Documento di Economia e Finanza

2022

Nota di Aggiornamento

Versione rivista e integrata

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Economia e Finanza

2022

Nota di Aggiornamento

Versione rivista e integrata

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Giorgia Meloni

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Giancarlo Giorgetti

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

al Consiglio dei ministri il 4 novembre 2022

PREMESSA

La presente Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) rivede e integra quella approvata dal precedente esecutivo il 28 settembre, in cui venivano aggiornate le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a legislazione vigente rimandando al futuro Governo il compito di elaborare lo scenario programmatico.

Il Governo ha, quindi, ritenuto opportuno predisporre immediatamente una nuova versione della NADEF onde consentire al nuovo Parlamento di analizzare e dibattere un quadro economico e di finanza pubblica integrato e comprensivo di un nuovo scenario programmatico, nonché di approvare una risoluzione su di esso e sui saldi di bilancio proposti. A questa prima tappa seguiranno poi, in rapida successione, l'aggiornamento del Documento Programmatico di Bilancio, da inviare alla Commissione europea, e la legge di bilancio per il 2023.

Il quadro economico risulta, infatti, mutato rispetto a fine settembre: le tendenze recenti dell'economia sono state più positive del previsto, giacché nel terzo trimestre il PIL è aumentato dello 0,5 per cento sul periodo precedente, smentendo le aspettative dei previsori e portando la crescita acquisita per quest'anno (sulla media dei dati trimestrali) al 3,9 per cento. Inoltre, mentre l'inflazione al consumo è purtroppo aumentata, il prezzo all'ingrosso del gas naturale è recentemente sceso sia a livello europeo, sia, in maggior misura, sul mercato italiano, così da implicare un temporaneo sollievo all'economia nell'immediato futuro. D'altra parte, le aspettative di imprese e famiglie, e le stime dei previsori domestici e internazionali sul futuro andamento dell'economia, sono notevolmente peggiorate. Il rischio di una flessione del ciclo è accresciuto dai corposi rialzi dei tassi-guida da parte delle principali banche centrali in risposta ai dati dell'inflazione, i quali impattano sui bilanci delle famiglie e dell'imprese.

In base a tali premesse è risultato inevitabile aggiornare non solo il quadro macroeconomico programmatico e di finanza pubblica per il 2022-2025, ma anche la previsione tendenziale su cui esso si basa. La previsione di crescita del PIL nello scenario tendenziale a legislazione vigente è stata rivista al rialzo per il 2022, da 3,3 per cento a 3,7 per cento, mentre quella per il 2023 è stata ridotta dallo 0,6 per cento allo 0,3 per cento. Le previsioni per i due anni successivi sono invece rimaste invariate e sono pari, rispettivamente, all'1,8 per cento e all'1,5 per cento. L'impennata dell'inflazione a cui si è recentemente assistito, insieme all'aggiornamento delle variabili esogene, ha portato a rivedere al rialzo anche il deflatore del PIL, con il risultato che i livelli di PIL nominale previsti per il 2022 e per i prossimi anni sono più elevati rispetto alla previsione di settembre, con ricadute positive sulle proiezioni di finanza pubblica.

Le nuove stime del deficit tendenziale risultano coerenti a quelle della NADEF di settembre relativamente al 2022 e al 2023, con l'indebitamento netto previsto pari, rispettivamente, al 5,1 per cento del PIL e al 3,4 per cento del PIL. Vengono

invece riviste lievemente al rialzo le previsioni di deficit per il 2024, dal 3,5 al 3,6 per cento del PIL, e per il 2025, dal 3,2 al 3,3 per cento, a causa soprattutto di maggiori oneri per interessi sul debito pubblico causati dal recente rialzo dei rendimenti di mercato.

Per quanto i prezzi dell'energia siano recentemente diminuiti, essi restano a livelli assai elevati e vi è il rischio di una nuova impennata durante i mesi invernali. Inoltre, l'approvvigionamento di gas dell'Italia si basa principalmente su flussi di importazione soggetti a rischi di varia natura nell'attuale contesto geopolitico.

In tale quadro, l'obiettivo prioritario del Governo non poteva che confermarsi quello di limitare quanto più possibile l'impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili, nonché di garantire la sopravvivenza e la competitività delle imprese italiane sia a livello globale sia nel contesto europeo, anche in considerazione dei corposi interventi recentemente annunciati da altri Paesi membri dell'Unione europea e non solo.

Ed ecco perché il Governo ha deciso di confermare l'obiettivo di deficit per il 2022 del DEF pari al 5,6 per cento del PIL e di utilizzare una quota maggioritaria del 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 il presente documento 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, al 3,7 per il 2024 e al 3,0 per cento per il 2025.

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.

Nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL reale risulta pari allo 0,6 per cento nel 2023, per poi passare all'1,9 per cento nel 2024 e all'1,3 per cento nel 2025.

Rispetto alla stima a legislazione vigente, la migliore 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.

Il lavoro di predisposizione della legge di bilancio procederà a ritmi sostenuti nei prossimi giorni, con l'obiettivo di consegnare al più presto al Parlamento un disegno di legge di bilancio per il 2023.

L'impostazione che il Governo ha adottato si basa sull'esigenza di rispondere con determinazione alla crisi energetica e all'impennata dell'inflazione e di

salvaguardare le famiglie più fragili economicamente e le imprese italiane e il lavoro che esse creano. Un forte impegno sarà anche dedicato all'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, da cui dipendono ingenti investimenti per rilanciare la crescita sostenibile dell'economia italiana.

Con ambizione, pragmatismo e prudenza, la legge di bilancio porrà le basi per superare le complicate difficoltà di questi anni e rispondere alle migliori speranze dei cittadini, senza tuttavia perdere di vista la sostenibilità della finanza pubblica, come conferma la discesa del rapporto debito/PIL da circa il 150 per cento del 2021 a poco più del 141 per cento nel 2025 prefigurata dal presente Documento.

Giancarlo Giorgetti
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. AGGIORNAMENTO DEL QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA TENDENZIALE

I.1 Recente evoluzione delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica
I.2 Aggiornamento del quadro macroeconomico tendenziale
I.3 Provvedimenti di finanza pubblica adottati dopo la pubblicazione della NADEF 2022
I.4 Aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica

II. QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E MACROECONOMICO

II.1 Misure aggiuntive per il 2022 e manovra 2023-2025
II.2 Quadro macroeconomico programmatico

III. SALDI STRUTTURALI E RAPPORTO DEBITO/PIL

III.1 Evoluzione prevista dei saldi strutturali e regola della spesa
III.2 Evoluzione del rapporto debito/PIL
III.3 Regola del debito e altri fattori rilevanti

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Effetti sul PIL dell'aggiornamento dello scenario internazionale rispetto alla NADEF del 28/09/2022
Tavola I.2	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.3a	Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)
Tavola I.3b	Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)
Tavola I.3c	Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)
Tavola II.1	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.2	Saldi di cassa programmatici
Tavola II.3	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola III.1	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.2	Deviazioni significative
Tavola III.3	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.4	Rispetto della regola del debito: criterio *forward looking* e debito corretto per il ciclo

INDICE DELLE FIGURE

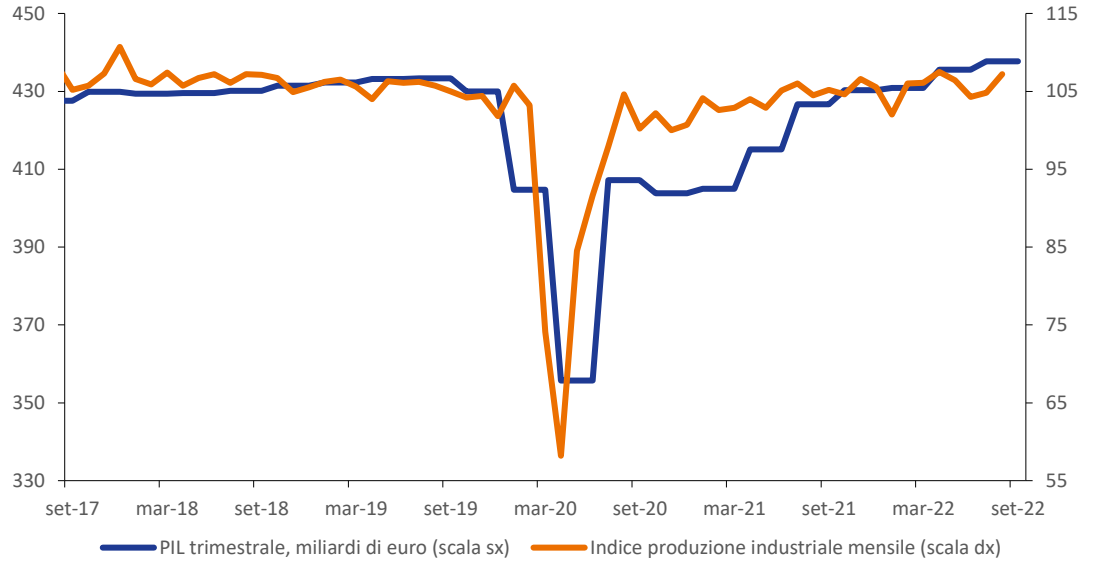
Figura I.1	Prodotto interno lordo e produzione industriale
Figura I.2	Prezzi al consumo
Figura I.3	Indici di fiducia delle imprese italiane
Figura I.4	Tassi di policy delle principali banche centrali
Figura I.5	Fabbisogno di cassa
Figura I.6	Prezzo del gas naturale 2019-2022 e prezzi a termine 2022-2025
Figura II.1	Indebitamento netto e debito della PA in rapporto al PIL

