴ la Commissione ha fornito gli orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023 enfatizzando l'importanza di proseguire il coordinamento delle politiche fiscali ed economiche anche nella fase di superamento dell'emergenza. Alla luce delle prospettive macroeconomiche aggiornate ai primi mesi del 2022, la Commissione suggeriva di passare, a partire dal 2023, ad un orientamento di bilancio aggregato sostanzialmente neutro. La Commissione rammentava comunque che la politica fiscale doveva rimanere pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica⁴⁵.

Tale orientamento è stato deciso dopo aver constatato che la situazione economica dell'area euro e dell'Unione non era ancora tornata ai livelli pre-pandemia e che la guerra in Ucraina aveva reso più incerte le prospettive di ritorno alla normalità⁴⁶.

La Commissione Europea renderà presto pubblica la sua proposta di revisione delle regole sulla *governance* economica, attraverso una Comunicazione prevista il 9 Novembre 2022. La Commissione si è espressa a favore del mantenimento della CGS fino al 2023 e alla sua disattivazione a partire dal 2024.

⁴³ Le lettere della Commissione a ciascun stato membro sulla predisposizione del DBP 2021 sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policycoordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/applyingrules-stability-and-growth-pact_en

⁴⁴ Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023, Brussels, 2.3.2022, COM (2022) 85 final.

⁴⁵ In linea con quanto già anticipato nella sua comunicazione di marzo 2022, la Commissione ha ritenuto che il rispetto del parametro di riferimento per la riduzione del debito implicherebbe uno sforzo fiscale eccessivo tale da compromettere la ripresa dell'economia. In altre parole, secondo la Commissione, il rispetto del sentiero di riduzione del debito non sarebbe fattibile date le attuali condizioni economiche eccezionali.

⁴⁶ Nella sua comunicazione del 3 marzo 2021 ('Communication from the Commission to the Council on one year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, Brussels, 3.3.2021, COM (2021) 105 final') la Commissione aveva affermato che la decisione sulla disattivazione o meno dell'applicazione della clausola sarebbe dipesa da una valutazione globale dello stato dell'economia. In particolare, la Commissione individuava quale criterio rilevante il ritorno dell'attività economica svolta nell'UE o nella zona euro ai livelli registrati a fine 2019, ossia prima dello scoppio dell'emergenza pandemica da COVID-19.

Dalla previsione tendenziale presentata nelle tavole I.2 e II.1 della NADEF 2022 aggiornata e nella **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** del successivo paragrafo, emerge un quadro nettamente migliorativo della finanza pubblica rispetto a quanto previsto dal DEF 2022 per l'anno corrente e per il successivo. L'indebitamento netto tendenziale per il 2022 è previsto al -5,1 per cento (rispetto al -5,6 per cento programmatico presentato nel DEF 2022). Per il 2023 l'aggregato è previsto al -3,4 per cento del PIL e quindi migliore di 0,5 p.p. rispetto al DEF 2022. Negli anni 2024 e 2025 invece l'indebitamento netto tendenziale si prevede in peggioramento rispetto al DEF 2022. Per quanto riguarda il saldo primario tendenziale si registra un netto miglioramento rispetto al quadro programmatico del DEF 2022 lungo tutto il periodo considerato. Anche rispetto alla NADEF di settembre la presente Nota registra un chiaro miglioramento prevedendo un avanzo primario di 0,7 per cento del PIL nel 2023 (0,5 per cento previsto in settembre), 0,2 per cento nel 2024 e dello 0,8 per cento nel 2025 (0,7 per cento previsto in settembre).

Il miglioramento del saldo primario tendenziale deriva dalla dinamica della spesa degli anni precedenti e dalla crescita derivante anche dall'impostazione della politica di bilancio per gli anni successivi al 2022. È opportuno ricordare che gli interventi di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e di sostegno a lavoratori, famiglie e imprese attuati durante la pandemia sono stati considerati 'strutturali' dalla Commissione Europea. Via via che gli interventi giungono a conclusione e il saldo di bilancio si riequilibra, migliora anche la variazione strutturale senza che ciò derivi da maggiori imposte o tagli alla spesa corrente ordinaria.

La politica di bilancio 2023, volta ad assicurare il supporto a famiglie e imprese al fine di contenere l'impatto dell'elevata inflazione sull'attività economica, implica un effetto positivo sulla crescita del PIL, valutabile in 0,3 punti percentuali di crescita aggiuntiva in confronto allo scenario tendenziale nel 2023 e di 0,1 punti percentuali nel 2024.

Sempre sul lato della crescita, il Governo sostiene che a partire dal secondo trimestre dell'anno prossimo si prevede una ripresa della crescita congiunturale del PIL, sostenuta dalla discesa del prezzo del gas naturale e, successivamente, da un rallentamento dell'inflazione, nonché dal miglioramento delle prospettive dell'economia globale e dalla spinta fornita dagli investimenti del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL reale risulta pari allo 0,3 per cento nel 2023, per poi passare all'1,8 per cento nel 2024 e all'1,5 per cento nel 2025.

Si evince chiaramente però che le nuove previsioni della NADEF aggiornata, oltre a confermare sostanzialmente le stime effettuate per il 2022 riportate nella NADEF di settembre, segnalano anzitutto l'impegno politico di riportare gradualmente il rapporto tra il deficit di bilancio e il

prodotto interno lordo verso la soglia del 3 per cento, centrando l'obiettivo nel 2025.

Focus sul dibattito relativo all'orientamento della politica di bilancio e nuove proposte di misurazione

In questa fase della ripresa è cruciale poter valutare se l'orientamento delle politiche di bilancio discrezionali sia appropriato alle condizioni congiunturali dell'economia. Queste ultime vengono solitamente misurate dall'output gap, ossia dal divario tra prodotto effettivo e potenziale. Invece, la misurazione dell'orientamento della politica fiscale è ancora oggetto di riflessione.

Come ricorda lo European Fiscal Board (EFB) nel documento del 16 giugno 2021, la Commissione ha spesso interpretato l'orientamento di bilancio dell'area euro come la variazione del saldo primario strutturale rispetto all'anno precedente. A seconda del cambiamento del saldo primario strutturale, l'orientamento fiscale è stato definito espansivo, restrittivo o neutrale. Nel suo ultimo rapporto annuale sull'argomento, l'EFB misura l'orientamento discrezionale di bilancio attraverso il saldo primario strutturale e l'impulso fiscale, o discrezionale, come la variazione su base annua dello stesso saldo. Alla luce dell'ingente sforzo messo in campo dall'Unione Europea tramite il Next Generation EU (NGEU), la Commissione ha proposto un nuovo aggregato di spesa in grado di cogliere appieno l'accelerazione impressa dai PNRR. Rispetto all'aggregato di riferimento della regola della spesa tradizionalmente definito nel PSC, la Commissione ha voluto considerare tutte le risorse aggiuntive provenienti dal budget comunitario. In tale modo si valorizza l'apporto dei finanziamenti legati al PNRR, inclusa la componente di sovvenzioni UE che figura nel conto della PA tra le entrate. Inoltre, la Commissione stima tutte le spese temporanee legate all'emergenza Covid-19 sottraendole all'aggregato di spesa per evidenziarne solo la componente permanente. L'aggregato di spesa rilevante ai fini della valutazione dell'impulso di bilancio E_t è quindi calcolato come segue:

$$E_t = G_t - Int_t - U_t - one_{offst} - emerg.temp.measures_t \quad (1)$$

Dove G_t è la spesa totale della PA, Int_t è la spesa per interessi sul debito pubblico, U_t è la spesa per i sussidi di disoccupazione quando il tasso di disoccupazione eccede quello naturale, one_{offst} sono le spese temporanee di natura generale mentre la variabile $emerg.temp.measures_t$ rappresenta una stima che la Commissione fa delle misure temporanee legate all'emergenza. L'orientamento complessivo di politica fiscale è dunque misurato dalla variazione dell'aggregato di spesa rilevante e dalla variazione delle misure discrezionali di entrata al netto delle misure temporanee ed emergenziali. L'impulso fiscale è dunque la differenza tra il tasso di crescita del Pil potenziale e dell'inflazione e l'aggregato di spesa di riferimento, come indicato dalla seguente formula:

$$\frac{(1 + Pot_t) * (1 + \pi_t) * E_{t-1} - E_t \Delta RM_t}{Y_t} \quad (2)$$

Dove ΔRM_t equivale alla variazione delle entrate di natura discrezionale, Pot_t è la media decennale del tasso di crescita del potenziale e π_t il tasso d'inflazione. Per costruzione, un impulso fiscale espansivo è segnalato da un numero negativo. Sottraendo dalla (1) il totale delle sovvenzioni UE è possibile calcolare l'impulso impresso dalla spesa finanziata con le sole risorse nazionali; in tempi normali, si potrebbe considerare

l'aggregato di spesa senza lo scomputo delle spese emergenziali. L'aggregato maggiormente rilevante ai fini della sorveglianza è rappresentato da una variante della (1) che coglie la sola spesa corrente:

$$E_t^{curr} = G_t^{curr} - Int_t - EU_t^{curr} - one_{pfft}^{curr} - emerg.temp.measures_t \quad (3)$$

Laddove l'apice *cur* indica quali variabili di parte corrente, ad esempio G_t^{curr} indica la spesa totale di parte corrente. Poiché la raccomandazione fiscale sollecita l'Italia a contenere la crescita della spesa corrente finanziata con risorse nazionali, vengono sottratte le componenti di spesa finanziate dalla UE. L'impulso fiscale di parte corrente si può calcolare sostituendo E_t con E_t^{curr} nella (2).

Attualmente, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorisca una ripresa sostenibile coerente con le transizioni verde e digitale, anche per il 2023 la Commissione presta attenzione all'evoluzione della spesa corrente primaria finanziata a livello nazionale e agli investimenti. In particolare, l'orientamento della politica di bilancio è misurato come lo scostamento tra la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali dal lato delle entrate, escluse le misure temporanee emergenziali legate al COVID-19, e la crescita potenziale nominale a medio termine. Lo scostamento, rapportato al livello del PIL fornisce lo stimolo offerto dalla politica fiscale alla crescita (cd. *fiscal stance*) di cui si discute nel paragrafo relativo agli aggiustamenti del saldo strutturale e alla regola della spesa.

Per quanto riguarda i saldi strutturali di finanza pubblica, e cioè i saldi corretti per il ciclo e per le misure *una tantum* (si veda il Focus sulla stima del PIL potenziale e dell'output gap nelle diverse istituzioni internazionali e il paragrafo 2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa per una discussione più approfondita), il disavanzo strutturale è previsto al -6,1% nel 2022 (nel 2021 era pari al -6,3%) e al -4,8% nel 2023. Per il 2024-2025 il saldo strutturale scenderà progressivamente al -4,2% nel primo anno e al -3,6% nel secondo anno.

Focus sulla stima del PIL potenziale e dell'output gap nelle diverse istituzioni internazionali

Il prodotto potenziale e l'output gap (OG) rivestono un ruolo fondamentale, nell'ambito della legislazione europea (*Six Pack*) e di quella italiana che la recepisce (L. n. 243/2012). Infatti la stima dell'output gap concorre a determinare la correzione del saldo nominale per gli effetti del ciclo economico, e la sua ampiezza, in ragione di diverse soglie, influenza il percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) dettato dalla matrice di convergenza. L'indicatore che sintetizza la posizione ciclica di un paese, il cosiddetto *output gap*, è misurato come differenza tra il PIL reale e il PIL potenziale, in percentuale di quest'ultimo. Tuttavia, mentre il livello del PIL reale è un dato che può essere misurato, il PIL potenziale, definito come il massimo output ottenibile senza generare pressioni inflazionistiche, è una variabile non osservabile e che quindi va stimata. Per il calcolo del PIL potenziale si possono usare diverse tecniche statistico-econometriche, i cui risultati risentono sensibilmente delle ipotesi teoriche di base. In questo box si dà conto sinteticamente delle metodologie di stima adottate dalle

principali organizzazioni non governative (Commissione europea, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Fondo monetario internazionale (FMI)). Si riportano inoltre le stime di *output gap* prodotte nel corso dei mesi primaverili da queste autorità congiuntamente a quelle prodotte dal MEF e pubblicate nel più recente DEF. La Commissione europea utilizza una metodologia, concordata con i singoli Stati Membri, basata su una funzione di produzione di Tipo Cobb-Douglas con rendimenti di scala costanti. In tale contesto, il prodotto reale viene scomposto nei fattori lavoro, capitale e produttività opportunamente pesati: $Y=TFP*L^\alpha*K^{(1-\alpha)}$; con α uguale a 0,65 per tutti gli Stati membri. Il fattore lavoro è ottenuto moltiplicando la popolazione attiva, le ore lavorate, il tasso di partecipazione e il complemento a uno del tasso di disoccupazione. Il passaggio dal PIL reale al PIL potenziale si ottiene estraendo le componenti di trend dei fattori della produzione (tranne che per lo stock di capitale, di cui si considera il valore effettivo) utilizzando differenti tecniche statistiche. Nel caso del fattore lavoro, per il tasso di partecipazione e le ore lavorate viene impiegato il filtro di Hodrick-Prescott, mentre il valore di trend del tasso di disoccupazione (NAWRU, tasso di disoccupazione a cui la teoria economica associa assenza di pressioni inflazionistiche) è ottenuto con un filtro di Kalman in cui la scomposizione trend-ciclo è “indirizzata” da una curva di Phillips. Il trend della TFP è anch’esso stimato con un filtro di Kalman attraverso un modello bivariato, che lega il ciclo a un indicatore di capacità utilizzata. La metodologia impiegata dall’OCSE si discosta lievemente da quella della Commissione. Il *framework* è molto simile, funzione di produzione con fattori di scala costanti e α pari a 0,67; la differenza principale riguarda le tecniche di filtraggio utilizzate. Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale il filtro di Kalman impiegato dall’OCSE incorpora una curva di Phillips in cui l’*unemployment gap* è messo in relazione con l’inflazione dei prezzi (e non dei salari) e in cui le aspettative di inflazione sono ancorate. Il FMI dispone di una vasta gamma di modelli basati sia sulla funzione di produzione che su filtri multivariati complessi e non utilizza un metodo unico per la stima del PIL potenziale dei diversi paesi. I valori di PIL potenziale e di *output gap* pubblicati all’interno del World Economic Outlook sono influenzati anche da considerazioni e valutazioni discrezionali da parte di esperti di ciascun paese. Le stime del prodotto potenziale effettuate dal Tesoro seguono la metodologia concordata a livello europeo ma differiscono dalle stime della Commissione europea per via di un diverso quadro macroeconomico, un diverso orizzonte temporale (T+4 vs T+2) e differenti ipotesi a priori sull’andamento del trend della Produttività Totale dei Fattori.

