

Attività conoscitiva preliminare all'esame della

Nota di Aggiornamento del DEF 2022

Ministro dell'Economia e delle Finanze

On. Giancarlo Giorgetti

9 novembre 2022

Signori Presidenti, onorevoli deputati e senatori,

è con non poca emozione che mi accingo a illustrarvi la Nota di Aggiornamento del DEF 2022 in un ruolo diverso da quello che ho ricoperto per molto tempo nelle aule di questo Palazzo.

Il documento che presento oggi integra la Nota di Aggiornamento del DEF approvata dal Governo Draghi alla fine di settembre, includendo il quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica che il nuovo Governo intende perseguire con la propria azione.

Vengono inoltre aggiornate le previsioni tendenziali a legislazione vigente, per tenere conto sia dell'andamento più favorevole dell'economia in corso d'anno, sia del rallentamento atteso per i prossimi mesi.

[Scenario internazionale]

L'attuale scenario internazionale comporta sfide crescenti, in particolare per le economie europee.

L'economia globale risente ormai da diversi mesi di un'inflazione diffusa ed eccezionalmente elevata, che si sta dimostrando più persistente delle attese.

I prezzi delle materie prime, soprattutto energetiche, esercitano una forte pressione al rialzo su tutta la filiera, ponendo un freno all'attività produttiva, specialmente nei settori ad alta intensità energetica.

Per contrastare questa tendenza, le banche centrali delle principali economie mondiali hanno adottato, quasi in maniera concomitante, politiche restrittive di intensità e velocità quasi senza precedenti, con evidenti ricadute sulle condizioni di finanziamento.

A questo si aggiunge un elevato livello di incertezza, che sta condizionando negativamente la fiducia degli operatori, messa a dura prova dalla crisi energetica e dal permanere delle difficoltà di approvvigionamento che, ormai da tempo, caratterizzano le catene del valore globali.

Questi fattori incidono negativamente sulle prospettive dei prossimi mesi. Le previsioni dei principali organismi nazionali e internazionali prefigurano infatti un rallentamento del ciclo economico globale.

[Nel recente aggiornamento rilasciato nel mese di ottobre, il Fondo Monetario Internazionale ha confermato la previsione di crescita del PIL mondiale formulata a luglio (+3,2 per cento), ma ha abbassato al 2,7 per cento quella relativa al 2023].

[Quadro macroeconomico tendenziale]

Le recenti stime per il PIL relative al terzo trimestre dell'anno hanno sorpreso al rialzo, confermando la sostanziale tenuta del tessuto economico nazionale.

La crescita congiunturale registrata nel trimestre estivo, seppure in decelerazione rispetto ai trimestri precedenti, si è attestata allo 0,5 per cento, grazie al forte contributo dei servizi.

Questo risultato, che ha sorpreso la totalità dei previsori, ha consentito di migliorare la previsione di crescita tendenziale del PIL per l'anno in corso, che passa al 3,7 per cento (dal 3,3 per cento delle stime di settembre).

Il sorprendente e positivo andamento dell'attività economica rilevato nel terzo trimestre dell'anno si inserisce, tuttavia, in un contesto macroeconomico gravato dal peggioramento degli indicatori qualitativi, già prefigurato a fine settembre.

Le 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, già dallo scorso luglio, si collocano al di sotto della soglia di espansione.

Le stime interne prefigurano per l'ultima parte dell'anno una variazione negativa del PIL, che sconterebbe un arretramento del valore aggiunto dell'industria e un rallentamento della crescita del settore dei servizi.

Quanto al 2023, l'aggiornamento delle stime del PIL tendenziale prevede una variazione dello 0,3 per cento, più contenuta rispetto a quanto ipotizzato a fine settembre (0,6 per cento), per effetto dei cambiamenti intervenuti nelle principali variabili esogene sottostanti la previsione e dei segnali di rallentamento provenienti dagli indicatori qualitativi.

Per il biennio 2024-2025 si conferma, invece, la previsione precedente pari, rispettivamente, all'1,8 per cento e all'1,5 per cento.

La nuova previsione macroeconomica tendenziale per il 2022 e 2023 è stata validata dall'UPB il 4 novembre 2022.