I. AGGIORNAMENTO DEL QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA TENDENZIALE

I.1 RECENTE EVOLUZIONE DELLE VARIABILI MACROECONOMICHE E DI FINANZA PUBBLICA

Secondo le ultime stime rilasciate dall'Istat, la crescita del PIL ha decelerato nel terzo trimestre dell'anno ma, al contrario di quanto atteso dalla totalità dei previsori, si è mantenuta positiva. Infatti, dopo l'incremento congiunturale dell'1,1 per cento registrato nel secondo trimestre, nel trimestre estivo il PIL è aumentato dello 0,5 per cento rispetto al trimestre precedente. La tenuta dell'economia nei mesi estivi è il risultato di un forte apporto dei servizi, mentre l'industria manifatturiera e le costruzioni hanno subìto una moderata contrazione del valore aggiunto.

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO E PRODUZIONE INDUSTRIALE



Fonte: Istat.

Grazie al buon andamento dell'attività nel terzo trimestre, la crescita acquisita per l'anno in corso risulta pari al 3,9 per cento sulla media dei dati trimestrali, 4 decimi di punto percentuale in più rispetto al dato disponibile in occasione della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2022 (NADEF)[1]. Nonostante il permanere di rilevanti rischi al ribasso per la parte finale dell'anno,

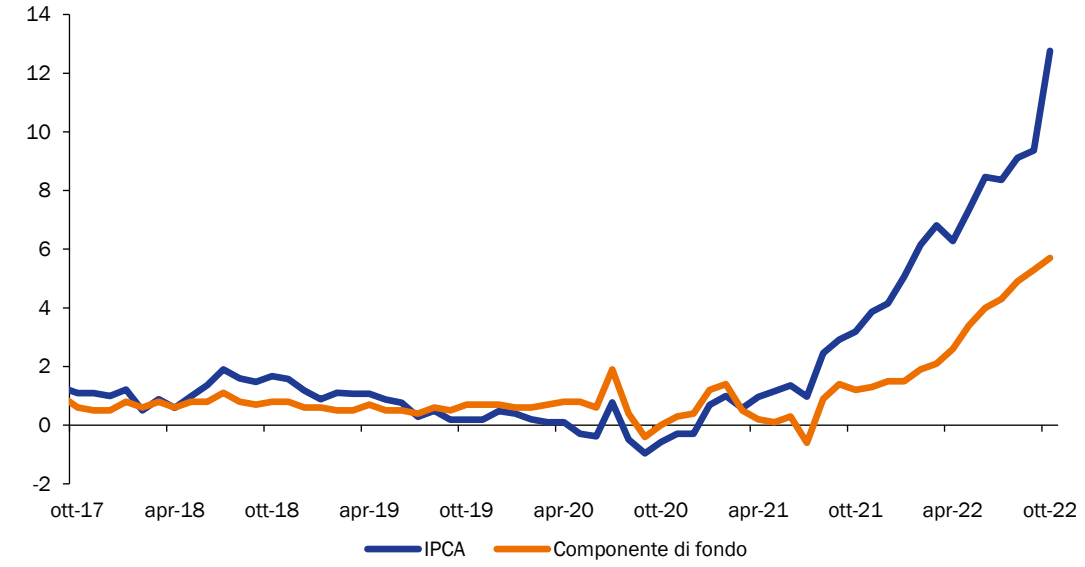
[1] Dati corretti per gli effetti di calendario. Nel dettaglio, la variazione acquisita è stata rivista al rialzo di un decimo di punto con la revisione dei conti economici trimestrali del 5 ottobre 2022 a cui si aggiungono tre punti percentuali con la stima preliminare del terzo trimestre rilasciata dall'Istat il 31 ottobre 2022.

legati all'intensificarsi delle tensioni inflazionistiche e all'indebolimento del ciclo economico internazionale, peraltro già delineati nella NADEF di settembre, la previsione di crescita del PIL per il 2022 sale al 3,7 per cento, dal 3,3 per cento prospettato nella NADEF del 28 settembre[2].

In concomitanza con una fase di sostanziale stabilità dei prezzi del greggio, il prezzo nazionale del gas naturale è recentemente risultato in forte calo rispetto al picco raggiunto in agosto. Nonostante esso si attesti su livelli ancora storicamente elevati, 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.

In tale quadro, l'aumento delle quotazioni del gas naturale durante l'estate ha sospinto al rialzo la crescita dei prezzi all'importazione dell'energia al 111 per cento sul corrispondente periodo dell'anno scorso, che si è trasferito sui prezzi alla produzione (+41,8 per cento a settembre) e sull'inflazione al consumo di ottobre. Quest'ultima ha raggiunto, secondo l'indice armonizzato dei prezzi al consumo, un nuovo picco del 12,8 per cento, dal 9,4 per cento di settembre. Contribuiscono in misura significativa all'aumento il prezzo dell'energia sia non regolamentata che regolamentata. In particolare, per quest'ultima viene registrato ad ottobre il prezzo della componente elettrica del mercato tutelato, che per il quarto trimestre risulta superiore del 59 per cento rispetto al trimestre precedente.

FIGURA I.2: PREZZI AL CONSUMO (indice armonizzato), % A/A



Fonte: Istat.

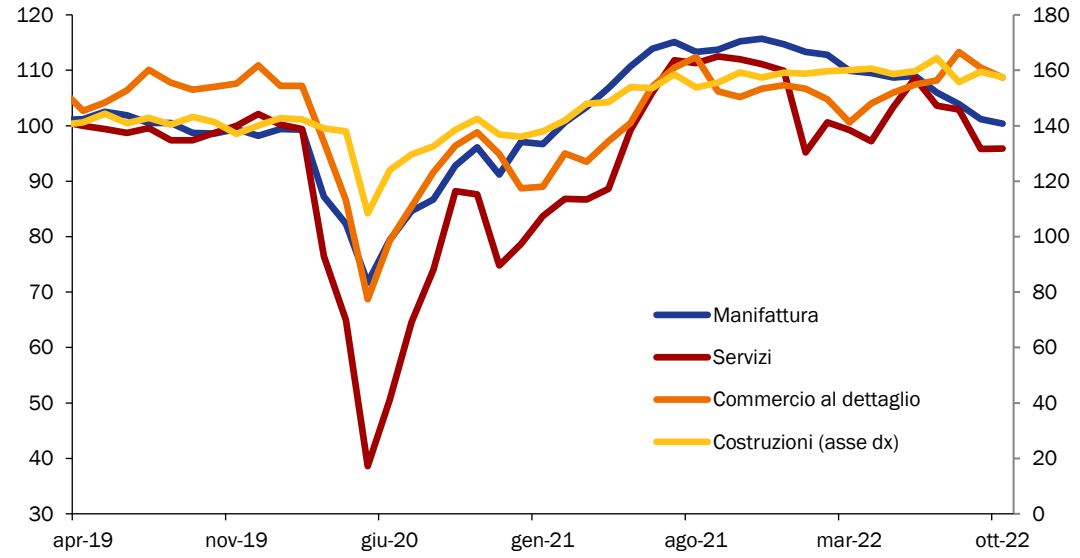
D'altro canto, la stima del prezzo del gas naturale di ottobre potrebbe non includere l'effettiva riduzione poiché da ottobre ARERA comunicherà il prezzo per

[2] Le corrispondenti previsioni relative alla media dei dati trimestrali sono 3,4 per cento per la NADEF di settembre e 3,8 per cento per la versione attuale.

il mercato tutelato solo all'inizio del mese successivo, essendo esso pari alla media dei prezzi spot registrati per il mese di riferimento. La diffusione dell'incremento dei prezzi alle altre componenti dell'indice ha portato l'inflazione di fondo (al netto dell'energia e degli alimentari freschi) al 5,7 per cento, sempre secondo l'indice armonizzato.

Il sorprendente, positivo andamento dell'attività economica nel terzo trimestre si inserisce, tuttavia, in un contesto macroeconomico gravato dal peggioramento degli indicatori qualitativi, già prefigurato nella NADEF a fine settembre: le informazioni provenienti dalle indagini Istat sul clima di fiducia delle imprese e dei consumatori continuano a delineare un quadro dominato dall'incertezza e dal deteriorarsi delle aspettative, colto anche dall'evoluzione degli indici PMI, che si collocano al di sotto della soglia di espansione da luglio.