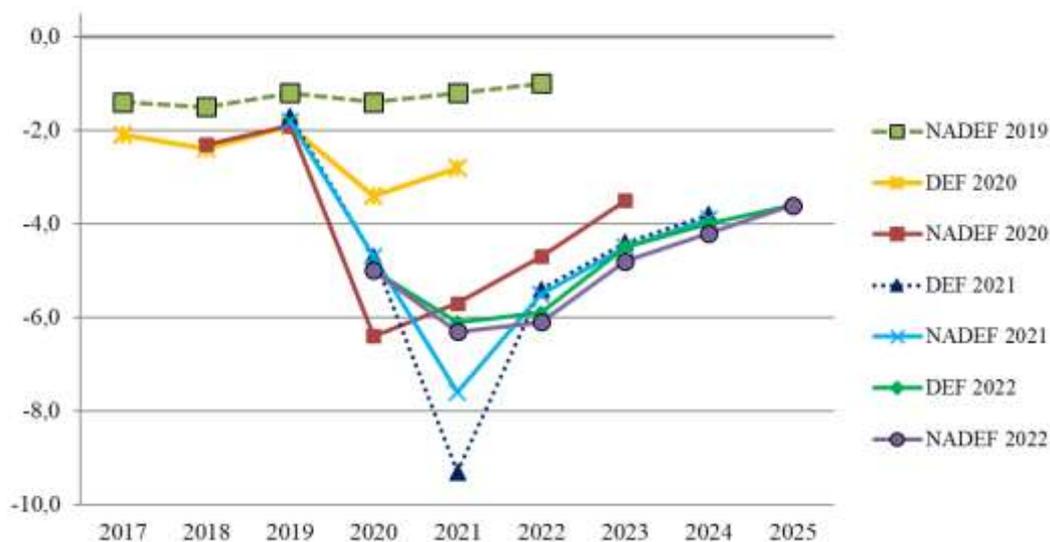
Tuttavia in seguito alla pandemia da Covid-19, il calcolo dell’*output gap* realizzato dalla Commissione Europea, ha richiesto alcuni aggiustamenti. Già nel 2020 la Commissione aveva ritenuto opportuno apportare alcuni accorgimenti mirati ad aumentare la componente ciclica colta dai filtri statistici e a riportare la componente di trend del PIL potenziale su un profilo non troppo distante da quello precedente la crisi. Per quanto riguarda le stime di *output gap*, l’intervento aveva portato a un contenimento quasi totale della revisione per gli anni precedenti il 2020 e, per contro, a valori di *output gap* maggiormente negativi per 2020 e 2021. Di pari passo, le modifiche apportate portano ad una flessione molto meno pronunciata del tasso di crescita potenziale dell’economia.

In sostanza, l’intervento della Commissione ha evitato che le stime del PIL potenziale riflettessero una caduta permanente del livello del PIL e/o del tasso di crescita.

Le migliorate prospettive di crescita emerse nel corso del 2021 hanno prodotto un rapido ridursi dell’*output gap* nella valutazione presentata nella NADEF 2021 rispetto a quelle del DEF 2021. Il miglioramento si manifesta anche nel 2022 con la sostanziale chiusura dell’*output gap*.

Il quadro di finanza pubblica strutturale programmatico si completa con la Figura 18 - Saldo strutturale programmatico (2017-2025), che illustra gli aggiornamenti del piano di aggiustamento verso l'obiettivo programmatico (OMT) presentati dal Governo e approvati dalle Camere nel corrente anno e negli anni immediatamente precedenti.

Figura 18 - Saldo strutturale programmatico (2017-2025)



Fonti: Tavola "Indicatori di finanza pubblica" da: NADEF 2019, DEF 2020, NADEF 2020, DEF 2021, NADEF 2021, DEF 2022, NADEF 2022.

2.2. I saldi di finanza pubblica

La Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici mette a confronto le stime dei principali indicatori di finanza pubblica contenute nella Nota in esame rispetto a quelle prospettate nel DEF dello scorso aprile e della NADEF 2022 presentata dal precedente Governo alla fine di settembre.

La dinamica degli indicatori di finanza pubblica riflette le stime sui principali saldi del bilancio delle amministrazioni pubbliche che vanno lette unitamente alle principali variabili macroeconomiche, in particolare rispetto alle più recenti stime sul PIL che hanno certificato una crescita nel terzo trimestre del 2022 pari a 0,5 p.p. portando la crescita acquisita per il 2022 al 3,7 per cento.

Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
QUADRO PROGRAMMATICO						
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	-3,4	-3,6	-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
MEMO: NADEF settembre 2022 (QUADRO TENDENZIALE)						
Indebitamento netto	-9,5	-7,2	-5,1	-3,4	-3,5	-3,2
Saldo primario	-6,0	-3,7	-1,1	0,5	0,2	0,7
Interessi passivi	3,5	3,6	4,0	3,9	3,8	3,9
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,4	-5,5	-3,6	-3,9	-3,7
Variazione del saldo strutturale	-3,1	-1,4	0,9	1,9	-0,3	0,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	154,9	150,3	145,4	143,2	140,9	139,3
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,4	147,1	142,5	140,4	138,2	136,7
MEMO: DEF 2022 (QUADRO PROGRAMMATICO)						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Saldo primario	-6,1	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
Variazione del saldo strutturale	-3,0	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1660,6</i>	<i>1782,1</i>	<i>1903,3</i>	<i>1990,1</i>	<i>2076,5</i>	<i>2151,0</i>
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1660,6</i>	<i>1782,1</i>	<i>1903,3</i>	<i>1994,5</i>	<i>2088,5</i>	<i>2159,0</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'ESFS, e del contributo al capitale dell'ESM.

Fonte: NADEF 2022, Tavola II.1, pag. 18.

Di seguito analizziamo il quadro programmatico di finanza pubblica come riportato in Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici.

La dinamica degli **interessi passivi**, prospettata dalla Nota di aggiornamento, mostra un significativo incremento del peso degli interessi

sul PIL. Si passerebbe dal 3,6% del 2021 al 4,1% nel 2022 e nel 2023. Nel successivo biennio la spesa si attesterebbe intorno al 4%. La spesa per interessi è ovviamente condizionata dagli incrementi dei tassi di interesse sui mercati finanziari in risposta alle tensioni inflazionistiche.

Il saldo primario (saldo di bilancio al netto degli interessi) mostra un deciso miglioramento per il 2022 attestandosi al -1,5 per cento del PIL, in deciso miglioramento rispetto al 2021 quando il medesimo aggregato si trovava al -3,7 per cento. Nel 2023 si prevede un ulteriore miglioramento che porterebbe il saldo primario a -0,4 per cento. Nel 2024 e 2025 questo si attesterebbe allo 0,2 per cento e 1,1 per cento rispettivamente. Ad un confronto col DEF 2022 i saldi primari per il periodo 2022-2025 sono migliorati.

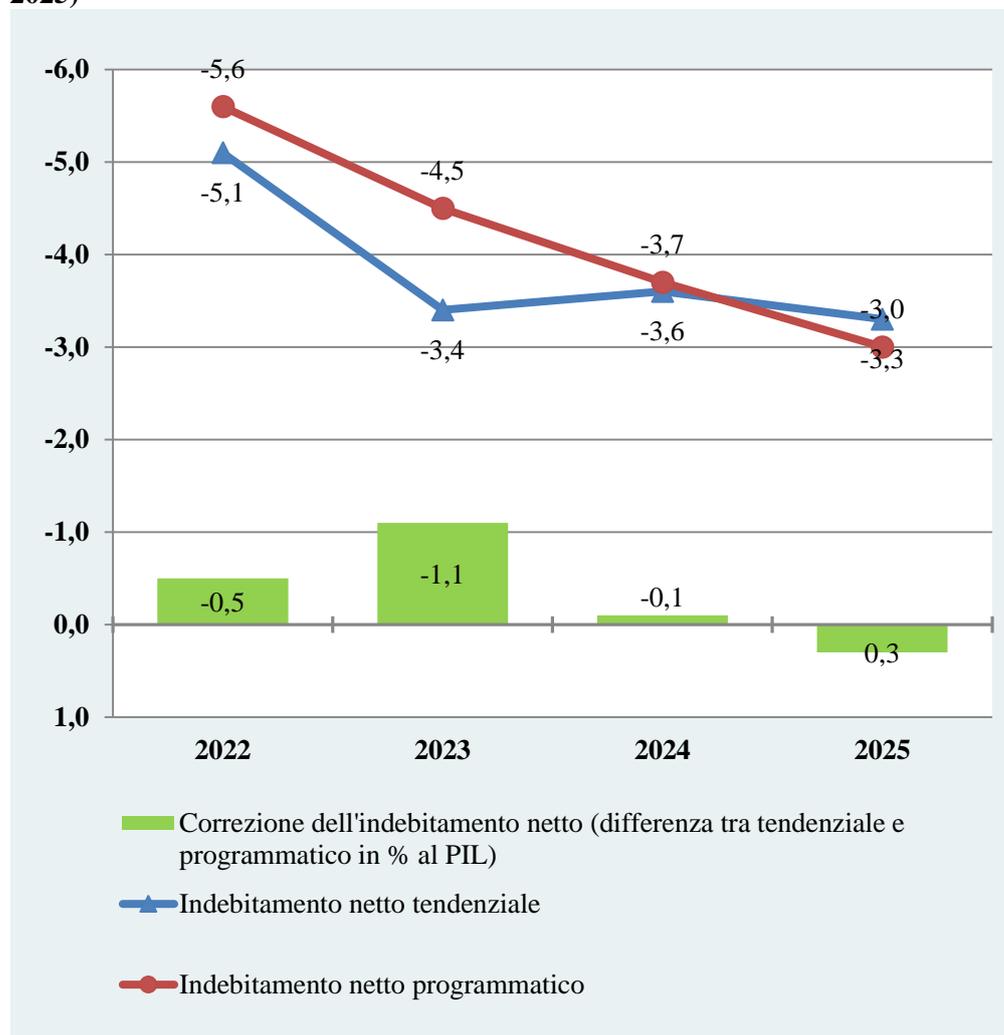
Il saldo del settore statale vedrà un progressivo miglioramento a partire dall'anno in corso e fino al 2025 rimanendo comunque a livelli significativi.

Sempre con riferimento alla Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici il confronto tra il quadro tendenziale e quello programmatico fornito nella presente Nota in commento mostra il maggiore indebitamento programmatico nel triennio 2022-2024 in virtù dell'impostazione di una politica economica prudentemente espansiva nei prossimi anni (Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici e Figura 19) e condizionata dalla dinamica dei prezzi e dei tassi di interesse.

La Tabella 13 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici e la Figura 19, evidenziano la correzione dell'indebitamento netto. Lo scenario per gli anni 2022-2024 mostra un sostanziale scostamento tra i valori tendenziali e quelli programmatici in ciascun anno dal 2022 al 2024. Solo nel 2025 l'indebitamento programmatico è inferiore al tendenziale.

Il confronto con il tendenziale aggiornato del presente documento evidenzia come i nuovi obiettivi generino uno spazio di bilancio pari all'1,1 per cento del PIL nel 2023 e allo 0,1 per cento del PIL nel 2024, mentre nel 2025 l'obiettivo di indebitamento netto è inferiore di circa 0,2 punti percentuali (al netto di arrotondamenti) alla stima tendenziale.

Figura 19 - Indebitamento netto: differenza tendenziale e programmatico (2022-2025)



Fonte: elaborazioni su NADEF 2022, sez. II, tavola II.1 e Tavola III. 1 (Indicatori di finanza pubblica)

I saldi caratteristici della finanza pubblica strutturale sono presentati in Tabella 14 e discussi di seguito.

Tabella 14 - La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)

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

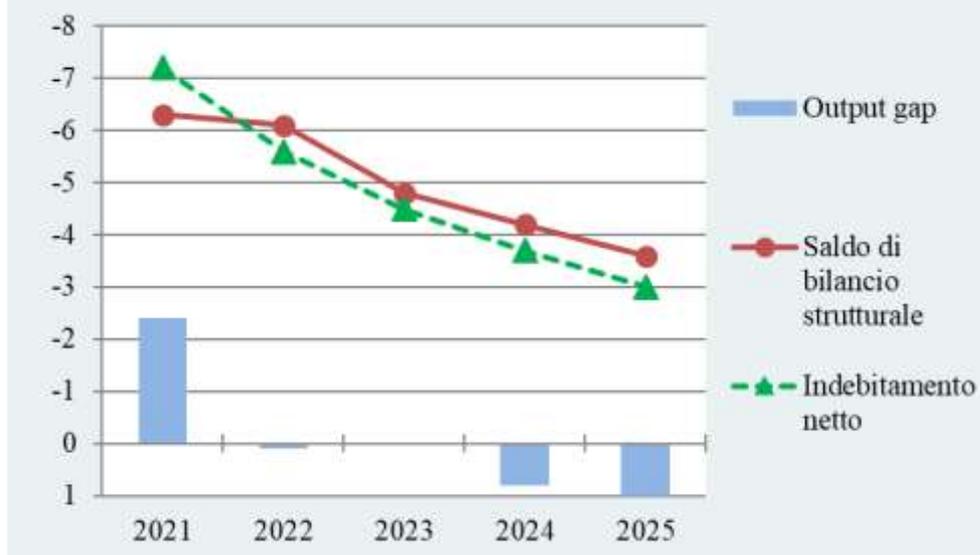
(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella;
(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit;
(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

Fonte: NADEF 2022, Tavola III.1, p. 24.

La Figura 20 mostra l'andamento dell'*output gap*, che misura la differenziale tra PIL effettivo e potenziale⁴⁷. La crisi prodotta dalla pandemia generata dal Covid-19 aveva portato ad un crollo rilevante del PIL ed all'apertura di un enorme divario tra PIL effettivo e potenziale. Nel 2021 l'*output gap* si ridusse significativamente in virtù del recupero della crescita. Quest'anno in ragione della ulteriore ripresa in atto il divario tra PIL effettivo e PIL potenziale è stimato a +0,1 p.p. Nelle stime del Governo il gap tende ad azzerarsi nel 2023 per poi divenire nuovamente positivo (+0,8 p.p. nel 2024 e +1,0 p.p. nel 2025).

Entrambe le grandezze – *output gap* e PIL potenziale – sono utilizzate nell'ambito della sorveglianza fiscale per calcolare rispettivamente la correzione ciclica necessaria alla stima del saldo strutturale di finanza pubblica e l'aggregato rilevante ai fini della regola della spesa di cui ci occupiamo nel prossimo paragrafo.

⁴⁷ Si veda ilFocus sulla stima del PIL potenziale e dell'*output gap* nelle diverse istituzioni internazionali al paragrafo 2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della L. n. 243 del 2012.2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della L. n. 243 del 2012

Figura 20 – Andamento del saldo nominale e strutturale in relazione all'*output gap*

Fonti: elaborazione su dati NADEF 2022.

L'entità, in rapporto al PIL, delle **misure *una tantum* nel 2022 e nel 2023 sono inferiori rispetto a quanto** indicato nel DEF 2022 per l'anno corrente (+0,4 per cento del PIL contro il +0,7 per cento del DEF 2022) ed in linea per il 2023 (0,3 per cento del PIL). Le stime sono in linea anche per il 2024. In particolare, il segno positivo in tabella indica che le misure *una tantum* hanno un effetto migliorativo sul deficit. Nello specifico, per gli anni 2022-2023, l'effetto migliorativo dipende da maggiori entrate *una tantum* (0,4 p.p. nel 2022 e 0,2 p.p. nel 2023) e da minori spese *una tantum* (0,1 p.p. nel 2022 mentre nel 2023 non si registrano variazioni).