[Le previsioni tendenziali di finanza pubblica]

Le stime tendenziali del rapporto tra indebitamento netto e PIL confermano quelle di fine settembre per il 2022, al 5,1 per cento, e il 2023, al 3,4 per cento. Nel successivo biennio, il rapporto è rivisto al 3,6 per cento nel 2024 e al 3,3 per cento nel 2025 (precedentemente stimati al 3,5 per cento nel 2024 e al 3,2 per cento nel 2025).

L'aggiornamento dello scenario tendenziale tiene conto degli effetti finanziari delle ultime misure di urgenza adottate per contrastare l'aumento dei prezzi energetici (D.L. 153 del 20 ottobre

e D.M. 247 del 19 ottobre) e della revisione delle previsioni macroeconomiche tendenziali.

Gli interventi disposti con il D.L. 153/2022 e il D.M. del 19 ottobre 2022, che hanno prorogato fino al 18 novembre le misure già adottate in precedenza, hanno un impatto neutrale sui saldi, poiché finanziati dalle maggiori entrate IVA e dalla riduzione e razionalizzazione di spese e fondi del bilancio dello Stato.

La revisione al rialzo delle previsioni di inflazione impatta principalmente sulla spesa per interessi passivi e su quella relativa alle prestazioni sociali in denaro.

L'aggiornamento dei tassi di interesse sottostanti la previsione della spesa per interessi passivi, che scontano le recenti evoluzioni dei mercati anche a seguito delle decisioni adottate dalla BCE, ha determinato, rispetto alle stime di settembre, un incremento della spesa per interessi in valore nominale pari a circa 2 miliardi nel 2022, 3,6 miliardi nel 2023, 2,6 miliardi nel 2024 e 4,7 miliardi nel 2025.

Per rendere meglio l'idea della sensitività del debito al tasso di interesse fissato dalla BCE, possiamo considerare ad esempio l'impatto sugli interessi di uno shock permanente ai tassi di interesse di 100 punti base. Data la struttura dei titoli del debito pubblico, questo shock determina un incremento della spesa per interessi in termini di PIL pari allo 0,12 per cento nel primo anno, che sale allo 0,31 per cento nel secondo anno, per poi arrivare allo 0,46 per cento nel terzo anno. Sebbene l'impatto risulti diluito nel tempo, gli effetti di maggiore spesa accompagnano la durata dei titoli emessi sulla base dei maggiori tassi di interesse.

Tali incrementi sono parzialmente compensati dall'andamento del saldo primario, che è confermato al -1,1 per cento nel 2022 ed è previsto in lieve miglioramento nel 2023 (da 0,5 a 0,7 per cento). Per gli anni successivi, il saldo primario è confermato allo 0,2 per cento nel 2024 mentre nel 2025 si prevede un avanzo dello 0,8 per cento, in crescita rispetto allo 0,7 per cento stimato a settembre.

Nell'ambito della positiva evoluzione della spesa primaria, si registra un incremento nella spesa per pensioni. Le nuove stime di inflazione determinano infatti una diversa ipotesi di indicizzazione, che comporta maggiori oneri per 7,1 miliardi nel 2024 e 5,6 miliardi nel 2025.

Per dare un'idea degli oneri che complessivamente gravano sulla spesa per pensioni per effetto del meccanismo di indicizzazione all'inflazione, le stime del conto economico a legislazione vigente scontano un incremento di 5,4 miliardi per il 2022, cui segue un incremento di 21,3 miliardi nel 2023, 18,5 miliardi nel 2024 e 7,4 miliardi nel 2025. Ciascuno di questi incrementi è a carattere continuativo, ovvero si trascina negli anni successivi aggiungendosi ai nuovi incrementi per adeguamento all'inflazione prevista in ciascun anno. Se pertanto consideriamo il periodo 2022-2025, la spesa per pensioni assorbirà risorse per oltre 50 miliardi.

A tale riguardo, segnalo che procedendo alla firma del decreto per l'adeguamento delle pensioni in base alle risultanze dei dati ISTAT, come previsto dalla normativa vigente, si determinerà un aumento della relativa spesa del 7,3 per cento.