FIGURA I.3: INDICI DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE



Fonte: Istat e stime MEF per il mese di aprile 2020, in cui l'indagine non è stata pubblicata.

Nonostante le informazioni qualitative prospettassero uno scenario di arretramento per il terzo trimestre, la dinamica degli indicatori quantitativi è risultata coerente con il contesto di sostanziale tenuta dell'attività: ad agosto l'indice destagionalizzato della produzione industriale ha registrato un nuovo, inatteso incremento congiunturale (2,3 per cento m/m; dallo 0,5 per cento di luglio), accompagnandosi al robusto recupero della produzione nelle costruzioni (2,7 per cento m/m) dopo due mesi di flessione congiunturale.

Tuttavia, permangono anche per ottobre le attese di un rallentamento del ciclo economico a livello globale con una revisione al ribasso delle più recenti previsioni degli organismi nazionali e internazionali dettate dalle persistenti tensioni inflazionistiche e dalla decisa risposta delle banche centrali.

Infatti, 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 negli Stati Uniti stenta a diminuire specialmente se si considera l'andamento dei prezzi al netto della componente energetica e alimentare. Negli ultimi mesi se da un lato si registra un rallentamento dell'indice

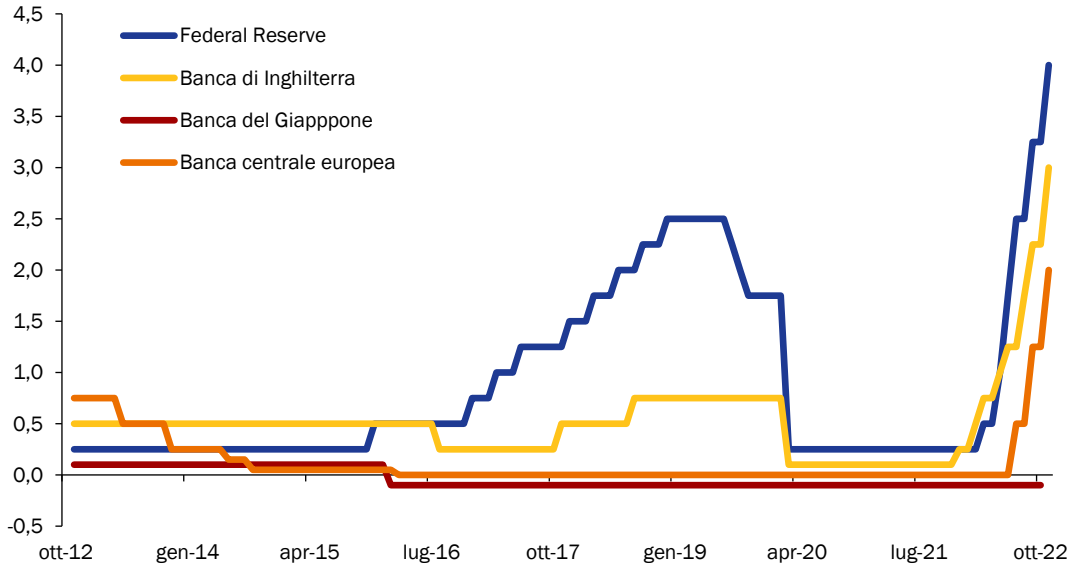
complessivo, che a settembre raggiunge una crescita dell'8,2 per cento (dal picco del 9,1 per cento di giugno), dall'altro, la componente *core* accelera, raggiungendo una crescita tendenziale del 6,6 per cento.

Malgrado le pressioni inflazionistiche sottostanti abbiano continuato a crescere, la spesa dei consumatori statunitensi è aumentata più del previsto a settembre. Insieme all'accelerazione delle esportazioni e alla ripresa della spesa pubblica complessiva, l'andamento dei consumi ha contribuito alla ripresa del PIL, che nel terzo trimestre è cresciuto a un tasso annualizzato del 2,6 per cento sul periodo precedente, in ripresa dopo la contrazione dei due trimestri precedenti (rispettivamente -1,6 per cento e -0,6 per cento t/t). Segnali di indebolimento provengono invece dagli investimenti privati, che risultano in calo per il secondo trimestre consecutivo nonostante l'aumento degli investimenti non residenziali e in macchinari. Tuttavia, nonostante il dato positivo del PIL, il profilo di crescita della domanda finale negli USA è risultato decrescente in corso d'anno, mentre le scorte sono aumentate.

L'andamento del mercato del lavoro americano inizia a risentire dell'indebolimento della domanda interna. La discesa del tasso di disoccupazione al 3,5 per cento a settembre è sintesi di una stagnazione del tasso di occupazione (fermo al 60,1 per cento da due mesi) e di una leggera riduzione del tasso di partecipazione; i due tassi risultano ancora inferiori ai livelli antecedenti alla pandemia di 1,1 punti percentuali.

Le indagini qualitative più recenti mostrano un generale indebolimento del quadro economico statunitense per via dell'impatto dell'inflazione sul potere d'acquisto delle famiglie e dell'aumento dei tassi di interesse.

FIGURA I.4: TASSI DI POLICY DELLE PRINCIPALI BANCHE CENTRALI (%)



Fonte: Refinitiv.

Anche per l'economia europea, benché le attese per la seconda parte dell'anno fossero orientate verso un rallentamento della fase ciclica, le ultime statistiche relative alla crescita economica confermano la sua tenuta. Nell'area dell'euro, nel terzo trimestre dell'anno la variazione congiunturale del PIL risulta positiva (0,2 per

cento) ma in rallentamento rispetto ai primi due trimestri dell'anno, con una variazione tendenziale pari al 2,1 per cento.

Il mercato del lavoro ha continuato a rispondere con tempestività al ciclo economico, con il tasso di disoccupazione pari al 6,6 per cento ad agosto, il livello storicamente più basso dall'introduzione dell'euro. Nonostante questo, in prospettiva, si ritiene che l'indebolimento dell'economia potrebbe portare a un'inversione di tendenza nel mercato del lavoro.

Dal lato dell'offerta, la crisi energetica dell'Eurozona rimane la preoccupazione principale delle aziende e un freno per l'attività, specialmente nei settori ad alta intensità energetica. Sebbene in agosto gli indici di produzione dell'area dell'euro e delle principali economie europee, fatta eccezione per la Germania, abbiano mostrato un buon grado di resilienza, l'attività industriale appare condizionata da una flessione della domanda connessa anche alla forte salita dei prezzi alla produzione. Le indagini congiunturali in apertura di trimestre riportano una contrazione dei livelli di produzione e un aumento delle merci in magazzino. Tale contesto si ripercuote con maggiore intensità nel manifatturiero europeo, in particolare nei settori più esposti alla volatilità dei prezzi energetici, e nel settore dei servizi per via della minore domanda indotta dall'aumento del costo della vita e dall'inasprimento delle condizioni economiche.

Infatti, i prezzi delle materie prime, soprattutto energetiche, esercitano ancora una forte pressione al rialzo su tutta la filiera. I prezzi alla produzione ad agosto sono cresciuti del 43,3 per cento in termini tendenziali e hanno contribuito al rialzo di quelli al consumo, che ad ottobre risultano in accelerazione al 10,7 per cento tendenziale per effetto soprattutto della spinta dei prezzi energetici e dei prodotti alimentari freschi. Tuttavia, aumenta anche l'inflazione *core* al 6,4 per cento, dal 6,0 per cento di settembre[3].

A fronte del rialzo dell'inflazione, continua la restrizione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea (BCE). Il Consiglio direttivo ha aumentato i tassi di riferimento di 2 punti percentuali nelle ultime tre riunioni e ha introdotto misure volte a ridurre le riserve in eccesso del sistema bancario. A tali interventi della BCE è conseguito un significativo aumento dei tassi di mercato dell'euro, che non mancherà di esercitare un effetto depressivo sulla crescita del PIL dell'area.

Sul fronte della finanza pubblica, i conti dei settori istituzionali pubblicati dall'Istat indicano una netta riduzione dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione (PA) nel primo trimestre, al 9,0 per cento del PIL dal 12,8 per cento del corrispondente periodo del 2021 (in termini non destagionalizzati)[4] e al 3,1 per cento del PIL nel secondo trimestre, dal 7,2 per cento dello stesso trimestre dell'anno scorso.

L'andamento delle entrate è stato particolarmente positivo nei primi otto mesi dell'anno, con un incremento delle entrate tributarie del 14,7 per cento e di quelle contributive del 7,8 per cento[5].