Come già detto, l'*output gap* e le spese *una tantum* sono impiegate per il calcolo dell'indebitamento netto strutturale (saldo di bilancio strutturale). Guardando al dato programmatico della NADEF 2022 aggiornata si evince che l'indebitamento netto strutturale si prevede in costante miglioramento dal -6,1 per cento del 2022 al -3,6 per cento del 2025. Rispetto al DEF 2022 i valori sono sistematicamente maggiori sebbene la differenza sia contenuta tra 0,2 e 0,3 p.p.

Le risorse della manovra netta saranno impiegate per il contrasto al caro energia nei primi mesi del 2023. L'andamento dei prezzi energetici e il loro impatto su imprese e famiglie saranno monitorati su base continuativa nei primi mesi del 2023. Al più tardi in occasione della predisposizione del prossimo DEF, si valuterà se sussista l'esigenza di ulteriori interventi di calmierazione delle bollette e di aiuti a imprese e famiglie, e si definiranno le modalità di finanziamento di tali interventi.

Per meglio orientarsi nel quadro della programmazione della finanza pubblica, la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** riporta un c

onfronto degli indicatori strutturali contenuti nella NADEF con quelli dei precedenti documenti programmatici.

Tabella 15 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	NADEF 2022	-9,0	6,7	3,7	0,6	1,9	1,3
	DEF 2022	-9,0	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
	NADEF 2021	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9	
	DEF 2021	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8	
	NADEF 2020	-9,0	6,0	3,8	2,5		
	DEF 2020	-8,0	4,7				
Tasso di crescita del PIL potenziale	NADEF 2022	-0,2	0,1	1,1	0,8	1,1	1,1
	DEF 2022	0,1	0,3	1,0	1,2	1,3	1,3
	NADEF 2021	0,4	0,5	1,1	1,4	1,5	
	DEF 2021	0,1	0,1	0,9	1,2	1,3	
	NADEF 2020	-0,2	-0,1	1,0	1,3		
	DEF 2020	-0,9	0,3				
Output gap	NADEF 2022	-8,5	-2,4	0,1	0,0	0,8	1,0
	DEF 2022	-8,6	-2,8	-0,7	0,5	1,1	1,3
	NADEF 2021	-9,1	-4,1	-0,7	0,6	1,0	
	DEF 2021	-8,8	-4,9	-1,2	0,1	0,6	
	NADEF 2020	-8,5	-2,9	-0,2	0,9		
	DEF 2020	-6,7	-2,6				
Componente ciclica del saldo di bilancio	NADEF 2022	-4,6	-1,3	0,1	0,0	0,4	0,6
	DEF 2022	-4,7	-1,5	-0,4	0,3	0,6	0,7
	NADEF 2021	-4,9	-2,2	-0,4	0,3	0,6	
	DEF 2021	-4,8	-2,7	-0,6	0,1	0,3	
	NADEF 2020	-4,6	-1,6	-0,1	0,5		
	DEF 2020	-3,7	-1,4				
Indebitamento netto	NADEF 2022	-9,5	-7,2	-5,6	-4,5	-3,7	-3,0
	DEF 2022	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
	NADEF 2021	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3	
	DEF 2021	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4	
	NADEF 2020	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0		
	DEF 2020	-7,1	-4,2				
Saldo primario	NADEF 2022	-6,0	-3,7	-1,5	-0,4	0,2	1,1
	DEF 2022	-6,1	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
	NADEF 2021	-6,1	-6,0	-2,7	-1,2	-0,8	
	DEF 2021	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8	
	NADEF 2020	-7,3	-3,7	-1,6	0,1		
	DEF 2020	-6,8	-2,0				
Misure <i>una tantum</i>	NADEF 2022	0,1	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0
	DEF 2022	0,1	0,4	0,7	0,3	0,1	0,1
	NADEF 2021	0,1	0,4	0,3	0,2	0,0	
	DEF 2021	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	
	NADEF 2020	0,2	0,2	0,2	0,1		
	DEF 2020	0,2	0,2				

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo di	NADEF 2022	-5,0	-6,3	-6,1	-4,8	-4,2	-3,6
bilancio	DEF 2022	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
corretto per il	NADEF 2021	-4,7	-7,6	-5,4	-4,4	-3,8	
ciclo al netto	DEF 2021	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8	
delle <i>una</i>	NADEF 2020	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5		
<i>tantum</i>	DEF 2020	-3,6	-3,0				
Variazione	NADEF 2022	-3,1	-1,3	0,2	1,3	0,6	0,6
saldo di	DEF 2022	-3,0	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
bilancio	NADEF 2021	-2,9	-2,9	2,1	1,0	0,6	
corretto per il	DEF 2021	-3,0	-4,5	3,8	1,0	0,6	
ciclo al netto	NADEF 2020	-4,5	0,7	0,9	1,2		
delle <i>una</i>	DEF 2020	-1,7	0,6				
<i>tantum</i>							
Avanzo	NADEF 2022	-1,5	-2,8	-2,0	-0,6	-0,3	0,5
primario	DEF 2022	-1,5	-2,6	-2,4	-1,4	-1,0	-0,6
corretto per il	NADEF 2021	-1,3	-4,2	-2,5	-1,8	-1,3	
ciclo al netto	DEF 2021	-1,3	-6,0	-2,5	-1,6	-1,1	
delle <i>una</i>	NADEF 2020	-2,8	-2,4	-1,6	-0,5		
<i>tantum</i>	DEF 2020	0,0	0,6				
Variazione	NADEF 2022	-3,0	-1,2	0,7	1,4	0,3	0,8
avanzo	DEF 2022	-2,9	-1,0	0,1	1,0	0,4	0,4
primario	NADEF 2021	-2,8	-2,9	1,7	0,8	0,4	
corretto per	DEF 2021	-1,9	-4,7	3,5	0,9	0,5	
ciclo e al netto	NADEF 2020	-4,4	0,5	0,7	1,1		
delle <i>una</i>	DEF 2020	-1,4	0,5				
<i>tantum</i>							

A completamento della dinamica della finanza pubblica, si ricorda che il Governo ha deciso di confermare l'obiettivo di deficit per il 2022 del DEF e di utilizzare il risultante spazio di bilancio, quantificabile in poco più di nove miliardi, in larga parte a copertura di nuove misure di mitigazione del costo dell'energia, quali la riproposizione dei crediti di imposta a favore delle imprese e il taglio delle accise sui carburanti fino al 31 dicembre. Inoltre Con un apposito decreto-legge in corso di perfezionamento (c.d. 'Aiuti quater'), oltre alle suddette misure, si disporrà, in particolare, la copertura degli effetti finanziari degli acquisti di gas naturale effettuati nei mesi scorsi dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), pari a 4 miliardi, rimuovendo la previsione di legge che il gas acquistato dal GSE venga rivenduto entro la fine del 2022.

2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa

L'Italia è sottoposta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC). In tale quadro di regole il percorso di avvicinamento all'obiettivo programmatico (OMT) è valutato in base alla variazione del saldo strutturale e alla regola di spesa e viene modulato in funzione delle

condizioni cicliche dell'economia (sinteticamente indicate dal livello dell'*output gap*), del livello del saldo strutturale di partenza e del rapporto debito/PIL, nonché dell'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1⁴⁸.

Le modifiche del Patto di stabilità e crescita del 2011 hanno introdotto un vincolo sull'evoluzione della spesa, recepito anche nell'ordinamento nazionale con l'articolo 6 comma 5 della legge n. 243 del 2012. Per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT (come l'Italia), l'aggregato della spesa di riferimento dovrebbe seguire un'evoluzione commisurata alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale e il cosiddetto margine di convergenza⁴⁹, a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia⁵⁰. Dal 2015, il percorso verso l'OMT può essere modificato dall'applicazione di clausole di flessibilità sulla base delle direttive della Commissione, normalmente rilasciate nel mese di gennaio.

Dal 2020 e fino al 2022 l'OMT per l'Italia, paese ad elevato debito pubblico (maggiore del 60% rispetto al PIL), è il raggiungimento di un avanzo strutturale di bilancio pari allo 0,5 per cento. Dal 2023 al 2025 l'OMT è fissato allo 0,3 per cento. Per le regole europee di valutazione della politica di bilancio, ciò che è rilevante è il percorso di avvicinamento all'OMT ed i margini di tolleranza fissati rispetto agli obiettivi. Tali margini sono pari a 0,5 p.p. su base annuale e 0,25 p.p. sulla media biennale per entrambi i parametri di valutazione (saldo strutturale e regola della spesa).

Tuttavia, all'indomani dello scoppio dell'emergenza pandemica, la Commissione e il Consiglio hanno concordato sulla necessità di attivare la clausola di salvaguardia generale (CSG) contenuta nel Trattato per affrontare la situazione senza precedenti causata dal Covid-19. L'attivazione della CSG ha permesso agli Stati membri di deviare temporaneamente dal loro percorso di avvicinamento all'OMT, a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non fosse compromessa. Nella sua comunicazione generale del 2 giugno 2021 adottata in occasione del pacchetto di primavera, la Commissione ha ribadito che per sostenere la ripresa rimane fondamentale il coordinamento a livello europeo delle politiche di bilancio nazionali e che quest'ultime

⁴⁸ L'indicatore di medio periodo, S1, individua la variazione del saldo primario strutturale in termini cumulati fino al 2020 tale da garantire, se mantenuta costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito/PIL pari al 60% entro il 2030, e ripagare i costi di invecchiamento.

⁴⁹ Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'OMT in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione '*Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*' del 13 gennaio 2015.

⁵⁰ Cfr. l'approfondimento sulla regola della spesa nell' [ED n. 3](#), La *governance* economica europea, giugno 2013, per i dettagli sulle voci da inserire nell'aggregato di riferimento e sulla modalità di determinazione del tasso di crescita limite (*benchmark*).

devono continuare a sostenere l'economia anche nel 2021 e 2022. Sulla base delle previsioni ufficiali di primavera, la Commissione ha ritenuto soddisfatte le condizioni per continuare ad applicare la clausola di salvaguardia generale nel 2022. In quell'occasione fu però fatta un'importante precisazione: le situazioni specifiche di ciascun paese continueranno a essere prese in considerazione anche dopo la sua disattivazione.

La Commissione Europea renderà presto pubblica la sua proposta di revisione delle regole sulla *governance* economica, attraverso una Comunicazione prevista il 9 Novembre 2022. La Commissione dovrebbe comunque fornire i suoi orientamenti di politica fiscale nei primi mesi del 2023, per consentire agli Stati membri di presentare i loro programmi di stabilità, a valere sulle decisioni di bilancio da prendere per il 2024 e gli anni seguenti. Tali orientamenti confluiranno nelle Raccomandazioni specifiche per paese della primavera 2023.

Poiché pur in presenza della CGS le procedure previste dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) non sono sospese, la Commissione ha continuato a valutare la conformità della finanza pubblica degli Stati Membri rispetto ai criteri di disavanzo e debito che caratterizzano il braccio preventivo del PSC. Inoltre, per i paesi con alto debito (Italia, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo e Belgio) è previsto un ancoraggio di tipo quantitativo, cioè che nel 2023 la spesa corrente primaria finanziata da risorse nazionali rimanga al di sotto della crescita del PIL potenziale a medio termine, tenendo conto del sostegno mirato e temporaneo alle famiglie e imprese più vulnerabili all'aumento del prezzo dell'energia e all'assistenza umanitaria alle persone in fuga dall'Ucraina. Si ricorda che la raccomandazione di finanza pubblica per l'Italia relativa al 2023 non riguarda il rispetto delle regole tradizionali del braccio preventivo del PSC, ma richiede che l'indicatore utilizzato per il calcolo della *fiscal stance* non debba assumere una connotazione espansiva⁵¹.

Pertanto, in considerazione della vigenza della CGS e per il sopravvenire a partire dal 2022 di nuovi interventi di natura straordinaria legati ai prezzi dell'energia la consueta lettura delle deviazioni rispetto alla regola del debito e della spesa è da considerarsi con cautela.

Fino a tutto il 2022 l'esigenza di effettuare spese emergenziali e in gran parte di natura straordinaria ha alterato la lettura dell'andamento di fondo della spesa pubblica. Ciò è avvenuto nel biennio 2020-2021 in relazione

⁵¹ Il calcolo della *fiscal stance* si distingue dalla regola della spesa per tre ordini di motivi: non include al suo interno la spesa in investimenti, guardati con favore in questa fase caratterizzata dall'implementazione dei PNRR; non tiene conto dell'esigenza di convergere all'obiettivo di medio termine, risultando meno sfidante in termini di consolidamento fiscale; e richiede che dall'aggregato di spesa siano sottratte le componenti straordinarie e a carattere temporaneo legate all'esigenza di affrontare la crisi pandemica.

alla crisi generata dalla pandemia; in seguito, nel corso del 2022, è gradualmente subentrata l'esigenza di compensare le famiglie e le imprese per gli aumenti – assolutamente al di fuori della norma – dei prezzi dell'energia. Le misure di natura programmatica per il 2023, che determinano una maggiore spesa rispetto al profilo tendenziale di finanza pubblica, rispondono in gran parte ancora a tale logica, ma non impattano negativamente sugli indicatori per tale anno, a fronte di una riduzione della loro intensità nei confronti del 2022. Da rilevare anche che per il 2023, una parte dell'accelerazione della spesa è legata alla perequazione delle pensioni e di altre prestazioni di natura sociale al tasso d'inflazione.

Tabella 16 - Deviazioni significative

TAVOLA III.2: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE							
Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-7,2	-5,6	-4,5	-3,7	-3,0
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,0	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3
Saldo strutturale	-1,9	-5,0	-6,3	-6,1	-4,8	-4,2	-3,6
Variazione annuale del saldo strutturale	0,4	-2,9	-1,3	0,2	1,3	0,6	0,6
Variazione richiesta del saldo strutturale (*)	0,4	-0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	0,4	-2,7	-1,8	-0,4	0,7	0,0	0,0
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	0,1	-1,3	-2,1	-0,6	0,8	0,9	0,6
Variazione media richiesta	0,4	0,1	0,2	0,6	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,2	-1,4	-2,3	-1,1	0,2	0,3	0,0
Regola di spesa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (%)	1,2	9,7	5,2	6,5	0,1	1,2	1,2
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (%) (**)	0,7	1,9	0,4	1,8	3,6	2,3	1,6
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,4	-4,1	-2,4	-2,2	1,6	0,5	0,2
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,5	-2,2	-3,2	-2,3	-0,3	1,1	0,3

* Per il periodo 2020 - 2023 si considera l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita. Inoltre, per il 2020 si usufruisce della flessibilità concessa a motivo degli interventi eccezionali di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.
 **Il benchmark tiene conto della relativa variazione richiesta del saldo strutturale.

Fonte: NADEF 2022, Tavola III.2 (Deviazioni significative), pag. 25.