A limitare gli effetti negativi sul deficit degli incrementi di spesa appena delineati concorre la positiva evoluzione delle entrate che, anche grazie alla maggiore crescita nominale attesa per le principali grandezze macroeconomiche, confermano l'andamento già previsto per il 2022 ed evidenziano un andamento più sostenuto nel periodo successivo rispetto alle precedenti stime, con un incremento degli introiti valutabile in 3,2 miliardi nel 2023, 7,5 miliardi nel 2024 e 7,9 miliardi nel 2025.

In particolare, le imposte dirette sono previste in rialzo rispetto a settembre di 0,5 miliardi nel 2023, 2,9 miliardi nel 2024 e 2,7 miliardi nel 2025, mentre per le imposte indirette la revisione nel triennio 2023-2025 è pari in media a poco più di 3,5 miliardi l'anno.

Per effetto di questi andamenti, la pressione fiscale è prevista al 43,8 per cento del PIL nel 2022, inferiore di 0,1 punti percentuali rispetto alla stima di settembre. Nel triennio 2023-2025 si stima un andamento decrescente di questo indicatore che, con una riduzione annua media di circa 0,4 punti percentuali, si attesterà al 42,5 per cento del PIL nel 2025.

[La Relazione al Parlamento e gli andamenti programmatici di finanza pubblica]

Come previsto dall'ordinamento nazionale, il Governo, sentita la Commissione europea, ha presentato al Parlamento una Relazione con la quale richiede, ai sensi dell'art. 6 comma 5 della Legge n. 243 del 2012, l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento.

La richiesta è coerente con la conferma da parte della Commissione della *General Escape Clause* anche per il 2022, che consente agli Stati Membri di continuare a perseguire politiche di

sostegno mirate e temporanee, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine.

La Relazione è necessaria per utilizzare il margine di 9,1 miliardi di euro che emerge dalla differenza tra l'andamento del deficit tendenziale (5,1 per cento) e quello programmatico (confermato al 5,6 per cento) per l'anno in corso. Tali risorse saranno destinate al finanziamento di interventi di mitigazione degli effetti negativi dell'incremento dei prezzi dei prodotti energetici su famiglie, imprese ed enti, nonché ad altre misure inerenti al settore dell'energia, che il Governo adotterà con decreto successivamente all'approvazione parlamentare della Relazione.

Con il prossimo decreto-legge saranno confermate anche per il mese di dicembre 2022 le misure che riconoscono, a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti, contributi straordinari, sotto forma di crediti d'imposta, pari a una quota delle spese sostenute per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale.

Inoltre sarà prorogata fino al 31 dicembre 2022 la riduzione delle aliquote di accisa su benzina, gasolio, GPL e gas naturale impiegati come carburanti; per quest'ultimo sarà confermata fino al 31 dicembre la riduzione dell'IVA al 5%.

Il Governo sta verificando la possibilità di impiegare le risorse disponibili della programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per misure di riduzioni dei costi energetici di imprese e famiglie.

Tale possibilità presuppone una modifica dei regolamenti europei che consenta maggiori margini in termini di ammissibilità delle misure ed una ricognizione delle effettive disponibilità dei programmi operativi, soprattutto nazionali.

In tal caso, le risorse rimborsate dall'Unione europea potranno essere riassegnate ad un apposito Fondo, destinato a finanziare ulteriori misure di contrasto degli aumenti dei prezzi dell'energia.

Sono infine allo studio interventi predisporre uno strumento che renda possibile la rateizzazione degli oneri per l'energia elettrica.

Il Governo chiede, inoltre, l'autorizzazione alla revisione degli obiettivi programmatici di indebitamento per il prossimo triennio che, rispetto al precedente quadro programmatico, saranno incrementati di 0,6 punti percentuali nel 2023, 0,4 punti percentuali nel 2024 e 0,2 punti percentuali nel 2025.

Per effetto di queste revisioni, il nuovo profilo programmatico di indebitamento netto in rapporto al PIL sarà pari al 4,5 per cento nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024 e al 3 per cento nel 2025.

Dal confronto tra gli obiettivi programmatici e gli andamenti tendenziali di indebitamento netto emerge pertanto una disponibilità di risorse pari a circa 21 miliardi di euro per il 2023 e 2,4 miliardi di euro per il 2024.