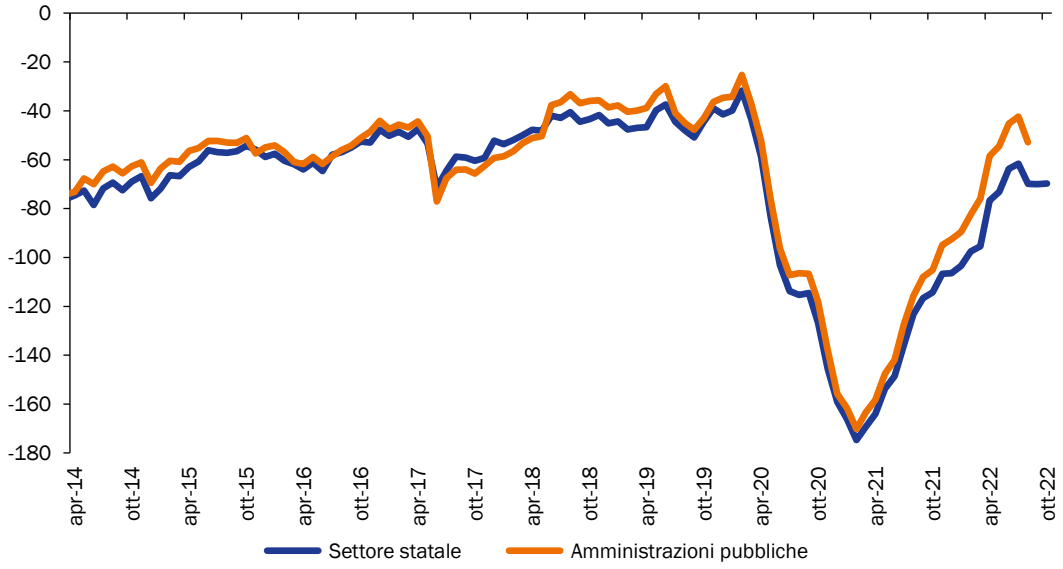
[3] I dati riportati nel paragrafo sono di fonte Eurostat.

[4] Con l'eccezione del 2020, un anno fuori dalla norma in quanto segnato dalla prima fase della pandemia e da ingenti interventi di politica fiscale, il primo trimestre registra normalmente i livelli più elevati di indebitamento netto di tutto l'anno. Come menzionato nel testo i dati trimestrali di indebitamento non sono destagionalizzati.

[5] Rapporto sulle entrate tributarie e contributive gennaio-agosto 2022 del Dipartimento delle Finanze e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Un marcato miglioramento della finanza pubblica è anche segnalato dai dati di fabbisogno di cassa del settore statale, che nei primi dieci mesi dell'anno è stato pari a 56,5 miliardi, in miglioramento di circa 36,8 miliardi rispetto ai 93,3 miliardi del corrispondente periodo dell'anno scorso. Anche escludendo dal confronto le sovvenzioni ricevute ad agosto 2021 e ad aprile 2022 dalla *Recovery and Resilience Facility*, la riduzione del fabbisogno di cassa nei primi dieci mesi dell'anno risulta pari a 35,7 miliardi (un calo di circa il 35 per cento). Si tratta di un risultato molto positivo anche alla luce degli impegni di risorse pubbliche per manovre di calmierazione dei prezzi dell'energia e di aiuti ad imprese e famiglie attuati durante il periodo in questione.

FIGURA I.5: FABBISOGNO DI CASSA (miliardi di euro, valori cumulati a 12 mesi)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati mensili della RGS per il settore statale e della Banca d'Italia per le Amministrazioni pubbliche.

I.2 AGGIORNAMENTO DEL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE

La previsione di crescita del PIL per l'anno in corso migliora rispetto alla NADEF di settembre, passando al 3,7 per cento (dal 3,3 per cento). Per il 2023, di contro, si prospetta una perdita di slancio dell'attività, con la crescita del PIL rivista al ribasso allo 0,3 per cento, dallo 0,6 per cento. Per il biennio 2024-2025 si conferma la previsione di fine settembre, rispettivamente all'1,8 per cento e all'1,5 per cento.

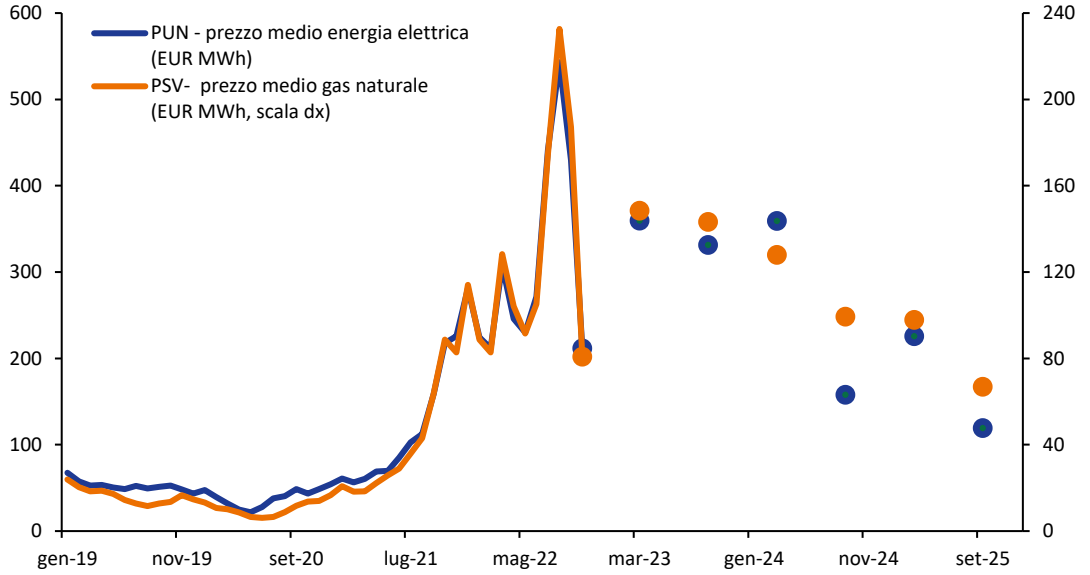
La crescita del PIL nominale è rivista al rialzo: per il 2022, il più alto tasso di crescita del PIL nominale riflette interamente il miglioramento della componente reale, mentre nel 2023 è sintesi di una revisione al rialzo della crescita del deflatore del PIL più marcata dell'abbassamento del PIL reale.

Nel dettaglio, il miglioramento della previsione per il 2022 scaturisce da una performance dell'attività nel terzo trimestre più vivace rispetto a quanto prefigurato nella NADEF di settembre. D'altro canto, le valutazioni interne più aggiornate prospettano una variazione negativa del PIL per l'ultimo trimestre

dell'anno, che risulterebbe da un arretramento congiunturale del valore aggiunto dell'industria e da un rallentamento della crescita dei servizi.

Ciononostante, la dinamica dell'attività nella seconda parte dell'anno eserciterebbe un effetto trascinamento non trascurabile sul 2023, pari allo 0,3 per cento, superiore di 0,2 punti percentuali rispetto alla previsione di settembre. Nel nuovo scenario tendenziale, si conferma l'attesa di un'ulteriore flessione congiunturale dell'attività nel primo trimestre del 2023, determinata prevalentemente dall'indebolimento dei consumi delle famiglie, anche considerato il fatto che lo scenario tendenziale a legislazione vigente sconta il venir meno delle misure di calmierazione del costo dell'energia per imprese e famiglie.

FIGURA I.6: PREZZO DEL GAS NATURALE 2019-2022 E PREZZI A TERMINE 2022-2025



Fonte: GME - Gestore Mercati Energetici.

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). Va precisato che il profilo di ripresa prefigurato a partire dal secondo trimestre del 2023 è comunque moderato, e riflette valutazioni di carattere prudenziale alla luce dei tanti fattori di incertezza di ordine energetico e geopolitico, in primis il livello medio del prezzo del gas anche come riflesso delle temperature e dei consumi durante l'inverno.

Il ridimensionamento della crescita del PIL nel 2023 rispetto alla NADEF di settembre, pari a 0,3 punti percentuali è coerente con i cambiamenti intervenuti nelle principali variabili esogene della previsione.

In particolare, mentre i recenti livelli dei prezzi a termine del gas naturale e del petrolio sono meno sfavorevoli in confronto a settembre, il tasso di cambio dell'euro è meno competitivo, i tassi di interesse e i rendimenti attesi sono più elevati e la previsione di andamento del commercio mondiale di Oxford Economics esercitano un impatto negativo più ampio sulla crescita, tale da sottrarre complessivamente 0,3 punti percentuali al tasso di espansione del PIL reale.

TAVOLA I.1: EFFETTI SUL PIL DELL'AGGIORNAMENTO DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE RISPETTO ALLA NADEF DEL 28/09/2022 (impatto sui tassi di crescita)

	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

Rispetto alla precedente previsione, il nuovo scenario tendenziale presenta differenze che attengono alla dinamica e alla composizione della domanda interna, all'evoluzione dei prezzi e al commercio estero. Al peggioramento del contributo addotto alla crescita dalla domanda interna nel 2023 - 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.