La Tabella 16 - Deviazioni significative riporta le deviazioni significative della finanza pubblica rispetto alle regole fiscali Europee. A titolo indicativo nel 2022 l'Italia sarebbe non pienamente *compliant* rispetto alla regola del debito mentre si segnala il pieno rispetto della regola del saldo strutturale dal 2023. Anche la performance sul lato della regola della spesa risulta positiva a partire dal 2023.

3. L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato in media di oltre 5 punti percentuali (p.p.) all'anno nel periodo 2008-2013 fino al 132,5% del 2013, per poi stabilizzarsi intorno al 135% tra il 2014 e il 2016 (135,4% nel 2014, 135,3% nel 2015, 134,8% nel 2016)⁵². Nel corso della XVIII legislatura il rapporto si è mantenuto su un **livello medio del 134%** (134,2% nel 2017, 134,4% nel 2018 e 134,1% nel 2019) **prima della pandemia da Covid-19**. La lieve diminuzione del rapporto negli anni 2017-2019 è dovuta in parte alla crescita del PIL nominale che, combinata con gli avanzi del saldo di bilancio primario, ha più che compensato la spinta all'aumento prodotta dalla componente *snow-ball*⁵³. Il leggero aumento del rapporto nel 2018 è in parte dovuto alla componente dell'aggiustamento *stock-flussi*⁵⁴. L'avvento della pandemia ha determinato **nel 2020 un aumento del rapporto debito/PIL di oltre 20 p.p. fino al 154,9%** per effetto del forte peggioramento del saldo di bilancio primario, della componente *snow-ball* molto sfavorevole e di quella *stock-flussi* anch'essa sfavorevole. Come chiarito dalla NADEF 2022, il **miglioramento di circa 4,7 p.p. di PIL del rapporto fino al 150,3% del 2021** è riconducibile alla ripresa economica, a cui si deve un aumento del PIL nominale del 7,3% circa, e alla riduzione del tasso di interesse implicito sul debito mantenutosi stabile al 2,5%. La componente *snow-ball* ha quindi più che compensato la spinta di segno opposto esercitata dal deficit di bilancio primario, pari a circa 3,7 p.p..

In termini assoluti, il debito è aumentato dai 2.330 miliardi di euro della fine del 2017 ai 2.382 miliardi del 2018 (+51,65 miliardi) e quindi ai 2.410

⁵² Il debito pubblico o debito delle Amministrazioni pubbliche è calcolato ufficialmente dalla Banca d'Italia sulla base dei criteri definiti nel Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 549 del 2013 (Sistema Europeo di Conti Nazionali e Regionali - SEC 2010). I dati sono pubblicati mensilmente nel rapporto "[Finanza pubblica: fabbisogno e debito](#)".

⁵³ Il cosiddetto "effetto valanga" (*snowball effect*) o "differenziale interesse-crescita" rappresenta l'effetto combinato del costo del debito e del tasso di crescita del PIL nominale sul rapporto debito/PIL. Questa componente mostra l'impatto sul debito di fattori non direttamente controllabili dai decisori di politica di bilancio. A parità di altre condizioni, un aumento del tasso di interesse determina un peggioramento del rapporto debito/PIL attraverso una maggiore spesa per interessi e quindi un maggior disavanzo, mentre un aumento del tasso di crescita del PIL nominale determina un miglioramento del rapporto attraverso un aumento del denominatore.

⁵⁴ Il raccordo disavanzo-debito, o "aggiustamento stock-flusso" (*stock-flow adjustment*) indica quella parte della variazione del rapporto debito/PIL che non si riflette nel saldo di bilancio (ad esempio, privatizzazioni, acquisizioni di quote di imprese, prestiti ad altri stati o a istituzioni finanziarie, variazioni della valutazione di debito estero causato da variazioni del tasso di cambio, poste di raccordo contabile tra dati di cassa e di competenza economica e altre operazioni di natura finanziaria che incidono sul debito). A parità di altre condizioni, un valore positivo del raccordo implica che il debito pubblico cresce più di quanto determinato dal deficit del bilancio pubblico (ovvero diminuisce di meno di quanto determinato dal surplus di bilancio).

miliardi del 2019 (+28,5 miliardi rispetto all'anno precedente). Gli anni della pandemia da Covid-19 hanno fatto registrare due notevoli incrementi fino a 2.573 miliardi nel 2020 (+162,7 miliardi rispetto all'anno precedente) e 2.678 miliardi nel 2021 (+105,2 miliardi rispetto al 2020).

Lo scenario programmatico elaborato dal Governo **per il 2022 prevede un rapporto debito/PIL del 145,7%** (cfr. la Tabella 17 - Debito delle amministrazioni pubbliche per sotto-settore), inferiore di 1,3 p.p. rispetto al rapporto del 147,0% previsto nello scenario programmatico del DEF 2022. **Rispetto al 2021**, il rapporto debito/PIL è previsto in riduzione di 4,3 p.p..

Tabella 17 - Debito delle amministrazioni pubbliche per sotto-settore

	<i>(in milioni di euro e in % del PIL)</i>				
	2021	2022	2023	2024	2025
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.678.098	2.772.542	2.883.685	2.971.878	3.047.772
<i>in % del PIL</i>	150,3	145,7	144,6	142,3	141,2
Amministrazioni centrali (3)	2.601.834	2.694.153	2.805.436	2.893.839	2.970.097
Amministrazioni locali (3)	119.437	121.561	121.422	121.211	120.848
Enti di previdenza e assistenza (3)	95	95	95	95	95
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.620.773	2.715.717	2.827.361	2.916.054	2.992.681
<i>in % del PIL</i>	147,1	142,7	141,8	139,6	138,6
Amministrazioni centrali (3)	2.544.509	2.637.329	2.749.112	2.838.015	2.915.007
Amministrazioni locali (3)	119.437	121.561	121.422	121.211	120.848
Enti di previdenza e assistenza (3)	95	95	95	95	95

(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sottosettori.

Fonte: NADEF 2022, Tavola III.3 (Debito delle amministrazioni pubbliche per sotto-settore), pagina 28.

Nel **triennio successivo del percorso programmatico**, il rapporto debito/PIL segue un andamento decrescente (144,6% nel 2023, 142,3% nel 2024 e 141,2% nel 2025) e continua ad essere inferiore di circa 0,6 p.p., in media, rispetto a quello indicato dal DEF (145,2% nel 2023, 143,4% nel 2024, 141,4% nel 2025). Il miglioramento, spiega il Governo, è riconducibile a una dinamica del PIL nominale programmatico più sostenuta e al miglioramento del saldo primario della PA rispetto alle precedenti previsioni. Tali fattori positivi riescono a più che compensare l'aumento del costo implicito del debito derivante dall'incremento dei

rendimenti sui titoli di Stato e dall'adeguamento all'inflazione dei rendimenti dei titoli indicizzati.

Quanto al **ruolo dei sotto-settori delle amministrazioni pubbliche**, dalla Tabella 17 - Debito delle amministrazioni pubbliche per sotto-settore appare chiaro che alle amministrazioni centrali è ascrivibile circa il 97-98% del debito pubblico complessivo, in valore assoluto, della PP.AA., mentre alle amministrazioni locali è riferibile circa il 4% e agli enti di previdenza una quota trascurabile.

In termini di variazione, l'incremento annuo dello *stock* di debito in valore assoluto delle pubbliche amministrazioni, pari a circa il 4% nel 2022 e 2023, e il 3% in ciascuno degli anni 2024-2025, è quasi interamente dovuto alle amministrazioni centrali.

4.LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

La regola del debito fa parte della *governance* economica europea – l'insieme delle istituzioni e delle procedure che coordinano le politiche di bilancio autonome dei singoli paesi membri dell'Unione europea⁵⁵. Introdotta nell'ordinamento europeo dal cosiddetto *six pack* con lo scopo di indurre i governi dei paesi membri a conseguire l'obiettivo di un rapporto debito/PIL pari al 60%, la regola è stata recepita nell'ordinamento nazionale con la legge di attuazione del principio di equilibrio del bilancio (legge n. 243 del 2012) ed è entrata a regime per l'Italia nel 2015.

La regola del debito

La riforma della *governance* economica dell'UE, adottata nel novembre 2011 (*six pack*) e richiamata nel *Fiscal compact*, ha introdotto una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del rapporto debito/PIL al valore soglia del 60%. La regola è stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio.

In particolare, la regola si considera rispettata se la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%

- a) si è ridotta in media di 1/20 all'anno nei tre anni precedenti quello di riferimento (criterio retrospettivo o *backward looking*), ovvero
- b) è prevista ridursi, in base alle stime elaborate dalla Commissione europea, in media di 1/20 all'anno nei due anni successivi all'ultimo per il quale si disponga di dati (criterio prospettico o *forward-looking*).

Nel valutare il rispetto dei due criteri precedenti, la regola prevede che si tenga conto dell'influenza del ciclo economico, depurando il rapporto debito/PIL dell'effetto prodotto dal ciclo sia sul numeratore sia sul denominatore.

Se anche in questo caso la regola non risulta rispettata, possono essere valutati i c.d. fattori rilevanti. In particolare, la Commissione sarà chiamata in questo caso a redigere un rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE, nel quale esprimere valutazioni “qualitative” in merito agli sviluppi delle condizioni economiche e della finanza pubblica nel medio periodo, oltre che su ogni altro fattore che, nell'opinione dello Stato membro, sia rilevante nel valutare complessivamente il rispetto delle regole di bilancio europee.

L'insieme delle regole di bilancio della *governance* economica europea è attualmente in corso di revisione da parte delle istituzioni europee. In particolare, si attende nelle prossime settimane una comunicazione della Commissione europea che dovrà proporre un nuovo insieme di regole di bilancio, anche con riferimento al debito pubblico⁵⁶.

⁵⁵ Per approfondimenti sul Semestre europeo, cfr. il Dossier n. 1/DE del Servizio studi del Senato "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi fino alla XVIII legislatura \(anni 2011-2022\)](#)", ottobre 2022.

⁵⁶ Si veda, per approfondimenti, la Nota breve n. 30 del Servizio del bilancio "[La riforma delle regole fiscali europee: lo stato dell'arte](#)", agosto 2022.

Secondo quanto riportato dal Governo nella NADEF 2022, *prima facie*, la **regola del debito non appare soddisfatta in senso stretto**. La Tabella 18 - Rispetto della regola del debito nelle varie configurazioni mostra, per ciascuna configurazione della regola del debito (valore soglia retrospettivo, valore soglia prospettico e debito aggiustato per il ciclo economico), **l'aggiustamento di bilancio minimo necessario** per rispettare la regola relativamente a tre anni, ovvero nell'anno precedente (t-1), nell'anno in corso (t) e nel primo anno di previsione (t+1). Il Governo conclude che da tali valori, dei quali quelli più vicini al valore soglia sono indicati in grassetto, la regola del debito non risulta conseguibile in nessuna delle sue configurazioni.

Tabella 18 - Rispetto della regola del debito nelle varie configurazioni

	Programmatico			Tendenziale		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	144,6	142,3	141,2	143,3	141,4	140,2
Gap rispetto al benchmark backward looking (% del PIL)	16,7	7,3	3,2	16,7	6,9	2,1
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	3,2	11,9	12,0	2,1	11,0	11,1
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	7,6	1,1	15,2	7,6	0,7	13,6

Fonte: NADEF 2022, Tavola III.4 (Rispetto della regola del debito, criterio *forward looking* e debito corretto per il ciclo), pagina 29.

Il Governo rammenta che, tuttavia, la scorsa primavera, la Commissione europea, in sede di valutazione dei Programmi di stabilità e di definizione delle raccomandazioni di bilancio, ha sostenuto che lo **sforzo di bilancio** richiesto dal rispetto della regola sarebbe **eccessivo nel contesto economico attuale**, condizionato dalle conseguenze della pandemia e dal conflitto in Ucraina. La Commissione europea, pertanto, non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi. L'andamento della finanza pubblica e dei profili di sostenibilità del debito pubblico degli Stati membri continuerà tuttavia ad essere monitorato dalla Commissione nell'ambito del Semestre europeo. Il mancato rispetto della regola del debito non comporterà pertanto l'avvio di una procedura per disavanzi eccessivi.

APPENDICE - LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

1. LE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER L'ITALIA

Il Consiglio dell'Unione europea ha formulato il 12 luglio 2022 tre [Raccomandazioni specifiche all'Italia](#) (*Country-specific recommendations – CSR*), sulla base di quanto esposto dal Programma Nazionale di Riforma contenuto nel DEF e sulla base del Rapporto-Paese sull'Italia redatto dalla Commissione europea (*Country Report*).

Nella **NADEF presentata a settembre** il Governo ha esposto le politiche intraprese fino a quel momento negli ambiti interessati dalle raccomandazioni europee. Di seguito sono illustrate sinteticamente le azioni in tema di riforme e di politica economica con riferimento alle tre suddette Raccomandazioni del Consiglio.

1.1 Proseguire una politica di bilancio prudente



***Raccomandazione n. 1:** assicurare, nel 2023, una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale a medio termine, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina; essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione; perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso il progressivo risanamento, investimenti e riforme; adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale per ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema, in particolare mediante una revisione delle aliquote d'imposta marginali effettive, l'allineamento dei valori catastali ai valori di mercato correnti, la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, anche per l'IVA, e delle sovvenzioni;*

Politiche di riduzione del debito

La **Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 1** invitava l'Italia ad assicurare, nel 2023, una **politica di bilancio prudente**, in particolare limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale a medio termine, tenendo conto dei sostegni temporanei e mirati alle famiglie e alle imprese più vulnerabili colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia e alle conseguenze della guerra in Ucraina.

La suddetta Raccomandazione invitava l'Italia, inoltre, a perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio orientata al conseguimento di posizioni di bilancio a medio termine prudenti, oltre che ad assicurare una **riduzione credibile e graduale del debito** e la **sostenibilità di bilancio a medio termine**, attraverso il progressivo risanamento, nonché il rilancio degli investimenti e delle riforme.

Riguardo le indicazioni contenute nella Raccomandazione n. 1 in materia di politiche di riduzione del debito, la NADEF presentata a fine settembre rileva come la **legge di bilancio per il 2022** abbia definito una politica di bilancio espansiva fino al riassorbimento del divario del PIL rispetto al *trend* pre-crisi. Ciò sul presupposto che un credibile processo di riduzione del debito pubblico non

potesse non passare anche attraverso un significativo sostegno alla ripresa economica.

Il favorevole andamento delle entrate ha consentito l'adozione, successivamente al DEF, di numerosi **provvedimenti d'urgenza** volti a contrastare l'**incremento dei prezzi**, mantenendo al contempo l'**obiettivo** del 5,6 per cento nel **rapporto indebitamento netto/PIL** fissato per il 2022.