[Il quadro macroeconomico programmatico]

Nel complesso, le stime del PIL programmatico prefigurano una crescita dello 0,6 per cento nel 2023, che successivamente si attesterà 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 del PIL nel 2023 è principalmente trainata dai consumi delle famiglie, favoriti da un reddito disponibile più elevato e dall'attenuazione dell'inflazione al consumo indotta dalle misure di calmieramento dei prezzi.

Un contributo positivo alla crescita dell'attività economica sarà apportato anche dagli investimenti fissi lordi, che potranno beneficiare delle misure che adotteremo con i prossimi provvedimenti.

Siamo consapevoli che, in questo momento, le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a lungo termine siano soggette a forti rischi di ribasso. Il realismo che contraddistingue l'approccio adottato comporta un attento monitoraggio dell'evoluzione complessiva del quadro nazionale e internazionale, che consenta di intervenire tempestivamente laddove ve ne fosse la necessità per fronteggiare i possibili rischi di recessione che potrebbero toccare anche l'Italia.

[Il debito pubblico]

L'aggiornamento dello scenario macroeconomico e di finanza pubblica, integrato degli effetti finanziari della manovra di bilancio, non pregiudica la sostenibilità del debito pubblico nel breve e nel medio periodo.

La positiva evoluzione del PIL nominale per l'anno in corso, unita al buon andamento del saldo di cassa del settore statale (che dovrebbe attestarsi su livelli inferiori di circa 40 miliardi rispetto

allo scorso anno), determina una stima del rapporto debito/PIL che pari al 145,7 per cento. Dal confronto con la chiusura del 2021 emerge una riduzione molto rilevante, pari a oltre 4,5 punti percentuali, lievemente inferiore a quella della NADEF di settembre per via dell'effetto di cassa degli interventi sulla crisi energetica che si prevede di introdurre nel prossimo decreto e di un modesto ulteriore incremento della spesa per interessi di cassa.

Negli anni successivi, il profilo programmatico del rapporto debito/PIL assume un andamento decrescente, che dal 144,6 per cento del 2023 calerà in maniera costante fino a raggiungere il 141,2 per cento nel 2025. Si tratta di una contrazione di oltre 9 punti percentuali rispetto alla previsione per il 2022, del tutto in linea con quello del DEF di aprile (9,4 punti percentuali) e solo lievemente inferiore a quello dell'aggiornamento della precedente versione della NADEF (10,1 punti percentuali), che ovviamente non poteva ancora considerare gli effetti della manovra di bilancio.

Quest'ultima incide ovviamente sull'entità della riduzione del debito nel 2023, ma di fatto non altera, se non di poco, la velocità di riduzione negli anni successivi (oltre 1,5 punti percentuali in media nei due anni finali dell'orizzonte di previsione, rispetto all'1,9 del DEF di aprile).

[La politica di bilancio per il 2023]

La politica di bilancio per il 2023 proseguirà nel solco degli interventi finora adottati per limitare quanto più possibile l'impatto dell'elevata inflazione sui bilanci delle famiglie, in particolare quelle più bisognose, e salvaguardare la competitività del tessuto imprenditoriale nazionale, che potrebbe risentire anche dei corposi interventi adottati da altri Stati membri dell'Unione Europea.

In considerazione dell'incertezza del quadro economico di riferimento, il Governo è intenzionato a destinare le risorse

disponibili per il 2023 (circa 21 miliardi) al contrasto della crisi energetica, favorendo al contempo politiche di contenimento dei consumi e di risparmio energetico.

In particolare, si prevede il rinnovo per i primi mesi del 2023 delle misure relative ai crediti di imposta in favore delle imprese per l'acquisto di energia e gas, al contenimento degli oneri generali di sistema per le utenze di energia elettrica e gas, al taglio al 5 per cento dell'IVA sui consumi di gas e alla proroga delle agevolazioni tariffarie per i consumi elettrici e di gas in favore degli utenti domestici economicamente svantaggiati.