In un contesto in cui gli ultimi dati sull'inflazione hanno mostrato un'inattesa accelerazione ad ottobre ed una notevole persistenza della componente di fondo, la dinamica del deflatore del PIL e dei consumi è stata rivista al rialzo: se nel 2022 il deflatore del PIL risulta invariato rispetto alla NADEF di settembre per effetto congiunto di una revisione al ribasso dei conti economici trimestrali e delle prospettive di una maggiore dinamica nel secondo semestre dell'anno, quello dei consumi viene portato al 7,0 per cento (dal 6,6 per cento).

Nel 2023, invece, la previsione del deflatore del PIL e dei consumi passa, rispettivamente, al 4,2 per cento (dal 3,7 per cento) e al 5,9 per cento (dal 4,5 per cento precedente), per poi risultare sostanzialmente immutata nel biennio 2024-2025.

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. Coerentemente con questo scenario di inflazione, nel 2023 la dinamica del costo del lavoro per unità di lavoro dipendente nel settore privato si prospetta lievemente superiore rispetto alla precedente previsione (3,9 per cento dal 3,7 per cento), anche per effetto dello scarto temporale esistente tra incremento dell'inflazione e il conseguente adeguamento delle retribuzioni contrattuali.

TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,7	3,7	0,3	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	4,2	2,5	2,0
Deflatore consumi	1,6	7,0	5,9	2,3	2,0
PIL nominale	7,3	6,8	4,6	4,3	3,6
Occupazione (ULA) (2)	7,6	4,5	0,2	1,1	1,0
Occupazione (FL) (3)	0,8	2,3	0,2	0,9	0,8
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	8,0	7,7	7,5
Costo del lavoro per unità di lavoro dipendente (4)	0,9	3,4	3,9	3,4	2,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,1	-0,5	-0,2	0,3	0,9

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

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

(4) Settore privato.

Sul fronte del mercato del lavoro, a settembre l'occupazione ha ripreso a crescere e 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. Ciononostante, anche in ragione degli andamenti della forza lavoro, la previsione del tasso di disoccupazione 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.

Il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti è previsto in deficit nel 2022 e nel 2023, per poi tornare in lieve avanzo nei due anni seguenti grazie principalmente alla prevista discesa dei prezzi energetici. Rispetto alla NADEF di settembre, nel 2022 il disavanzo delle partite correnti è rivisto in chiave migliorativa (dal -0,8 per cento al -0,5 per cento) anche per effetto di una revisione del dato 2021 (dal 2,4 per cento al 3,1 per cento).

La nuova previsione macroeconomica tendenziale per il 2022 e 2023 è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 4 novembre 2022, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 13 maggio 2022.

I.3 PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI DOPO LA PUBBLICAZIONE DELLA NADEF 2022

Il perdurare della crisi energetica ha reso necessario prorogare ulteriormente le misure riguardanti la riduzione delle aliquote di accisa sui prodotti energetici utilizzati come carburanti, inclusi i gas di petrolio liquefatti, l'esenzione dall'accisa per il gas naturale per autotrazione e la riduzione al 5 per cento dell'aliquota IVA per le forniture di gas naturale impiegato in autotrazione, previste da precedenti provvedimenti intrapresi nel 2022. Tali interventi sono stati disposti con il decreto

ministeriale del 19 ottobre 2022[6] per il periodo 1-3 novembre 2022 (con effetti pari a circa 93 milioni nel 2022) e con il D.L. n. 153/2022[7] per il periodo 4-18 novembre 2022 (con oneri pari a circa 465 milioni nel 2022 e a 21 milioni nel 2024).

Queste proroghe non comportano un peggioramento del 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.

Per effetto di questi interventi, l'importo lordo delle misure di contrasto al caro energia adottate sin qui nel 2022 è ora 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 (cd. misure *targeted*) 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.

I.4 AGGIORNAMENTO DEL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

L'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente considera le informazioni più aggiornate disponibili al momento della predisposizione di questo Documento, includendo:

- la revisione delle previsioni macroeconomiche tendenziali rispetto alla NADEF di settembre;
- le misure d'urgenza per il contrasto delle ripercussioni economiche derivanti dall'aumento dei prezzi energetici introdotte con i citati decreti del 19 e 20 ottobre.

Nel 2022 e 2023 si prevede che il rapporto deficit/PIL a legislazione vigente sia pari, rispettivamente, al 5,1 per cento e al 3,4 per cento, confermando le previsioni di settembre.

Nel biennio successivo, il rapporto deficit/PIL è previsto al 3,6 per cento nel 2024 (3,5 per cento nella NADEF di settembre) e al 3,3 per cento nel 2025 (3,2 per cento nella NADEF di settembre).

Le previsioni del conto della PA scontano, in primo luogo, l'accelerazione dell'inflazione registrata in settembre e ottobre e la conseguente revisione al rialzo delle previsioni per gli anni a venire, che impattano sulla spesa per prestazioni sociali e 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

[6] DM n. 247 del 19 ottobre 2022 recante misure in tema di 'Riduzione delle imposte su taluni prodotti energetici usati come carburanti, periodo 1° - 3 novembre 2022', pubblicato nella GU del 21 ottobre 2022.

[7] D.L. n. 153 del 20 ottobre 2022, recante 'Misure urgenti in materia di accise e IVA sui carburanti'.

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.

Al di là della revisione al rialzo della spesa per interessi, gli andamenti di finanza pubblica continuano a mostrarsi positivi, per effetto della crescita delle entrate tributarie che compenserà le revisioni in aumento alla spesa primaria. Negli anni 2023-2025, il saldo primario risulterà quindi lievemente migliore rispetto a settembre. In particolare, si prevede 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 delle previsioni del saldo primario rispetto a quelle di settembre compensa, interamente nel 2023 e parzialmente nel 2025, il peggioramento della spesa per interessi, limitando dunque la revisione al rialzo delle previsioni sul deficit.

Dal lato della spesa primaria, la previsione della spesa pensionistica è incrementata di circa 0,6 miliardi nel 2023 e di circa 7,1 miliardi nel 2024 rispetto allo scenario a legislazione vigente della NADEF di settembre. Tali maggiori oneri sono sostanzialmente correlati alle diverse ipotesi di indicizzazione delle pensioni a seguito della revisione del profilo previsionale del tasso di inflazione.

Gli incrementi della spesa nominale per pensioni rispetto alle previsioni di settembre sono pari a circa 5,6 miliardi in termini strutturali nel 2025. L'incremento nel 2025 è pari a circa 6 miliardi per il complesso della spesa per prestazioni sociali in denaro.

L'effetto congiunto di questi aumenti e del nuovo livello del PIL nominale atteso determina un profilo della spesa pensionistica in rapporto al PIL lievemente superiore a quello di settembre. Dopo aver raggiunto un livello pari al 16,6 per cento del PIL nel 2024, l'incidenza delle pensioni in rapporto al PIL si collocherà al 16,5 per cento nel 2025, a fronte del 16,4 per cento previsto per entrambi gli anni a settembre.

Dal lato delle entrate, la dinamica del gettito tributario risulta rafforzata rispetto agli andamenti previsti in settembre, grazie alla maggiore crescita nominale attesa per le principali grandezze macroeconomiche[8].

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,

[8] Le previsioni delle entrate incorporano gli effetti derivanti dalla proroga della riduzione delle accise e dell'IVA sui carburanti fino al 18 novembre 2022.

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.

Alla luce degli elementi sopra esposti, nel 2022 la pressione fiscale a legislazione vigente salirà al 43,8 per cento del PIL, un livello inferiore di 0,1 punti percentuali rispetto alla previsione di settembre. Dal 2023 al 2025 è atteso un calo medio di circa 0,4 punti di PIL all'anno, fino a raggiungere il 42,5 per cento del PIL a fine periodo.