L'orientamento **progressivamente meno espansivo** della politica di bilancio nel medio periodo ha consentito, per altro verso, una discesa del deficit e un abbattimento del rapporto debito/PIL. In questo contesto, la NADEF di settembre sottolinea come la **gestione del debito** da parte del Tesoro sia stata orientata a garantire la copertura del fabbisogno del settore statale e il rifinanziamento dei titoli in scadenza, soprattutto mediante un maggiore ricorso a emissioni di titoli sulla parte lunga della curva dei rendimenti

Le previsioni tendenziali contenute nella NADEF di settembre, come aggiornate successivamente dalla NADEF rivista e integrata di novembre, hanno segnalato un livello di indebitamento netto della PA inferiore, nel 2022 e nel 2023, rispetto a quanto previsto nello scenario programmatico del DEF di aprile, mentre nel 2024 e nel 2025 risulterà più elevato, sebbene in misura relativamente contenuta e legata, soprattutto, a un livello più elevato di spesa per interessi.

Come specificato dalla **NADEF di settembre**, concorre attivamente alla programmazione dei saldi di finanza pubblica previsti per la predisposizione della prossima legge di bilancio anche la fissazione degli **obiettivi di risparmio di spesa per le Amministrazioni centrali dello Stato** da conseguire nel **triennio 2023-2025**, nell'ambito della riforma 1.13 del **PNRR** all'interno della Missione 1, Componente 1.

Si segnala, a questo proposito, la prossima adozione ed entrata in vigore del **Dpcm** incaricato di definire la **ripartizione tra i Ministeri e le aree di intervento** degli obiettivi di risparmio di spesa per il triennio 2023-2025, fissati dal DEF di aprile 2022. Si rammenta, sotto questo profilo, che le amministrazioni centrali dello Stato dovranno assicurare risparmi di spesa di **800 milioni** di euro per il **2023**, **1.200 milioni** per il **2024** e **1.500 milioni** per il **2025**.

Le misure fiscali adottate in risposta alla raccomandazione n. 1 del Consiglio dell'Unione europea

La **Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 1 il 23 maggio 2022** invita, tra l'altro, l'Italia ad adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale per ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema, in particolare mediante una revisione delle aliquote d'imposta marginali effettive, l'allineamento dei valori catastali ai valori di mercato correnti, la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, anche per l'IVA, e delle sovvenzioni dannose l'ambiente, assicurando comunque equità, e la riduzione della complessità del codice tributario.

Al riguardo, nel documento presentato a settembre 2022, il Governo Draghi dava conto dell'*iter* del disegno di legge di riforma del sistema fiscale, esaminato nella XVIII Legislatura e tuttavia non concluso a causa della fine anticipata della medesima.

Per informazioni sul disegno di legge e sul contenuto della stessa, si rinvia al [portale della documentazione parlamentare](#).

Nella **NADEF presentata a settembre**, il Governo **inoltre** rilevava come - nell'ambito di una più ampia azione di riordino del sistema fiscale e di riduzione del *tax gap*, da attuare nell'orizzonte temporale del **PNRR** -, fossero stati compiuti alcuni passi **al di fuori del perimetro della legge delega**.

In particolare, si ricordava come la Relazione per orientare le azioni del Governo **volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione** del 20 dicembre 2021 delineasse un insieme articolato di misure per il contrasto dell'evasione da omessa fatturazione.

Tale relazione contiene: i) una valutazione di impatto *ex post* delle misure recanti incentivi ai consumatori; ii) un'analisi del rischio di evasione da omessa fatturazione; iii) una ricognizione tecnica delle possibili opzioni da valutare nella definizione della predetta strategia. La relazione è oggetto della *milestone* M1C1-101, conseguita a dicembre 2021.

Il Governo ricordava dunque l'avvenuta adozione di **alcune delle proposte contenute nella Relazione MEF, contestualmente all'adozione di misure già previste nel PNRR**.

Nel loro insieme questi interventi concernono:

- la piena operatività della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per la messa a disposizione della **dichiarazione IVA precompilata**.

Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 127 del 2015 (come modificato, da ultimo, dal decreto-legge n. 41 del 2021, cd. Sostegni) a partire dalle operazioni IVA effettuate dal 1° luglio 2021, in via sperimentale, nell'ambito di un programma di assistenza *on line* basato sui dati delle operazioni acquisiti con le fatture elettroniche e con le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere, nonché sui dati dei corrispettivi acquisiti telematicamente e sugli ulteriori dati fiscali presenti nel sistema dell'Anagrafe tributaria, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dei soggetti passivi dell'IVA residenti e stabiliti in Italia le bozze dei registri IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche IVA. A partire dalle operazioni IVA 2022, oltre alle bozze dei documenti di cui al punto precedente, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione anche la bozza della dichiarazione annuale IVA, dal 10 febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento. Per ulteriori dettagli si rinvia al provvedimento dell'Agenzia delle Entrate dell'8 luglio 2021 col quale sono state fissate le modalità di predisposizione dei documenti

Iva precompilati e le regole di accesso da parte degli operatori e degli intermediari delegati, sono state stabilite le attività di memorizzazione dei dati e la tenuta dei registri Iva convalidati e le regole di trattamento dei dati e sicurezza ed è stata individuata la platea dei destinatari. Dal 13 settembre 2021, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione un applicativo web dedicato ai registri Iva già precompilati;

- il miglioramento della banca dati delle **lettere di conformità**.
Dalla banca dati Regis si evince che l'Agenzia delle Entrate ha predisposto il piano delle attività, con evidenza dei criteri di rischio che saranno posti alla base degli incroci selettivi volti ad individuare gli errori e le omissioni da comunicare ai contribuenti. La calendarizzazione degli invii è già stata condivisa con il partner tecnologico. Alla data **del 27 settembre 2022** sono state inviate 1.930.717 “lettere di conformità” (74,80% del valore target);
- l'introduzione di **sanzioni amministrative per il rifiuto del pagamento elettronico**; al riguardo si ricorda che a partire dal 30 giugno 2022, nei casi di mancata accettazione di un pagamento elettronico, di qualsiasi importo, si applica una sanzione amministrativa di 30 euro aumentata del 4 per cento del valore della transazione per la quale non è stato accettato il pagamento (articolo 19-ter del decreto-legge n. 152 del 2021 e successive modifiche, introdotte dall'articolo 18, comma 1 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022).
Più in dettaglio, l'articolo 19-ter del decreto-legge n. 152 del 2021 aveva introdotto le sanzioni per la mancata accettazione di pagamenti digitali riproducendo la norma dell'articolo 23 del decreto-legge n. 124 del 2019 (abrogata in sede di conversione del citato decreto-legge) ed indicata dalla Commissione europea come riferimento per l'adempimento di questo traguardo con decorrenza primo gennaio 2023. Tale data è stata anticipata al 30 giugno 2022 dal decreto-legge n. 36 del 2022 entrato in vigore il primo maggio 2022;
- l'estensione della **trasmissione giornaliera dei pagamenti elettronici** nelle operazioni *business to consumer* - B2C, incrociabili con i corrispettivi e le fatture elettroniche (articolo 18, comma 4 del decreto-legge n. 36 del 2022).

Si citavano inoltre quali prossimi obiettivi, da conseguire entro la fine del 2022:

- l'invio di oltre 2,5 milioni di lettere di *compliance* finalizzate a incentivare l'adempimento spontaneo (20 per cento in più rispetto al 2019), sulla base dei controlli effettuati incrociando i dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate;
- una riduzione del 5 per cento dei cd. falsi positivi nell'invio delle lettere di *compliance*;

- un maggior gettito derivante dall'adempimento spontaneo per giungere a 2,4 miliardi.

Nella seconda relazione sullo stato di attuazione del PNRR, trasmessa al Parlamento il 6 ottobre 2022, in relazione allo stato di attuazione dei tre obiettivi con scadenza dicembre 2022 MIC1-105, MIC1-106 e MIC1-107, il precedente Governo segnalava una attuazione degli stessi in linea con le scadenze previste.

Dalla banca dati Regis si rileva che l'Agenzia delle Entrate ha predisposto il piano delle attività, con evidenza dei criteri di rischio che saranno posti alla base degli incroci selettivi volti ad individuare gli errori e le omissioni da comunicare ai contribuenti. La calendarizzazione degli invii è già stata condivisa con il partner tecnologico. Alla data del 27 settembre 2022 sono state inviate 1.930.717 "lettere di conformità" (74,80% del valore target).

Inoltre, dalla medesima banca dati si evince che alla data del 1° agosto 2022 sono stati conclusi i test finalizzati ad individuare le possibili anomalie presenti nelle platee di riferimento (es. sovra-rappresentazione di singoli codici ATECO, presenza di regimi speciali di tassazione etc.) per l'individuazione dei **falsi positivi**.

Alla data del 27 settembre 2022, a fronte dell'invio di n. 1.930.717 lettere di conformità inviate, sono stati rilevati n. 9.449 falsi positivi. Al momento non si rilevano criticità.

Dalla banca dati Regis si rileva infine che alla data del 28 settembre 2022, sono stati riscossi 2.134.069.408 euro. Lo stato di avanzamento dell'obiettivo è, quindi, pari al 87,12%. Al momento, nonostante le propagazioni economiche negative derivanti dall'emergenza bellica, non si rilevano criticità.

L'insediamento del nuovo Governo Meloni, a esito delle consultazioni elettorali di fine settembre 2022, ha comportato – come esposto già in precedenza – **la presentazione di una versione rivista ed aggiornata della NADEF 2022** presentata al Parlamento nel mese di **novembre 2022**.

Al riguardo il Governo in carica rammenta i **provvedimenti di finanza pubblica adottati dopo la NadeF di settembre 2022**, presentata dal precedente Governo, in particolare facendo riferimento alla ulteriore **proroga delle riduzioni fiscali sui carburanti**, già previste da precedenti provvedimenti intrapresi nel 2022, dapprima con decreto ministeriale del 19 ottobre 2022 per il periodo 1-3 novembre 2022 (con effetti pari a circa 93 milioni nel 2022) e poi con il decreto-legge n. 153 del 2022 per il periodo 4-18 novembre 2022.

Al riguardo la versione aggiornata e rivista della NADEF di novembre 2022 rammenta che tali proroghe incidono sul deficit della PA in quanto i relativi effetti finanziari sono compensati mediante l'utilizzo delle maggiori entrate dell'IVA, derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale del petrolio greggio registrate nel periodo 1° settembre - 13 ottobre 2022,

nonché tramite la riduzione e la razionalizzazione di fondi e spese del bilancio dello Stato.

La versione rivista e aggiornata della NADEF presentata il 4 novembre 2022, aggiorna, come già evidenziato nel presente lavoro, anche il **quadro programmatico per l'anno in corso** e con riferimento al triennio 2023-2025.

Con riguardo al **2022**, sotto il profilo dei **provvedimenti fiscali**, il Governo – confermando l'obiettivo di deficit per il 2022 del DEF - evidenzia **l'utilizzo dello spazio di bilancio disponibile**, circa **nove miliardi**, in larga parte a copertura di nuove misure di mitigazione del costo dell'energia, quali la **riproposizione dei crediti di imposta** a favore delle **imprese** e il **taglio delle accise sui carburanti fino al 31 dicembre 2022**, mediante un apposito decreto-legge in corso di perfezionamento al momento di redazione del presente lavoro.

Per quanto invece concerne gli anni successivi, il Governo ha annunciato che le **risorse della manovra netta saranno impiegate per il contrasto al caro energia nei primi mesi del 2023**, preannunciando altresì il **monitoraggio** su base continuativa dell'andamento dei prezzi energetici e del loro impatto su imprese e famiglie nei primi mesi del 2023.

Al più tardi in occasione della predisposizione del prossimo DEF, il Governo intende valutare la sussistenza della necessità di ulteriori interventi di calmierazione delle bollette e di aiuti a imprese e famiglie, con la definizione delle modalità di finanziamento di tali interventi.

Investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica

Nella NADEF di settembre 2022, nell'ambito della raccomandazione **CSR1**, si ricordano le misure intraprese in materia di **rischio idrogeologico**.

In particolare viene ricordata l'emanazione, nella XVIII legislatura, di numerose disposizioni finalizzate – in linea con quanto richiesto nella milestone associata alla misura M2C4-1 del PNRR, da conseguire entro giugno 2022 – all'accelerazione delle procedure per l'elaborazione dei progetti, alla semplificazione dell'iter realizzativo e di finanziamento degli stessi, nonché ad aumentare la capacità amministrativa degli organi responsabili dell'attuazione di tali progetti e a rafforzare il coordinamento tra i vari livelli di governo coinvolti.

Tra gli interventi di maggior rilievo si ricordano: l'art. 4 del D.L. 22/2021, che ha attribuito, tra l'altro, al Comitato interministeriale per la transizione ecologica il coordinamento delle politiche in materia di contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo; le misure in materia di contrasto al dissesto idrogeologico di cui agli articoli 36, 36-bis, 36-ter del D.L. 77/2021; le misure di accelerazione delle attività dei commissari in materia ambientale di cui all'art.17-

octies del D.L. 80/2021; il D.P.C.M. 27 settembre 2021 recante “Aggiornamento dei criteri, delle modalità e dell’entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico”; gli artt. 16 e 22 del D.L. 152/2021 che recano modifiche alla disciplina del Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e misure per agevolare la realizzazione degli interventi finanziati con le risorse del PNRR volti a fronteggiare il rischio di alluvione e il rischio idrogeologico.

La NADEF evidenzia altresì quanto già attuato e in programma in materia di **infrastrutture idriche**, per la gestione ottimale delle risorse idriche e per la riduzione di perdite e sprechi, in particolare richiamando la [nota pubblicata sul sito internet Italiadomani](#) ove si evidenzia che il PNRR prevede un investimento di oltre 4,3 miliardi di euro.

Tale importo è la somma di quattro interventi di grande portata: 2 miliardi di euro per nuove infrastrutture idriche primarie su tutto il territorio nazionale; 900 milioni di euro per la riparazione, la digitalizzazione e il monitoraggio integrato delle reti idriche in modo da diminuire sostanzialmente le perdite di acqua; oltre 800 milioni per il potenziamento e l'ammodernamento del sistema irriguo nel settore agricolo; 600 milioni in investimenti per la depurazione delle acque reflue da riutilizzarsi in agricoltura e manifattura.

Viene altresì ricordato che è stato formalmente conseguito l’obiettivo di semplificazione della normativa per gli interventi nelle infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico.

Il comma 4-*bis* dell'art. 2 del D.L. 121/2021 ha modificato la disciplina relativa alla formazione e all’attuazione del Piano di infrastrutturazione, che, tra l’altro, ha assunto la denominazione di “Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico” e non risulta più articolato in due sezioni denominate «acquedotti» e «invasi».

1.2 Procedere con l'attuazione del PNRR e con i negoziati per gli strumenti della politica di coesione 2021-2027

 **Raccomandazione n. 2:** *procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021; concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei programmi;*

Attuazione del PNRR e politica di coesione 2021-2027

La **Raccomandazione n. 2 del Consiglio dell'Unione europea** invita l'Italia a procedere con l'attuazione del Piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, e a concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei programmi.

Per quanto riguarda l'**attuazione del PNRR** si ricorda che la normativa europea prevede che la Commissione autorizzi, su base semestrale, l'erogazione dei fondi agli Stati membri solo se risultano conseguiti, in maniera soddisfacente, i traguardi e gli obiettivi previsti nel Piano nazionale, che riflettono i progressi compiuti nella realizzazione degli investimenti e delle riforme.