Sono inoltre allo studio altre misure che riguardano l'estensione della soglia di ricavi e compensi che consente ai soggetti titolari di partita IVA di aderire al regime forfetario e un regime sostitutivo opzionale (cd "flat tax incrementale") per i contribuenti titolari di redditi da lavoro o di impresa non aderenti al regime forfetario che potranno assoggettare ad aliquota del 15% una quota dell'incremento di reddito registrato nel 2022 rispetto al

maggiore tra i medesimi redditi dichiarati e assoggettati all'Irpef nei tre anni d'imposta precedenti.

Completeranno il pacchetto delle misure tributarie interventi di "tregua fiscale" che saranno un utile sostegno alla liquidità nell'attuale contesto di crisi energetica e tensioni inflazionistiche.

Per quanto riguarda il "Superbonus 110%", è necessario fare alcune considerazioni. Con l'aggiornamento delle previsioni tendenziali di finanza pubblica, effettuato in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, sono stati valutati rilevanti maggiori oneri per alcuni bonus edilizi previsti a legislazione vigente rispetto a quanto era stato stimato in sede di adozione delle agevolazioni.

Tali maggiori oneri concorrono a definire le previsioni tendenziali e i relativi saldi tendenziali di finanza pubblica, illustrati nella precedente Nota e aggiornati recentemente con la Nota integrata trasmessa alle Camere. L'incremento, rilevato sulla base delle informazioni aggiornate al 1° settembre, segnala uno

scostamento complessivo di 37,8 miliardi di euro sull'intero periodo di previsione. In particolare, per gli anni 2023-2026, i maggiori oneri determinano un maggior onere, con il conseguente peggioramento della previsione delle imposte dirette per importi compresi tra gli 8 e i 10 miliardi di euro in ciascun anno, che potrebbe pregiudicare l'adozione di altre tipologie di intervento. Peraltro, la stima degli oneri per il Superbonus 110% potrebbe subire un ulteriore incremento a fine anno considerando anche i dati al 30 settembre pubblicati da ENEA.

L'andamento dei prezzi energetici e il loro impatto su imprese e famiglie saranno monitorati su base continuativa nei primi mesi del 2023. Ciò consentirà di valutare, al più tardi in occasione della predisposizione del prossimo DEF, la necessità di ulteriori interventi e la contestuale definizione delle modalità di finanziamento.

Auspicio che queste misure possano a breve essere rafforzate dal pacchetto di proposte della Commissione Europea attualmente

in discussione, che contiene regole per gli acquisti congiunti di gas, misure di contrasto alla volatilità dei prezzi dell'energia e meccanismi di solidarietà in caso di emergenza per gli approvvigionamenti, nonché la possibilità di introdurre un “*price-cap*” sulle transazioni di gas. Gli esiti delle riunioni tenute a fine ottobre in ambito europeo hanno evidenziato lo spazio per un accordo che, se raggiunto in maniera tempestiva, potrà contribuire non poco a proteggere famiglie e imprese e salvaguardare la competitività globale dell'Unione Europea.

Le ulteriori risorse che potranno essere individuate nell'ambito dei saldi programmatici che ho delineato in precedenza, anche ricorrendo agli strumenti di flessibilità di bilancio, saranno dedicate ad interventi che diano dei primi segnali rispetto agli impegni formulati nel programma di Governo.

L'impianto della manovra di bilancio sarà in ogni caso caratterizzato da realismo e responsabilità, sia nei confronti dei cittadini sia di quanti investono nel debito italiano.

Il nuovo sentiero di riduzione del deficit programmatico adottato dal Governo assicura il rispetto delle regole di bilancio previste dal Patto di Stabilità e Crescita, comunque oggetto nei prossimi mesi di una revisione a livello europeo.

Viene dunque confermato un orientamento di politica fiscale selettivo, con priorità ben definite in un quadro di prudenza volto a favorire la discesa del debito, che dipenderà anzitutto da una crescita economica più sostenuta, obiettivo dell'azione del governo anche attraverso lo strumento del PNRR.

[Conclusioni]

Le difficoltà che abbiamo affrontato nel corso degli ultimi anni hanno dimostrato che l'Italia ha una capacità di adattamento e di ripresa notevole.

Il Governo intende sostenerne i sacrifici, con un approccio prudente e responsabile che permetta al contempo di migliorare le

prospettive economiche del nostro Paese e garantire la sostenibilità della finanza pubblica.