TAVOLA I.3A: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	176.548	188.236	187.104	185.238	186.053
Consumi intermedi	157.228	166.930	165.593	162.839	163.506
Prestazioni sociali	397.905	409.220	428.270	453.610	464.530
di cui: Pensioni	286.280	297.350	321.390	345.380	355.420
Altre prestazioni sociali	111.625	111.870	106.880	108.230	109.110
Altre spese correnti	82.562	106.374	89.345	87.067	86.350
Totale spese correnti al netto di interessi	814.243	870.760	870.312	888.754	900.438
Interessi passivi	63.753	77.234	81.559	80.325	87.098
Totale spese correnti	877.996	947.994	951.871	969.079	987.536
di cui: Spesa sanitaria	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428
Totale spese in conto capitale	108.172	81.707	100.753	94.728	101.617
Investimenti fissi lordi	50.846	49.035	66.072	72.513	78.503
Contributi in c/capitale	21.952	22.629	26.964	18.002	18.862
Altri trasferimenti	35.374	10.043	7.718	4.213	4.252
Totale spese finali al netto di interessi	922.415	952.467	971.065	983.482	1.002.055
Totale spese finali	986.168	1.029.701	1.052.624	1.063.807	1.089.153
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	527.629	568.435	584.079	596.784	618.150
Imposte dirette	267.492	284.456	274.445	280.008	291.663
Imposte indirette	258.539	279.146	308.195	315.322	325.019
Imposte in c/capitale	1.598	4.833	1.439	1.454	1.468
Contributi sociali	244.988	264.341	280.040	287.588	296.234
Contributi effettivi	240.501	259.560	275.185	282.659	291.204
Contributi figurativi	4.487	4.781	4.855	4.929	5.030
Altre entrate correnti	78.386	89.654	95.814	90.961	91.861
Totale entrate correnti	849.405	917.596	958.494	973.878	1.004.777
Entrate in c/capitale non tributarie	6.263	9.717	24.140	13.019	12.793
Totale entrate finali	857.266	932.146	984.073	988.351	1.019.037
p.m. Pressione fiscale	*43,4*	*43,8*	*43,4*	*42,6*	*42,5*
SALDI					
Saldo primario	-65.149	-20.321	13.008	4.869	16.982
in % di PIL	*-3,7*	*-1,1*	*0,7*	*0,2*	*0,8*
Saldo di parte corrente	-28.591	-30.398	6.623	4.800	17.240
in % di PIL	*-1,6*	*-1,6*	*0,3*	*0,2*	*0,8*
Indebitamento netto	-128.902	-97.555	-68.551	-75.456	-70.116
in % di PIL	*-7,2*	*-5,1*	*-3,4*	*-3,6*	*-3,3*
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.782,1	1.903,3	1.990,2	2.076,5	2.151,0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA I.3B: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,9	9,9	9,4	8,9	8,6
Consumi intermedi	8,8	8,8	8,3	7,8	7,6
Prestazioni sociali	22,3	21,5	21,5	21,8	21,6
di cui: Pensioni	16,1	15,6	16,1	16,6	16,5
Altre prestazioni sociali	6,3	5,9	5,4	5,2	5,1
Altre spese correnti	4,6	5,6	4,5	4,2	4,0
Totale spese correnti al netto di interessi	45,7	45,7	43,7	42,8	41,9
Interessi passivi	3,6	4,1	4,1	3,9	4,0
Totale spese correnti	49,3	49,8	47,8	46,7	45,9
di cui: Spesa sanitaria	7,2	7,0	6,6	6,2	6,0
Totale spese in conto capitale	6,1	4,3	5,1	4,6	4,7
Investimenti fissi lordi	2,9	2,6	3,3	3,5	3,6
Contributi in c/capitale	1,2	1,2	1,4	0,9	0,9
Altri trasferimenti	2,0	0,5	0,4	0,2	0,2
Totale spese finali al netto di interessi	51,8	50,0	48,8	47,4	46,6
Totale spese finali	55,3	54,1	52,9	51,2	50,6
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	29,6	29,9	29,3	28,7	28,7
Imposte dirette	15,0	14,9	13,8	13,5	13,6
Imposte indirette	14,5	14,7	15,5	15,2	15,1
Imposte in c/capitale	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,7	13,9	14,1	13,8	13,8
Contributi effettivi	13,5	13,6	13,8	13,6	13,5
Contributi figurativi	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,4	4,7	4,8	4,4	4,3
Totale entrate correnti	47,7	48,2	48,2	46,9	46,7
Entrate in c/capitale non tributarie	0,4	0,5	1,2	0,6	0,6
Totale entrate finali	48,1	49,0	49,4	47,6	47,4
p.m. Pressione fiscale	*43,4*	*43,8*	*43,4*	*42,6*	*42,5*
SALDI					
Saldo primario	-3,7	-1,1	0,7	0,2	0,8
Saldo di parte corrente	-1,6	-1,6	0,3	0,2	0,8
Indebitamento netto	-7,2	-5,1	-3,4	-3,6	-3,3

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA I.3C: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2022	2023	2024	2025
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	6,6	-0,6	-1,0	0,4
Consumi intermedi	6,2	-0,8	-1,7	0,4
Prestazioni sociali	2,8	4,7	5,9	2,4
di cui: Pensioni	3,9	8,1	7,5	2,9
Altre prestazioni sociali	0,2	-4,5	1,3	0,8
Altre spese correnti	28,8	-16,0	-2,5	-0,8
Totale spese correnti al netto di interessi	6,9	-0,1	2,1	1,3
Interessi passivi	21,1	5,6	-1,5	8,4
Totale spese correnti	8,0	0,4	1,8	1,9
di cui: Spesa sanitaria	4,8	-1,7	-2,3	0,6
Totale spese in conto capitale	-24,5	23,3	-6,0	7,3
Investimenti fissi lordi	-3,6	34,7	9,7	8,3
Contributi in c/capitale	3,1	19,2	-33,2	4,8
Altri trasferimenti	-71,6	-23,2	-45,4	0,9
Totale spese finali al netto di interessi	3,3	2,0	1,3	1,9
Totale spese finali	4,4	2,2	1,1	2,4
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	7,7	2,8	2,2	3,6
Imposte dirette	6,3	-3,5	2,0	4,2
Imposte indirette	8,0	10,4	2,3	3,1
Imposte in c/capitale	202,4	-70,2	1,0	1,0
Contributi sociali	7,9	5,9	2,7	3,0
Contributi effettivi	7,9	6,0	2,7	3,0
Contributi figurativi	6,5	1,5	1,5	2,1
Altre entrate correnti	14,4	6,9	-5,1	1,0
Totale entrate correnti	8,0	4,5	1,6	3,2
Entrate in c/capitale non tributarie	55,1	148,4	-46,1	-1,7
Totale entrate finali	8,7	5,6	0,4	3,1

II. QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E MACROECONOMICO

II.1 MISURE AGGIUNTIVE PER IL 2022 E MANOVRA 2023-25

I prezzi dell'energia sono recentemente diminuiti, ma restano a livelli storicamente elevati e vi è il rischio di una nuova impennata durante i mesi invernali. Inoltre, l'approvvigionamento di gas dell'Italia si basa principalmente su flussi di importazione soggetti a rischi di varia natura nell'attuale contesto geopolitico.

In tale quadro, l'obiettivo prioritario del Governo è di limitare quanto più possibile l'impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più bisognose, e di garantire la sopravvivenza e la competitività delle imprese italiane sia a livello globale sia nel contesto europeo, anche in considerazione dei corposi interventi recentemente annunciati da altri Paesi membri dell'Unione europea e non solo.

L'aggiornamento del conto della Pubblica amministrazione (PA) presentato nel paragrafo I.4 conferma un livello di indebitamento netto per l'anno in corso pari al 5,1 per cento del PIL, inferiore di 0,5 punti percentuali di PIL all'obiettivo del 5,6 per cento enunciato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di quest'anno.

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.

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. Poiché la recente caduta del prezzo nazionale del gas potrebbe essere temporanea, ciò consentirà di rivendere in seguito il gas a prezzi meno penalizzanti per la finanza pubblica anziché cristallizzare immediatamente le relative perdite. I proventi attesi in base ai prezzi a termine del gas saranno percepiti e contabilizzati nel 2023.

Venendo alla manovra 2023-2025 che sarà contenuta nella prossima legge di bilancio, 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 il presente documento 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, 3,7 per il 2024 e 3,0 per cento per il 2025.

La tavola II.1 confronta il nuovo sentiero dell'indebitamento netto con quello del tendenziale aggiornato, di quello stimato a fine settembre nella NADEF e dell'obiettivo del DEF.

TAVOLA II.1: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

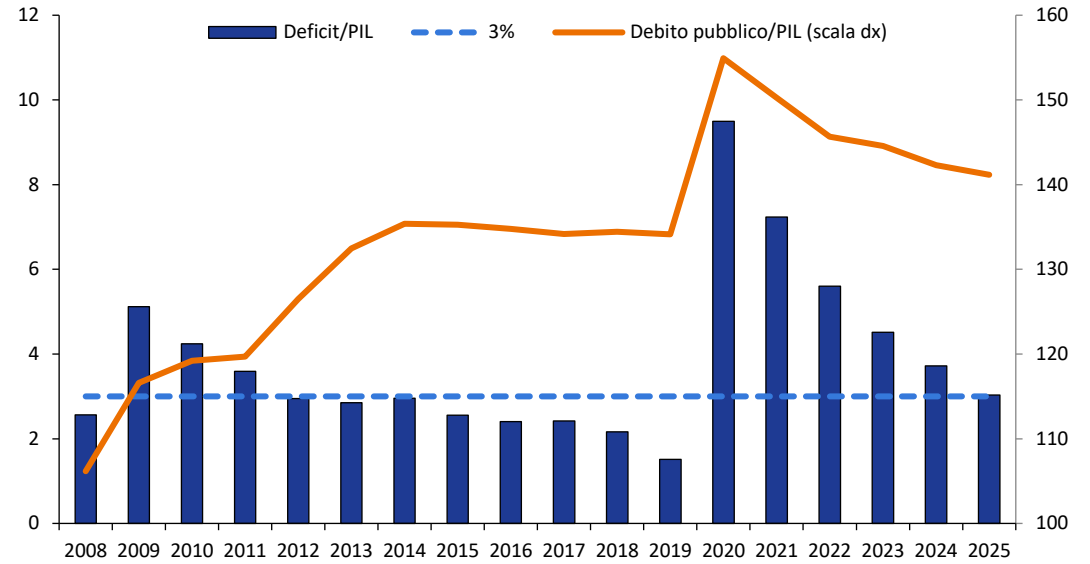
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-9,5	-7,2	-5,6	-4,5	-3,7	-3,0
Saldo primario	-6,0	-3,7	-1,5	-0,4	0,2	1,1
Interessi passivi	3,5	3,6	4,1	4,1	3,9	4,1
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,3	-6,1	-4,8	-4,2	-3,6
Variazione strutturale	-3,1	-1,3	0,2	1,3	0,6	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
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	*1660,6*	*1782,1*	*1903,3*	*1990,2*	*2076,5*	*2151,0*
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)	*1660,6*	*1782,1*	*1903,3*	*1994,5*	*2088,5*	*2159,0*

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM.