All'inizio del mese di luglio 2022 il Governo ha dichiarato il conseguimento di tutti gli obiettivi (45 interventi, di cui 15 riforme e 30 investimenti) previsti per il secondo semestre di attuazione del Piano (**primo semestre 2022**). Il 27 settembre 2022 la Commissione europea ha espresso una [valutazione preliminare positiva](#) sul raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti per il primo semestre del 2022, ai fini dell'erogazione della seconda rata di 21 miliardi. Entro quattro settimane è previsto il parere del Comitato economico e finanziario, all'interno del Consiglio dei ministri Ue delle Finanze. In caso di parere positivo, la Commissione erogherà all'Italia la rata di 21 miliardi di euro, entro un mese dal parere tecnico.

In relazione ai traguardi e agli obiettivi conseguiti entro il 30 giugno 2022, si rinvia al [dossier](#) predisposto dal Servizio studi della Camera.

Nel **secondo semestre 2022** sono previsti 55 interventi, di cui 23 inerenti Riforme e 32 relativi Investimenti. Per la gran parte degli interventi (39) è previsto il conseguimento di traguardi (ossia adozione di norme, conclusione di accordi, aggiudicazione di appalti, avvio di sistemi

informativi, ecc.), mentre poco meno di un terzo degli interventi (16) prevede il conseguimento di obiettivi (ovvero indicatori misurabili che consentono di determinare un risultato in termini di quantità raggiunta).

Il 6 ottobre 2022 il Governo Draghi ha trasmesso al Parlamento la [seconda Relazione sullo stato di attuazione Piano](#). In una prima sezione sono elencati i progressi compiuti nell'attuazione del PNRR nel corso del 2022. In una seconda sezione sono contenute le indicazioni puntuali sullo stato di avanzamento di ciascuna misura del Piano, riforme e investimenti, come fornite dalle Amministrazioni titolari.

In relazione ai traguardi e agli obiettivi conseguiti entro il 31 dicembre 2022, si rinvia al [dossier](#) predisposto dal Servizio studi della Camera (aggiornato al 10 ottobre 2022).

Per quanto concerne lo **stato di avanzamento finanziario**, l'ammontare delle spese sostenute **al 31 agosto 2022** è pari a **11,75 miliardi di euro** circa. Le tre linee di intervento che contribuiscono maggiormente a tale ammontare sono "Infrastrutture e trasporti" (3,62 miliardi circa), "Transizione 4.0" (2,97 miliardi), "Ecobonus e Sismabonus" (2,77 miliardi). Nell'introduzione della NADEF presentata a settembre si afferma che **entro il 2022 saranno effettivamente spesi circa 21 miliardi**.

Riguardo alla **programmazione della politica di coesione**, il 15 luglio 2022, a conclusione del negoziato formale avviato il 17 gennaio 2022 dal Dipartimento per le politiche di coesione, è stato [approvato l'Accordo di partenariato](#) 2021-2027 dell'Italia. All'Accordo sono collegati 8 programmi nazionali e 38 programmi regionali. Per supportare il processo di definizione e notifica dei programmi, il Dipartimento per le politiche di coesione ha posto in essere un'azione di presidio e accompagnamento delle amministrazioni. Nella fase attuale, tutti i programmi risultano notificati formalmente alla Commissione europea e alcuni di essi sono stati approvati con Decisione di esecuzione.

Si tratta, nel complesso, di circa **43,1 miliardi di risorse comunitarie assegnate all'Italia**, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale la gran parte dei quali destinata alle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi). Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal **cofinanziamento nazionale**, per un totale di risorse finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027 pari a oltre 75 miliardi di euro.

La strategia sostenuta dall'Accordo di partenariato 2021-2027, anche in coerenza con le Raccomandazioni specifiche del semestre europeo, indirizza i fondi disponibili verso interventi rivolti al conseguimento dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra ([Green Deal](#) europeo) e per una società più giusta e inclusiva (Social Pillar

europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile. L'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato è articolata su 5 Obiettivi strategici di policy (per un'Europa più intelligente; più verde; più connessa; più sociale e inclusiva; più vicina ai cittadini), attuati attraverso i Programmi Regionali promossi da tutte le Regioni e le Province Autonome (cui sono riservati circa 48,5 miliardi di euro) e 10 Programmi Nazionali (cui sono riservati 25,6 miliardi di euro), a titolarità della Amministrazioni centrali.

La riforma della Pubblica amministrazione

Nelle [Raccomandazioni del 12 luglio 2022 il Consiglio dell'Unione europea](#) ha invitato l'Italia a procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, segnalando tra le principali azioni, il processo di riforma della pubblica amministrazione.

Il Consiglio dell'Unione europea, con le raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha costantemente invitato il nostro Paese a “migliorare l'**efficienza della pubblica amministrazione**, in particolare investendo nelle **competenze dei dipendenti pubblici**, accelerando la **digitalizzazione** e aumentando l'efficienza e la qualità dei **servizi pubblici locali**” (si veda la [Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia](#), ed in particolare la Raccomandazione n. 3, che ricalca in gran parte le Raccomandazioni del 2018 e del 2017). Lungo la stessa linea direttrice, nelle Raccomandazioni 2020 il Consiglio aveva invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare “un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali” (Raccomandazione n. 3) e a “migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione” (Raccomandazione n. 4), nella considerazione che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.”. Nelle [raccomandazioni 2021](#) si segnalava di prestare particolare attenzione alla **transizione digitale**.

Nella [Relazione per Paese relativa all'Italia 2022](#) (cd. *Country Report 2022*) del 23 maggio 2022, la Commissione Europea, nonostante alcuni miglioramenti compiuti negli ultimi anni, individua ancora nelle carenze strutturali di lunga data nel settore pubblico uno degli ostacoli principali agli investimenti e alla crescita della produttività. La pubblica amministrazione italiana **non** è ancora **sufficientemente reattiva** nei confronti delle imprese e non è efficiente in ragione di una gestione inefficace del pubblico impiego, dell'**eccessiva burocrazia** e della **scarsa**

capacità amministrativa, in particolare a livello locale (si cfr., in particolare, l'allegato 11).

Il *Report* tuttavia riconosce che **il PNRR mira a modernizzare la pubblica amministrazione italiana**, in particolare per quanto concerne la capacità amministrativa, il quadro degli appalti pubblici, nonché gli investimenti nella digitalizzazione.

Com'è noto, la riforma della pubblica amministrazione – con le misure volte in primo luogo alla digitalizzazione del settore pubblico, alla semplificazione amministrativa e alla valorizzazione della capacità amministrativa e assunzionale - costituisce uno degli assi centrali della Missione 1 del PNRR (per approfondimenti si veda il dossier di documentazione dei Servizi Studi della Camera e del Senato).

In merito, nel Programma nazionale di riforma (PNR) 2022 il Governo individuava **quattro priorità di azione** per modernizzare e rendere più efficiente e competente la pubblica amministrazione:

- il miglioramento dei meccanismi di **accesso** e delle **procedure di selezione** in modo da favorire il ricambio generazionale;
- la **semplificazione** di norme e procedure;
- la qualificazione e la **riqualificazione** delle **risorse umane**;
- la **digitalizzazione** (su cui si rinvia al paragrafo “Transizione digitale”).

Venivano inoltre descritti i principali traguardi raggiunti e le misure in corso di adozione.

I primi passi per l'attuazione della riforma generale della PA siano stati compiuti tra il primo ed il secondo semestre del 2021, come previsto nel cronoprogramma del PNRR. Ulteriori traguardi sono stati raggiunti nel 2022 (si cfr. le [pagine web](#) dedicate sulla piattaforma dei Temi dell'attività parlamentare).

Nella **nota di aggiornamento al DEF 2022** presentata al Parlamento a settembre 2022 (par. IV.3 p. 117 ss.) il precedente esecutivo evidenziava che il processo di riforma della pubblica amministrazione presentato con il PNRR sta proseguendo nel rispetto del cronoprogramma stabilito, soffermandosi sui provvedimenti adottati dopo la presentazione del DEF e, in particolare, su alcune misure introdotte con il D.L. n. 36 del 2022 (c.d. decreto-legge PNRR-*bis*).

Procedure di accesso e di selezione del personale

Tra gli obiettivi fissati dal PNRR nell'ambito della riforma della PA vi è il **miglioramento dei meccanismi di accesso e delle procedure di selezione del personale**, anche al fine di favorire il ricambio generazionale. Come evidenziato anche dalla Commissione europea nella [Relazione per Paese 2022](#) (pag. 52), infatti, la forza lavoro del settore pubblico italiano è

una delle più anziane, con il 34,1 per cento dei lavoratori compreso nella fascia di età tra i 55 e i 74 anni.

In merito all'attuazione di tale obiettivo, la Nota, presentata al Parlamento a settembre 2022, evidenzia che la definizione del relativo quadro normativo, iniziata con i decreti legge nn. 44 e 80 del 2021, si è conclusa con l'emanazione del **D.L. n. 36 del 2022** il quale, in particolare:

- ha modificato la **procedura semplificata**, già introdotta a regime dal richiamato D.L. 44/2021, **per lo svolgimento dei concorsi pubblici**, prevedendo, tra l'altro, che per i concorsi banditi a decorrere **dal 1° maggio 2022** si proceda all'espletamento di almeno una prova scritta, a differenza della prova unica prevista dalla formulazione originaria del medesimo D.L. 44/2021;
- ha reso **obbligatoria**, a decorrere **dal 1° novembre 2022**, **l'iscrizione al Portale unico del reclutamento InPA** per le amministrazioni pubbliche centrali e per le autorità amministrative indipendenti per tutte le procedure di assunzione a tempo determinato e indeterminato nella PA, estendendo al contempo anche alle regioni e agli enti locali la possibilità di utilizzare il medesimo portale⁵⁷;
- ha previsto che le nuove **linee di indirizzo per le PA** relative alla predisposizione dei rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale – adottate con [decreto](#) del Dip.to della funzione pubblica del 22 luglio 2022 - concernano anche la **definizione dei nuovi profili professionali**, individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere;
- ha previsto l'inserimento nei codici di comportamento dei dipendenti delle PA di una sezione sul **corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media**, nonché lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico;
- ha previsto che entro il 31 dicembre 2022, con decreto del Presidente della Repubblica, si **aggiorni la disciplina** relativa allo svolgimento dei concorsi pubblici dettata dal **D.P.R. 487/1994**;
- ha parzialmente ridefinito il quadro normativo della **mobilità volontaria**.

⁵⁷ Le relative modalità di utilizzo da parte di regioni ed enti locali sono definite con apposito [decreto](#) (in attesa di registrazione della Corte dei conti). Il decreto stabilisce altresì che, in fase di prima applicazione e comunque non oltre il 31 maggio 2023, le regioni e gli enti locali possono continuare ad utilizzare anche i propri portali eventualmente già in uso.

Formazione dei dipendenti

Altro tassello della riforma del pubblico impiego è costituito dagli investimenti previsti dal PNRR al fine di **migliorare le competenze** dei dipendenti pubblici, attraverso apposita **formazione**.

Tali investimenti hanno dato luogo:

- alla presentazione del Piano strategico "**Ri-formare la PA**" rivolto ai 3,2 milioni di dipendenti pubblici e articolato in due filoni: il primo, "**PA 110 e lode**", inaugurato dal protocollo d'intesa firmato ad ottobre 2021, agevola l'iscrizione dei dipendenti pubblici a corsi di laurea e master presso tutte le Università italiane; il secondo prevede l'avvio di programmi formativi specifici per sostenere le transizioni previste dal PNRR⁵⁸;
- all'istituzione, con [DM 23 marzo 2022](#), di due programmi, "**Tirocinio InPA**" e "**Dottorato InPA**", volti alla promozione, rispettivamente, dell'orientamento professionale di studenti universitari e di contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca presso le PA.

La Nota ricorda, infine, anche il recente lancio di [Capacity Italy](#), una piattaforma di servizi che consente a tutte le amministrazioni di disporre delle conoscenze e delle competenze necessarie per partecipare all'attuazione del PNRR.

Digitalizzazione

In materia di **digitalizzazione** la NADEF 2022 presentata al Parlamento a settembre 2022 (par. IV.3 p. 119) mette in rilievo la costituzione, ad opera del decreto-legge 36/2022 (art. 28, c.d. decreto PNRR bis), della società della NewCo denominata 3-I spa, in attuazione della riforma prevista dal PNRR denominata *Supporto alla trasformazione delle PA* (M1C1 R 1.2-10).

La riforma definisce la *governance* necessaria per sostenere le PA centrali e locali nel campo della digitalizzazione. Si prevede l'istituzione di un ufficio per la trasformazione digitale della PA. (*Transformation office*) composta da un team centrale, affiancato da sette team territoriali a supporto della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Inoltre si prevede l'istituzione di una nuova società (NewCo) dedicata a *Software development & operations management* per sostenere l'aggiornamento digitale delle amministrazioni centrali.

La società, con sede in Roma, a capitale interamente pubblico, svolge le proprie attività a favore dell'INPS dell'INAIL, dell'ISTAT, della Presidenza del Consiglio, del Ministero del lavoro e di altre pubbliche amministrazioni centrali. Con il DPCM 5 agosto 2022 è stato approvato lo statuto di 3-I Spa.

⁵⁸ Sul punto, si segnala che il DM 351 del 9 aprile 2022 prevede 2.500 borse di dottorato di durata triennale per la frequenza di percorsi di dottorato relativi agli ambiti di interesse del PNRR, di cui 1.000 per la pubblica amministrazione (400 al Sud).

La Nota indica alcuni dei traguardi da conseguire entro il secondo semestre del 2022, alcuni dei quali già raggiunti. In particolare, le azioni in corso riguardano:

- la digitalizzazione della amministrazione italiana e in particolare il rafforzamento dei servizi ai cittadini, come la piattaforma PagoPA e l'applicazione 'IO', finanziati con l'investimento *Servizi digitali e esperienza dei cittadini* (M1C1 I 1.4);
- il completamento del portale digitale unico e del Polo strategico nazionale (PSN). Si rileva che il 24 agosto 2022 è stato firmato il contratto per la realizzazione e gestione del Polo Strategico Nazionale, l'ambiente *cloud* destinata ad ospitare la Piattaforma digitale nazionale dati, operativa da ottobre 2022, dove migreranno materialmente i dati delle p.a.;
- la piena operatività della Agenzia per la cybersicurezza nazionale - compresa la definizione dell'architettura dell'intero ecosistema della cybersecurity nazionale e l'avvio della rete dei laboratori di screening e certificazione della cybersecurity. Si ricorda che il decreto-legge 82/2021 ha definito l'architettura nazionale di cybersicurezza e ha istituito l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), di cui sono stati adottati i regolamenti di organizzazione. Il cronoprogramma prevede entro il dicembre 2022 il conseguimento di ulteriori 4 traguardi per i quali si prevede la realizzazione nel termine prestabilito: Dispiego iniziale dei servizi nazionali di cybersecurity; Avvio della rete dei laboratori di screening e certificazione della cybersecurity; Attivazione di un'unità centrale di audit per le misure di sicurezza PSNC e NIS; Sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza T1.