FIGURA I.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLA PA IN RAPPORTO AL PIL



Fonte: Istat, Banca d'Italia. Dal 2022 obiettivi programmatici.

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.

Come evidenziato dalla tavola II.1 e illustrato più approfonditamente nel Capitolo III, i nuovi obiettivi di deficit sono compatibili con un graduale miglioramento del saldo primario (al netto degli interessi), che diventerà lievemente positivo nel 2024, per poi raggiungere un surplus di circa l'uno per cento del PIL nel 2025. Inoltre, il saldo strutturale (ovvero corretto per il ciclo e le misure temporanee), migliorerà lungo tutto il triennio su un sentiero di graduale avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine (OMT).

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.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 206 miliardi di euro nell'anno 2023, 138,5 miliardi nel 2024 e 116,5 miliardi nel 2025. Il corrispondente livello del saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 261 miliardi di euro nell'anno 2023, 180,5 miliardi nel 2024 e 152,5 miliardi nel 2025.

TAVOLA II.2: SALDI DI CASSA PROGRAMMATICI

	2021		2022	2023	2024	2025
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL			
Saldo settore pubblico	-108.984	-6,1	-4,0	-4,8	-4,2	-3,8
Saldo settore statale	-106.326	-6,0	-3,9	-4,9	-4,3	-3,8

(1) Valori in milioni.

II.2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO

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. 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.

In particolare, i provvedimenti di politica fiscale sono orientati a fronteggiare il caro energia e l'aumento delle bollette.

Nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL reale risulta pari allo 0,6 per cento nel 2023, per poi passare all'1,9 per cento nel 2024 e all'1,3 per cento nel 2025.

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.

Le misure volte a contenere gli effetti dei rincari dei beni energetici contribuirebbero a moderare la crescita dell'inflazione al consumo nel 2023 e di conseguenza quella interna, misurata dal deflatore del PIL. Il venir meno di queste misure contribuirebbe ad un successivo recupero dei livelli dei prezzi prospettati nello scenario tendenziale con un'accelerazione del deflatore dei consumi privati nel 2024. Tuttavia, questo avverrebbe in un contesto più favorevole, in cui i prezzi delle materie prime energetiche, coerenti con i prezzi futures, risulterebbero in riduzione apportando un contributo negativo all'inflazione.

Il deflatore del PIL risulta crescere del 4,1 per cento nel 2023, per poi successivamente rallentare al 2,7 per cento nel 2024 e al 2,0 per cento nel 2025. L'effetto congiunto della maggiore crescita reale e della dinamica dei prezzi appena descritta contribuiscono a rivedere al rialzo il profilo del PIL nominale di 0,2 punti percentuali nel 2023 e di 0,4 punti percentuali nel 2024. Nel 2025 l'effetto di moderazione della crescita reale di due decimi di punto si trasmette anche nella dinamica del PIL nominale.

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.

Sul fronte del mercato del lavoro, nel biennio 2023 – 2024, la maggiore espansione del PIL favorisce 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 un 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.

TAVOLA II.3: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,7	3,7	0,6	1,9	1,3
Deflatore PIL	0,5	3,0	4,1	2,7	2,0
Deflatore consumi	1,6	7,0	5,5	2,6	2,0
PIL nominale	7,3	6,8	4,8	4,7	3,4
Occupazione (ULA) (2)	7,6	4,5	0,3	1,3	0,9
Occupazione (FL) (3)	0,8	2,3	0,3	1,1	0,7
Tasso di disoccupazione	9,5	8,1	7,9	7,6	7,4
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,1	-0,5	-0,2	0,0	0,7

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

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

III. SALDI STRUTTURALI E RAPPORTO DEBITO/PIL

III.1 EVOLUZIONE PREVISTA DEI SALDI STRUTTURALI E REGOLA DELLA SPESA

Il contesto europeo; la sorveglianza fiscale nei prossimi mesi in vista di una probabile revisione delle regole sulla *governance*

Come noto, la Commissione Europea renderà presto pubblica la sua proposta di revisione delle regole sulla *governance* economica[1], attraverso una Comunicazione. Successivamente, sulla base delle discussioni e della convergenza tra le posizioni degli Stati membri, la Commissione valuterà l'avvio dell'*iter* legislativo vero e proprio. 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.

Per quanto riguarda il processo di sorveglianza fiscale, il prossimo e più immediato passaggio sarà rappresentato dalla valutazione, che avrà luogo entro il mese di dicembre, dei Documenti Programmatici di Bilancio (DPB) inoltrati dai governi europei nel mese di ottobre. L'informazione inviata dall'Italia in data 10 ottobre, contenente solo la finanza pubblica tendenziale, sarà integrata ed aggiornata alla luce del quadro programmatico contenuto nel presente documento.

La Commissione terrà conto delle indicazioni date nel corso dei mesi primaverili ed estivi[2], che includevano anche delle raccomandazioni specifiche per l'Italia. Il nuovo comunicato e i documenti allegati, oltre a fornire una valutazione complessiva sulla politica di bilancio sull'area dell'euro, conterranno un parere (*opinion*) per ciascun Stato membro in relazione ai DPB da essi presentati.

L'esercizio è incentrato sul fornire indicazioni concrete *ex-ante* per il bilancio dell'anno successivo, verificando la coerenza con i Piani di bilancio a medio termine presentati nei programmi di stabilità.

Nel mese di dicembre l'Eurogruppo, informato dalle *opinion* della Commissione, adotterà uno *statement* sui DPB di tutti i Paesi. In tale documento, l'Eurogruppo esprime il proprio giudizio sull'intonazione delle politiche fiscali quale risultante dai DPB, inclusa l'appropriatezza rispetto sia alle indicazioni date dalla Commissione sia al quadro macroeconomico.

Nell'attuale contesto caratterizzato dall'attivazione della *General Escape Clause* (GEC), che permette deviazioni temporanee dai normali requisiti di aggiustamento del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), la Commissione ha proposto

[1] La pubblicazione della proposta della Commissione è attesa per il 9 novembre 2022.
[2] Si veda il testo della NADEF pubblicata il 28 settembre da pagina 76 a pagina 78.

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 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.

Ciò premesso, il presente paragrafo integra l'informazione già fornita all'interno della NADEF riportando l'andamento dei principali indicatori utilizzati per la sorveglianza fiscale alla luce del nuovo quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica.

L'andamento della finanza pubblica programmatica in relazione alla raccomandazione della Commissione e alle regole fiscali

Rispetto alla NADEF, le nuove previsioni, oltre a confermare sostanzialmente le stime effettuate per il 2022, 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.

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.

Le nuove stime indicano che il saldo strutturale nel 2025 si colloca su livelli molto vicini a quelli previsti all'interno della NADEF (da -3,7 per cento a -3,6 per cento). Il miglioramento in termini di variazione del saldo lungo l'arco temporale della previsione risulta ora meno pronunciato nel 2023 e più graduale, ma continuo lungo l'arco temporale di programmazione e in linea con la velocità richiesta di avvicinamento all'obiettivo di medio termine anche nel biennio 2024-2025.

La spesa per interessi in rapporto al PIL vede un ulteriore, sia pure marginale, incremento rispetto a quanto già contemplato nelle proiezioni effettuate a fine settembre; per contro, si registra un progressivo miglioramento dell'avanzo primario. La correzione per il ciclo continua a risultare sfavorevole, con l'eccezione dell'anno 2023 nel quale, in ragione del forte rallentamento della crescita, il prodotto interno lordo effettivo cresce meno del prodotto potenziale. Si segnala infine una leggera revisione degli importi delle misure una tantum per il 2022 e 2023.

La tavola relativa alle c.d. deviazioni significative riporta, a titolo informativo, tutte le cifre relative al calcolo della *compliance* con le regole fiscali europee.

Assodato il pieno rispetto della regola del saldo strutturale dal 2023, la performance sul lato della regola della spesa risulta anch'essa positiva.

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.

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 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. Tenendo conto del fatto che la regola della spesa limita significativamente la crescita dell'aggregato di

riferimento (il valore consentito è segnalato dalla variabile *benchmark* nella tavola III.2) in modo da determinare la convergenza del saldo di bilancio verso l'obiettivo di medio termine, la *compliance* conseguita rappresenta un ottimo risultato.

Si ricorda, a questo punto, 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 espansiva. Ciò in sostanza comporta che l'aggregato di spesa rilevante, corrispondente alla spesa corrente finanziata da risorse nazionali, debba crescere meno del PIL potenziale nominale.

La richiesta formulata della Commissione corrisponde ad una configurazione leggermente modificata della regola della spesa. Il calcolo della *fiscal stance* si distingue da quest'ultima principalmente 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.

Quest'ultima suddivisione delle spese, che porta ad uno scorporo delle misure emergenziali e temporanee, è legata all'intento di individuare una componente di spesa a carattere permanente che, per assicurare la sostenibilità della finanza pubblica, non dovrebbe crescere più del trend del PIL. Il sopravvenire a partire dal 2022 di nuovi interventi di natura straordinaria legati ai prezzi dell'energia ha aggiunto un ulteriore elemento di complessità nel calcolo dell'aggregato rilevante.

La Commissione ha prontamente riconosciuto l'esigenza da parte della politica fiscale di fronteggiare la nuova emergenza tramite interventi mirati e temporanei e invitato gli Stati membri a fornire una dettagliata quantificazione di tali misure. Successivamente, a seguito di interlocuzioni di carattere tecnico, si è potuta inferire l'intenzione di sottrarre dall'aggregato di spesa soltanto le misure che siano allo stesso tempo di natura temporanea e mirate (*targeted*). Non rientrerebbero tra queste ultime, ad esempio, gli interventi di riduzione temporanea delle accise sui carburanti, in quanto non mirati ad una specifica platea di consumatori; per contro, verrebbero sottratti all'aggregato gli interventi di tipo '*means-tested*'.

La necessità di effettuare questa distinzione, ove confermata, si aggiungerebbe agli elementi di difficoltà nel calcolo dell'aggregato già evidenziati all'interno del DEF e della NADEF. Essi riguardano la corretta identificazione all'interno del bilancio della componente temporanea ed emergenziale di determinate voci di spesa e la difficoltà di verificare – a consuntivo – gli importi effettivamente erogati a fronte delle cifre inizialmente stanziate.

Le stime interne a carattere tendenziale effettuate in occasione della NADEF indicavano per il 2023 un valore positivo per la *fiscal stance* relativa alle spese

correnti; il valore risultava dunque favorevole[3]. Il sopravvenuto aumento delle spese per tale anno porta ad una leggera attenuazione del segno positivo; tuttavia, le stime aggiornate indicano – fino a tutto il 2025 – un valore ancora prossimo a 1. Scomputare, come nelle intenzioni della Commissione, dall'aggregato rilevante le sopradette spese temporanee e mirate porterebbe ad alterare il valore dell'indicatore di *fiscal stance* all'interno del triennio compreso tra il 2022 ed il 2024, ma non cambierebbe l'indicazione di fondo di un comportamento congruo della spesa corrente a livello programmatico.

III.2 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Come si è detto, l'obiettivo per l'indebitamento netto in rapporto al PIL per il 2022 è confermato al 5,6 per cento del PIL, il livello fissato nel Documento di economia e finanza di aprile (DEF). Il nuovo sentiero programmatico prevede un'ulteriore discesa del deficit nominale al 4,5 per cento nel 2023, al 3,7 per cento del PIL nel 2024 e al 3,0 per cento nel 2025, per effetto delle misure fiscali che il Governo si appresta ad introdurre con la prossima manovra di finanza pubblica per il triennio 2023-2025.

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

Anche per quanto riguarda i prossimi tre anni, i nuovi obiettivi programmatici del rapporto debito/PIL sono inferiori in media di circa 0,6 punti percentuali rispetto a quelli del DEF, grazie a una dinamica del PIL nominale programmatico più sostenuta e al miglioramento del saldo primario della PA. Tali fattori migliorativi più che compensano il rialzo del costo implicito di finanziamento del debito risultante da più elevati rendimenti sui titoli di Stato a reddito fisso e maggiori adeguamenti all'inflazione per i titoli indicizzati ai prezzi al consumo.

Nel 2023 e 2024, il debito lordo della PA nello scenario programmatico è atteso collocarsi rispettivamente al 144,6 per cento e al 142,3 per cento del PIL, mentre nell'anno finale della proiezione, il 2025, è atteso collocarsi al 141,2 per cento, leggermente al di sotto dell'obiettivo del 141,4 per cento del DEF.

Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM, la previsione programmatica si collocherà al 138,6 per cento nel 2025.

[3] Per maggiore chiarezza si riporta di seguito quanto già chiarito all'interno della NADEF. L'aggregato di spesa rilevante ai fini della valutazione dell'impulso di bilancio è pari alla spesa totale della PA al netto di interessi, sussidi di disoccupazione, spese temporanee e spese emergenziali. L'impulso fiscale si calcola quindi come differenza tra l'aggregato di spesa effettivo e quanto avrebbe dovuto essere in base al tasso di crescita del Pil potenziale e dell'inflazione; la maggiore spesa è poi corretta con la variazione delle entrate discrezionali. Per costruzione se la *fiscal stance* ha segno negativo l'impulso è espansivo: le maggiori spese non sono coperte dalle maggiori entrate discrezionali. Sottraendo le risorse ricevute dall'Unione Europea è possibile calcolare l'impulso impresso dalla spesa finanziata con le sole risorse nazionali. Per una descrizione completa dell'aggregato di spesa oggetto di analisi e del calcolo dell'orientamento della politica fiscale si veda il Focus 'L'orientamento della politica di bilancio e proposte di misurazione' a pag. 78 della NADEF 2021.

TAVOLA III.3: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL) (1)

	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
in % del PIL	*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
in % del PIL	*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.

III.3 REGOLA DEL DEBITO E ALTRI FATTORI RILEVANTI

L'andamento del profilo del debito in rapporto al PIL lungo l'orizzonte di programmazione non si discosta significativamente dalle proiezioni tendenziali della NADEF, pertanto resta confermato che, *prima facie*, la regola del debito non appare soddisfatta in senso stretto.

Al riguardo si ricorda che nei mesi primaverili la Commissione, in sede di valutazione dei Programmi di Stabilità e di definizione delle raccomandazioni fiscali, ha sostenuto che il rispetto della regola implicherebbe uno sforzo di bilancio eccessivo rispetto alle condizioni economiche vigenti; queste ultime sono condizionate dal lascito della pandemia causata dal COVID-19 e, in prospettiva, dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

In relazione a tale contesto la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi. La tavola III.4 contiene il gap rispetto alle tre formulazioni alternative della regola (*benchmark forward looking*, *benchmark backward looking* e debito aggiustato per il ciclo). La tavola mostra, per ciascuna configurazione della regola, l'aggiustamento fiscale minimo richiesto per ottenere la *compliance* relativamente a tre anni, ovvero l'aggiustamento che si sarebbe dovuto conseguire l'anno precedente (t-1) e quello da conseguire, rispettivamente, nell'anno in corso (t) e nel primo anno di previsione (t+1). Risulta evidente la non conseguibilità di un tale risultato.

TAVOLA III.4: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING E DEBITO CORRETTO PER IL CICLO

	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

L'andamento della finanza pubblica e dei profili di sostenibilità del debito continuerà ad essere monitorato dalla Commissione all'interno del Semestre europeo, anche alla luce delle nuove previsioni autunnali (la cui pubblicazione è attualmente prevista per l'11 novembre). In questa fase il non rispetto della regola del debito, ancora una volta, non rappresenterà l'elemento determinante per l'eventuale apertura di procedure. Infine, si ricorda nuovamente l'intenzione da parte della Commissione di arrivare a un superamento della regola del debito, almeno nella sua attuale formulazione.

Il capitolo III, per brevità, non contiene l'usuale sezione relativa alla sensitività della finanza pubblica e del profilo del debito nel medio periodo. I profili di sostenibilità su un orizzonte temporale più ampio del quadriennio di programmazione, e che si estende fino al 2033, restano sostanzialmente immutati rispetto alle proiezioni tendenziali effettuate a settembre. Le proiezioni a dieci anni del debito pubblico effettuate con le stesse modalità adottate per i tre scenari presentati nella NADEF danno risultati simili[4]. Alla stessa stregua, nel lasso di tempo trascorso dalla pubblicazione della NADEF, non sono cambiati i rischi sottostanti la previsione.

[4] Si veda il paragrafo 'Proiezioni del rapporto debito/PIL di medio periodo', pagine 89 e 90 della NADEF. All'interno della proiezione di medio periodo (che parte dal 2026), il livello leggermente più alto dei tassi d'interesse, che determina una maggiore spesa, è compensato dal migliore livello di partenza del saldo primario strutturale relativo al 2025.

È possibile scaricare la

Nota di Aggiornamento del

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2240-0702