Semplificazione amministrativa

In relazione agli ulteriori traguardi raggiunti nel processo di semplificazione della PA, nella Nota il Governo riferisce della **fase attuativa** per l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni del **Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)**, il documento unico di programmazione e *governance* introdotto con il D.L. n. 80 del 2021, che assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

L'**articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80** ha prescritto l'adozione del PIAO alle pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative (comma 1). Per individuare il novero delle PA si fa riferimento alla definizione di cui al Testo unico in materia di impiego alle dipendenze delle PA (art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 165 del 2001). Per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, sono

definite in sede di attuazione modalità semplificate per l'adozione del Piano (art. 6, comma 6).

I relativi atti di attuazione sono stati adottati con il **d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81**, che ha individuato gli adempimenti relativi ai **Piani assorbiti dal Piano integrato** di attività e organizzazione.

In particolare, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del PIAO, gli adempimenti inerenti i seguenti atti di pianificazione:

- Piano dei fabbisogni del personale e Piano delle azioni concrete;
- Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio;
- Piano della performance;
- Piano di prevenzione della corruzione;
- Piano organizzativo per il lavoro agile;
- Piano delle azioni positive.

Contestualmente è stato adottato con **D.M. 30 giugno 2022, n. 132** il regolamento che definisce il contenuto del PIAO. Con quest'ultimo decreto sono state definite anche modalità semplificate per l'adozione del Piano da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Dal 1° luglio 2022 è operativo il [portale](#) in cui le amministrazioni possono inserire i loro Piani integrati e trasmetterli al Dipartimento della Funzione pubblica per la pubblicazione.

Le pubbliche amministrazioni tenute alla sua adozione pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti **entro il 31 gennaio di ogni anno** nel proprio sito internet istituzionale. Sono tenute inoltre a trasmetterli al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, per la pubblicazione sul relativo portale (comma 4). In sede di prima applicazione, il termine per l'adozione del Piano da parte delle pubbliche amministrazioni è stabilito **al 30 giugno 2022** (termine più volte prorogato), in luogo del 31 gennaio, come previsto a regime. La mancata adozione del Piano è oggetto di **sanzioni** indicate dalla legge (comma 7).

Sempre in tema di semplificazione, nella nota si ricorda altresì che entro la fine del 2022 è prevista **l'entrata in vigore delle procedure amministrative per la riforma della semplificazione finalizzata all'attuazione del PNRR**.

Sul punto merita precisare che una parte degli interventi di semplificazione nei settori chiave per l'attuazione del PNRR contenute nei decreti –legge n. 77 e n. 152 del 2021 sono stati realizzati con norme suscettibili di applicazione immediata. Per quanto riguarda le disposizioni che richiedono successivi interventi di natura secondaria, dal Regis si apprende che sono stati individuati 11 interventi attuativi di semplificazione

(di cui 9 adottati e 2 in corso di adozione) di competenza di diverse amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda lo **stato di attuazione dei progetti del PNRR** in materia di semplificazione, si ricorda che la [Relazione del Governo del 23 dicembre 2021](#) dà conto dei risultati raggiunti nel primo semestre di attuazione in relazione ai primi 51 obiettivi previsti dal Piano, di cui tre concernenti la semplificazione (M1C1 - 52, 53 e 54), mentre la seconda [Relazione del Governo del 5 ottobre 2022](#) dà conto di un quarto traguardo in materia (M1C1 - 57), nonché di ulteriori dettagli sui progetti in via di realizzazione.

Concorrenza

Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** considera la **tutela** e la **promozione della concorrenza fattore essenziale** per favorire l'efficienza e la **crescita economica** e per garantire la ripresa dopo la pandemia, nonché una maggiore giustizia sociale. Tra gli obiettivi del Piano vi è dunque l'impegno di rispettare la **cadenza annuale della legge sulla concorrenza**, essendo tale legge essenziale per rivedere in via continuativa lo stato della legislazione al fine di verificare se permangano vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto del quadro socioeconomico. Il primo traguardo, conseguito, è stato l'adozione della **legge per il mercato e la concorrenza per il 2021** (Legge n. [118/2022](#) del 5 agosto 2022), anche indicata tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024.

La **NADEF di settembre**, adottata dal precedente Esecutivo, evidenzia che la **completa implementazione** della legge sulla concorrenza **richiede l'emanazione, entro l'anno, di sette decreti attuativi**, cui si aggiungono quattro decreti ministeriali (su porti, gas e due su farmaci emoderivati) e le linee guida sui poteri Antitrust in merito all'abuso di dipendenza economica delle piattaforme digitali. In proposito, in Consiglio dei Ministri n. 95 del 16 settembre 2022 sono stati approvati - in esame preliminare - due schemi di decreti legislativi relativi al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e alla mappatura e trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici. Per approfondimenti, si rinvia al [tema](#) dell'attività parlamentare sulla tutela della concorrenza.

La riforma degli appalti

Nella **NADEF di settembre**, nell'ambito della raccomandazione **CSR2** sullo stato di attuazione del PNRR, si evidenzia, in particolare, il rispetto delle scadenze relative alla **riforma degli appalti pubblici**, grazie all'entrata in vigore della legge delega di riforma del **Codice dei contratti pubblici**, [legge n. 78 del 2022](#).

In sintesi, la legge 21 giugno 2022, n. 78, volta a riformare il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi

relativi alla disciplina dei contratti pubblici, al fine di adeguarne la disciplina a quella del diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate. Per approfondire si rinvia al seguente [link](#) sul sito della Camera dei deputati.

Tra le altre misure portate a termine nel PNRR, rientrano anche i **progetti di rigenerazione urbana** ([PNRR - M5.C2.2 - Investimento 2.1](#)), per un importo previsto pari a 3,3 miliardi di euro, presentati dai comuni beneficiari delle assegnazioni previste nel [decreto 30 dicembre 2021](#), da destinare ad investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Rientrano in tale ambito, secondo il documento in esame, anche le misure per la riduzione del disagio abitativo nelle periferie urbane, attraverso la riqualificazione e l'incremento dell'edilizia sociale, che hanno condotto alla stipula di 158 convenzioni con i comuni, relative ai **programmi innovativi della qualità dell'abitare** (PInQuA), per un finanziamento previsto pari a 2,8 miliardi ([PNRR - M5.C2.2 - Investimento 2.3](#)), assegnato con il [decreto 7 gennaio 2021](#).

Per un esame analitico delle suddette misure si rinvia alla tematica "[Ambiente, infrastrutture e politiche abitative](#)" presente nel portale della documentazione della Camera dei deputati.

Viene inoltre sottolineato il rafforzamento dell'**economia circolare** e della **gestione dei rifiuti**, avvenuto in particolare con l'adozione della [Strategia nazionale per l'economia circolare](#) e con l'approvazione del [Programma nazionale per la gestione dei rifiuti](#) (PNGR). Tale ultimo documento è strettamente collegato agli investimenti per il potenziamento delle infrastrutture di gestione dei rifiuti; a tale proposito, l'art. 22 del D.L. 144/2022 (c.d. aiuti ter) prevede che le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari ai fabbisogni impiantistici individuati dal PNGR siano da considerarsi interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

La NADEF sottolinea altresì che due importanti traguardi riguardano il **contrasto al dissesto idrogeologico e alla siccità**: si tratta della semplificazione del quadro giuridico per la gestione dei rischi idrogeologici (illustrato in relazione alla raccomandazione CSR1, v. *supra*) e della semplificazione normativa per gli interventi nelle infrastrutture idriche primarie (comma 4-*bis* dell'art. 2 del D.L. 121/2021).

1.3 Ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili, diversificare le importazioni energetiche, sviluppare le energie rinnovabili, promuovere la mobilità sostenibile



Raccomandazione n. 3: ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e adottare misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.

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

Gli obiettivi della **transizione energetica** e della **riduzione della dipendenza** dalle **fonti fossili**, in particolare dal gas, hanno acquisito sempre più rilevanza nell'agenda di Governo.

Considerato che, allo stato, oltre il 95 per cento del gas naturale consumato in Italia viene importato dall'estero, un primo passo è stato **diversificare le forniture**, concludendo accordi con l'Algeria e l'Egitto, ma l'obiettivo resta valorizzare la **produzione nazionale** di gas naturale incrementandone le forniture e gli stoccaggi, anche a fini di **sicurezza energetica**.

In tale ottica, le opere finalizzate all'incremento della capacità di **rigassificazione** nazionale costituiscono **interventi strategici di pubblica utilità, indifferibili e urgenti**, per la cui realizzazione è nominato un Commissario straordinario.

L'obiettivo di conseguire la **decarbonizzazione** implica, da un lato, la necessità di rilanciare il ruolo dell'**energia elettrica**, in particolare quella da fonti **rinnovabili**, ragion per cui anche lo sviluppo delle reti e delle connessioni elettriche rappresenta una priorità; dall'altro, la necessità di sviluppare la **filiera dell'idrogeno verde** (M2C2 - Investimento 5.2 del PNRR e relativi 'Progetti bandiera').

Quanto allo sviluppo delle **energie rinnovabili**, nella NADEF di settembre si rimarca l'approvazione del **[Piano per la transizione ecologica \(PTE\)](#)**, che fornisce un **quadro delle politiche ambientali ed energetiche**

integrato con gli obiettivi già delineati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché gli interventi più recenti, contenuti nei decreti legge n. 21/2022 (L. n. 51/2022) e 50/2022 (L. n. 91/2022), per consentire - in ambito agricolo - il pieno utilizzo della capacità tecnica installata di produzione per gli impianti a biogas già in esercizio e le numerose misure di **semplificazione per favorire la realizzazione di impianti di produzione di energia alimentati a FER**, in particolare, di **impianti fotovoltaici** a terra.

Quanto all'**efficienza energetica**, la NADEF evidenzia i progressi significativi, soprattutto in alcuni settori (trasporti e industria) che hanno mostrato *performance* superiori rispetto agli altri. Nel quadro del PNRR, che all'efficienza energetica degli edifici, in particolare alla riqualificazione del settore immobiliare (che rappresenta circa il 12 per cento delle emissioni) ha dedicato consistenti risorse, la normativa successiva alla legge di bilancio 2022, ha proseguito il programma di conversione energetica del parco immobiliare con specifici provvedimenti che modificano il quadro degli **incentivi per gli edifici pubblici e privati**, ivi inclusi i **luoghi della cultura**. Nel primo semestre del 2022 è stato lanciato il **Portale nazionale per l'efficienza energetica** degli edifici, il Piano d'informazione e formazione rivolto al settore civile; l'aggiornamento e il Fondo nazionale per l'efficienza energetica e sono state introdotte norme per l'accelerazione della fase realizzativa dei progetti finanziati dal Programma di riqualificazione energetica della pubblica amministrazione centrale (PREPAC). È stata anche creata la '**Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici**' che supporta le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali nella realizzazione degli investimenti in tempi certi.

Per approfondimenti sui punti di intervento citati, si rinvia al [tema](#) dell'attività parlamentare su risparmio ed efficienza energetica e al [tema](#) sulle energie rinnovabili.

Infine, con riferimento allo sviluppo della **mobilità sostenibile**, si dà conto dell'avvenuto rifinanziamento dei contributi cd. **marebonus** e **ferrobonus** per il 2022; dell'introduzione della possibilità per le Autorità di sistema portuale di procedere alla **riduzione dei canoni di concessione** al fine di promuovere il traffico ferroviario delle merci in ambito portuale; della concessione di cd. **ecobonus** per l'acquisto di veicoli ecologici e la rottamazione dei veicoli più inquinanti; della semplificazione delle norme per la realizzazione di **punti di ricarica di veicoli elettrici**; degli incentivi alla sperimentazione e alla ricerca al fine di conseguire la più ampia diffusione dell'**idrogeno nel trasporto ferroviario e stradale**, che rappresenta una delle sfide principali che derivano dall'attuazione del PNRR.

ALLEGATI

1. IL RAPPORTO PROGRAMMATICO SULLE SPESE FISCALI

Il Governo, in ottemperanza al dettato normativo, ha presentato in allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 (NADEF 2022) il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali⁵⁹.

Nello specifico, si ricorda che l'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 160 del 2015, intervenendo sulla legge di contabilità e finanza pubblica⁶⁰, dispone che la NADEF sia corredata da "un **rapporto programmatico** nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica". Nell'indicazione degli interventi resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. "Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma".

L'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 160 del 2015 ha previsto altresì l'inserimento in allegato allo stato di previsione dell'entrata di un **rapporto annuale sulle spese fiscali**, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso⁶¹.

⁵⁹ Si tratta del sesto rapporto programmatico sulle c.d. spese fiscali.

⁶⁰ Inserendo il comma 5-*bis* all'articolo 10-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁶¹ "Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale".

La procedura di monitoraggio e riordino delle spese fiscali delineata dal citato decreto legislativo prevede dunque **due strumenti**: da una parte il **rapporto programmatico**, da allegare alla NADEF, che è atto di natura politica del Governo; dall'altra, il **rapporto annuale** di ricognizione delle spese fiscali, di natura tecnica, elaborato da una Commissione di esperti⁶². Il rapporto annuale dovrebbe costituire la base informativa per la redazione del rapporto di natura programmatica. Nella procedura delineata dalla legge la pubblicazione del rapporto programmatico precede quella del rapporto annuale, per cui il primo non può che fare riferimento al rapporto dell'anno precedente. La Commissione di esperti chiamata ad elaborare la ricognizione annuale sulle spese fiscali (la c.d. Commissione Marè) ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di un intervento normativo che meglio definisca la relazione logico-temporale tra i due strumenti base del monitoraggio delle spese fiscali.

Il rapporto programmatico 2022⁶³ è articolato in tre paragrafi. Nel primo è illustrato il quadro normativo di riferimento. Nel secondo, si dà conto del lavoro svolto dalla Commissione di esperti sulle *tax expenditures*. Il terzo paragrafo è infine dedicato alle linee programmatiche per il riordino delle agevolazioni fiscali e alle prospettive di medio termine.

Nello specifico, il rapporto programmatico 2022, dopo aver ricordato il quadro normativo di riferimento, evidenzia che dalla lettura del rapporto annuale sulle spese fiscali (2019) si evince che la Commissione ha deciso di scegliere, come peraltro fatto negli anni precedenti, quale metodo di valutazione degli effetti finanziari derivanti dalle spese fiscali, il metodo del *benchmark* legale, nel quale il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente (*current tax law*)⁶⁴. Pertanto sono stati tralasciati altri metodi di definizione delle spese fiscali⁶⁵, sottolineando che il metodo prescelto consiste nel valutare, volta per volta, se una disposizione di natura agevolativa rappresenti una caratteristica strutturale del tributo oppure costituisca una deviazione dalla norma; solo in tale ultimo caso la misura sarà considerata una spesa fiscale⁶⁶.

⁶² La commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il 28 aprile 2016.

⁶³ Senato della Repubblica, Doc. LVII n. 01-*bis*-AllegatoII.

⁶⁴ Già nel precedente rapporto redatto dalla commissione si erano individuate, classificate e stimate le spese fiscali con il metodo del sistema fiscale vigente.

⁶⁵ In particolare il *benchmark* teorico, che risulta essere soggetto ad un ampio margine di arbitrio, ed il *benchmark* della spesa equivalente, che avrebbe comportato una definizione di spesa fiscale troppo restrittiva.

⁶⁶ La valutazione è basata sia sull'esame di carattere sistematico del tributo, a partire dalle norme istitutive e dalla loro giustificazione, sia sulla considerazione della portata dimensionale della disposizione (sia sotto il profilo finanziario in termini di gettito, sia con riferimento al numero di soggetti destinatari della misura).

Il rapporto programmatico ricorda quindi i criteri di classificazione prescelti dalla Commissione per il censimento delle spese fiscali ed in particolare il riferimento alle missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato. Una scelta che - si legge nel rapporto programmatico - agevola peraltro "i confronti tra le spese fiscali ed i programmi di spesa destinati alle medesime finalità", previsti dalla norma.

Il rapporto riporta poi, a titolo esemplificativo, alcune tavole riepilogative recanti evidenza delle classificazioni per tributo, per natura dell'agevolazione e per classe di costo utilizzate nel rapporto annuale 2021⁶⁷. Il numero totale delle spese fiscali nel 2021 è di 592 voci, rimasto pressoché invariato rispetto al 2020 (602 voci)⁶⁸.

Per quanto attiene alle "finalità", cui fa riferimento la disposizione normativa, si legge che "la Commissione ha valutato, anche in questo rapporto 2021, diverse ipotesi di classificazione, ispirandosi anche alle esperienze degli altri paesi⁶⁹".

Ad un primo esame delle citate tavole allegate al rapporto programmatico sulle spese fiscali si evidenzia che circa un quarto delle misure fiscali (167 su 592) interessa l'IRPEF; di queste, poco meno del 40 per cento (64 su 167) hanno un'incidenza sul gettito inferiore a 10 milioni di euro.

⁶⁷ Come già indicato nel "rapporto sulle spese fiscali 2017", l'elenco delle spese fiscali per missione utilizzato è composto di 20 voci, che possono essere confrontate anche con la classificazione delle spese COFOG in sede UE. Tuttavia, come si legge nel "rapporto sulle spese fiscali 2021", delle 34 missioni del bilancio dello Stato si sono escluse le voci considerate non rilevanti, per cui l'elenco utilizzato è risultato composto di 19 voci per effetto della fusione delle voci 22 e 23 (rispetto al rapporto del 2016, e in accordo con quelli successivi del 2017, 2018, 2019 e 2020).

Inoltre sottolinea che l'ampiezza delle variabili ai fini della classificazione delle spese fiscali consente l'aggregazione secondo criteri diversi dalle missioni assicurando al bilancio una maggiore trasparenza e leggibilità e fornendo uno strumento efficace per future scelte in termini di *spending review*.

⁶⁸ Il rapporto ha peraltro evidenziato che "il processo di crescita delle spese fiscali in questi ultimi anni è stato continuo e costante", passando dalle 444 voci del rapporto 2016 alle attuali 592 voci: in 5 anni sono pertanto cresciute di circa 150 voci.

⁶⁹ "Si è riscontrato che, nella generalità dei casi, il contenuto informativo aggiuntivo rispetto alla classificazione per missioni fosse di per sé non così rilevante e che, anzi, spesso, nuove classificazioni finivano per rappresentare duplicazioni e sovrapposizioni. Si consideri, peraltro, che la scelta della Commissione di utilizzare un benchmark legale già di per sé esclude la possibilità di riconoscere nelle spese fiscali una serie di obiettivi, per così dire, "strutturali", che sono stati proposti e utilizzati in altri contesti, quali promuovere l'equità del sistema tributario, assicurare la neutralità dell'imposizione, evitare doppie imposizioni, realizzare una semplificazione del sistema, attuare norme internazionali, ecc. In questo Rapporto tali finalità sono richiamate solo nell'allegato al paragrafo 4, per agevolare il confronto tra spese fiscali e programmi di spesa. Al di là di questo, la Commissione ha ritenuto di non effettuare, anche in questo sesto rapporto (2021), altre classificazioni delle spese fiscali rispetto alle missioni - con l'eccezione di un approfondimento sui criteri di classificazione dei crediti di imposta".

Il rapporto tratta infine delle **linee programmatiche** in materia.

Nel merito viene premesso che:

- l'attuale Governo ritiene che il riordino delle spese fiscali possa essere compiutamente definito solo all'interno di un più ampio ed organico disegno di riforma fiscale;
- la riforma fiscale è anche abilitante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dovrebbe accompagnare l'attuazione del programma di riforme strutturali necessarie per innescare la trasformazione del Paese e rilanciare il potenziale di crescita economica.

Considerato questo quadro di riferimento, il rapporto afferma pertanto che le linee programmatiche per il riordino delle *tax expenditures* saranno definite in prossimi provvedimenti normativi.

2. IL RAPPORTO SUI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA-ANNO 2022

Il [Rapporto](#) sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva riporta i principali risultati ottenuti dell'attività di recupero del gettito fiscale e contributivo. Nel presente Rapporto si sottolinea che particolare attenzione è stata rivolta alla valutazione dei risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da attività di accertamento, sia a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti ovvero alla *tax compliance*. Sono stati altresì posti in evidenza gli obiettivi di riduzione del *tax gap* (la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo) correlati alla riforma dell'Amministrazione fiscale nell'ambito della Missione 1, Componente 1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la valutazione dell'andamento del *tax gap* in funzione del raggiungimento di tali obiettivi e traguardi.

I dati presentati si basano sulla [Relazione](#) sull'economia non osservata e sull'evasione contributiva, allegata alla Nota, predisposta dalla Commissione di esperti istituita con [DM 28 aprile 2016](#). In tale documento sono riportati: i dati relativi all'economia sommersa e le stime del *tax gap*; la quantificazione delle maggiori risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo; i risultati conseguiti nell'azione di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva; alcuni elementi utili alla valutazione di *policy* introdotte, nonché alcune possibili linee di intervento coerenti con gli obiettivi futuri che il PNRR prevede in tema di riduzione dell'evasione.

In sintesi dai dati presentati nella Relazione emerge che nell'arco del periodo compreso **tra il 2015 e il 2019, il *tax gap* si è ridotto in termini assoluti di circa 6,9 miliardi di euro** e la **propensione al *gap*** (ovvero la misura della propensione all'inadempimento dei contribuenti data dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico) **si è ridotta di circa 2,7 punti percentuali**.

In particolare il ***tax gap* complessivo del 2019 si riduce in valore assoluto di circa 3,7 miliardi** di euro tra il 2018 e il 2019. Si conferma, pertanto, quanto anticipato nell'Aggiornamento alla Relazione 2021, ovvero la diminuzione del *tax gap* complessivo, fiscale e contributivo, **per la prima volta sotto la soglia dei 100 miliardi di euro**. Più precisamente, il ***tax gap* complessivo risulta, nel 2019, pari a circa 99,2 miliardi**, di cui 86,5 miliardi di euro di mancate entrate tributarie e 12,7 miliardi di euro di mancate entrate contributive.

TABELLA I.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE IN MILIONI DI EURO								
Tipologia di imposta	2015	2016	2017	2018	2019	Differenza 2019-2015	Media 2017-2019	2020
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	4.204	4.103	4.338	4.431	4.589	385	4.453	N.D
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.206	33.362	33.323	32.958	32.078	-129	32.786	27.650
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	780	768	799	797	803	23	800	N.D
IRES	8.389	10.293	8.655	8.042	8.720	331	8.473	8.917
IVA	34.957	34.659	35.570	31.823	27.708	-7.249	31.700	23.122
IRAP	5.497	4.946	5.117	5.237	5.026	-471	5.127	4.662
LOCAZIONI	1.275	767	729	693	551	-724	658	487
CANONE RAI	977	1.008	240	225	239	-738	235	248
ACCISE sui prodotti energetici	1.430	1.611	2.077	1.498	1.914	485	1.830	1.722
IMU-TASI	5.113	5.240	4.994	4.997	4.932	-181	4.974	5.200
Totale entrate tributarie	94.827	96.756	95.842	90.701	86.560	-8.267	91.035	N.D
Totale entrate tributarie (al netto delle accise e dell'IMU)	88.285	89.905	88.771	84.206	79.714	-8.571	84.230	N.D
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.784	2.764	2.928	2.940	2.965	181	2.944	N.D
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.516	8.119	8.804	9.317	9.719	1.203	9.280	N.D
Totale entrate contributive	11.300	10.883	11.731	12.257	12.684	1.384	12.224	N.D
Totale entrate tributarie e contributive	106.127	107.639	107.574	102.958	99.244	-6.883	103.259	N.D

Le stime relative al 2020 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat. Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti. *Nell'anno d'imposta 2015 il calcolo riguarda soltanto l'IMU.

Anche la **propensione al gap** tra il 2018 e il 2019, si riduce di un ulteriore punto percentuale, confermando l'**andamento decrescente** che si era già riscontrato nel 2018 rispetto al 2017.

Nel testo si rappresenta che per la prima volta si può ragionevolmente presumere che la serie storica della **propensione al gap dell'IVA si posizioni al di sotto della soglia simbolica del 20 per cento**, a conferma degli effetti positivi delle misure di contrasto all'evasione e di miglioramento della *tax compliance* introdotte negli anni recenti.

Viceversa, per quanto concerne **le imposte dirette**, si osserva un **incremento della propensione al gap**. Per questo motivo, la riduzione in termini assoluti del *gap* dell'IRPEF nel 2020 non può essere interpretata come un miglioramento della *tax compliance*, ma deve essere piuttosto collegata all'impatto dello shock pandemico in termini di riduzione della base imponibile e del gettito teorico.

TABELLA I.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA

Propensione al gap nell'imposta	2015	2016	2017	2018	2019	Differenza 2019-2015	Media 2017-2019	2020
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	2,8%	-0,1%	2,8%	N.D
IRPEF lavoro autonomo e impresa	65,1%	66,5%	68,0%	67,6%	68,3%	3,2%	68,0%	68,7%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	7,0%	-0,3%	7,1%	N.D
IRES	23,4%	26,6%	23,7%	21,8%	23,1%	-0,2%	22,9%	23,7%
IVA	26,6%	26,1%	26,6%	23,3%	20,3%	-6,2%	23,4%	19,3%
IRAP	20,2%	18,8%	18,8%	18,6%	18,2%	-2,0%	18,5%	17,8%
LOCAZIONI	14,8%	9,4%	8,8%	8,3%	6,7%	-8,0%	7,9%	6,3%
CANONE RAI	35,5%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	-24,6%	10,3%	11,2%
ACCISE sui prodotti energetici	7,5%	8,4%	10,7%	7,8%	9,7%	2,2%	9,4%	10,9%
IMU-TASI	26,53%	26,37%	25,29%	25,36%	25,10%	-1,4%	25,3%	25,1%
Totale	21,1%	21,2%	20,9%	19,4%	18,3%	-2,7%	19,5%	N.D
Totale al netto delle accise e dell'IMU	21,4%	21,5%	21,2%	19,6%	18,4%	-3,0%	19,7%	N.D

Le stime relative al 2020 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat. Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari). Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti. *Nell'anno d'imposta 2015 il calcolo riguarda soltanto l'IMU.

Per quanto riguarda invece la **prevenzione e il contrasto all'evasione**, nel **2021** il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva svolta dall'Agenzia delle entrate è pari a **13,7 miliardi di euro**, di cui **4 miliardi derivano dalla riscossione coattiva**, **8 miliardi dai versamenti diretti** (somme versate a seguito di atti emessi dall'Agenzia delle entrate o accordi per deflazionare il contenzioso) e **1,7 miliardi dalle iniziative relative all'attività di promozione della compliance**.

TABELLA IV.1.1.2: ENTRATE ERARIALI E NON ERARIALI (IMPOSTE, SANZIONI E INTERESSI) - ANNI 2013- 2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entrate complessive	13,1	14,2	14,9	19	20,1	19,2	19,86	12,7	13,7
<i>di cui:</i>									
da versamenti diretti	9,2	10,1	10,2	9,6	10,2	11,3	12,60	8,2	8,0
da attività di promozione della compliance			0,3	0,5	1,3	1,8	2,13	1,2	1,7
da Voluntary disclosure 1 e 2				4,1	0,4	0,3	0,03		
definizione delle controversie tributarie					0,8	0,1			
tramite agenti della riscossione	3,9	4,1	4,4	4,8	7,4	5,7	5,10	3,3	4,0

Importi in miliardi di euro

In merito alle previsioni indicate nel PNRR si ricorda che tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma dell'Amministrazione fiscale" (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121), è stata inclusa la riduzione del *tax gap*. L'obiettivo prevede che la **propensione all'evasione**, calcolata per tutte le imposte ad

esclusione dell'IMU e delle accise, **si riduca nel 2024, del 15%** rispetto al valore di riferimento del 2019 riportato nella Relazione. È previsto uno *step* intermedio (M1C1-116), che assicurerà che la medesima propensione all'evasione si riduca, nel 2023, del 5% del valore di riferimento del 2019.

L'indicatore considerato dal PNRR come valore di riferimento per accertare il raggiungimento degli obiettivi M1C1-116 e M1C1-121 è rappresentato dalla propensione al *gap* per tutte le imposte al netto delle imposte immobiliari e delle accise che risulta pari, nel 2019, al 18,5%. L'obiettivo quantitativo previsto nel PNRR è definito nel testo come ambizioso: la propensione al *gap* dovrà ridursi almeno al 15,8% entro il 2024, con una flessione di 2,8 punti percentuali rispetto al valore di riferimento (M1C1-121), e almeno al 17,6% entro il 2023, con una flessione di circa 0,9 punti percentuali (M1C1-116). Nel Rapporto si evidenzia altresì che il *tax gap* in valore assoluto al netto dell'IMU e delle accise è pari nel 2019 a circa 79,7 miliardi di euro. Pertanto, **l'obiettivo di riduzione del 15%, corrisponderebbe a una diminuzione dell'evasione tributaria di circa 12 miliardi di euro nel periodo d'imposta 2019-2024.**

Ai fini del raggiungimento di tale obiettivo, viene ricordato che comunque nell'ultimo biennio 2018-2019 è stata rilevata una flessione significativa della propensione al *gap*, pari al 13 per cento (ovvero 2,8 punti percentuali calcolati sul valore di 21,2 per cento del 2018) che consolida i risultati di riduzione pari al 7,4% del 2018 rispetto al 2017 (ovvero circa 1,6 punti percentuali su 21,2%) con quelli pari al 6% del 2019 rispetto al 2018 (ovvero circa 1,2 punti percentuali su 19,6%). Anche considerando il *tax gap* in valore assoluto, si è osservata una diminuzione dell'evasione tributaria di circa 4,6 miliardi di euro nel 2018 e di quasi 4,5 miliardi ulteriori nel 2019, per un totale di 9,1 miliardi di euro.