



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.12.2022
C(2022) 9622 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 14.12.2022

sul documento programmatico di bilancio dell'Italia

{SWD(2022) 437 final}

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 14.12.2022

sul documento programmatico di bilancio dell'Italia

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 stabilisce disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro per garantire la coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del patto di stabilità e crescita e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.
2. A norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti delle prospettive di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo.
3. La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita è attiva da marzo 2020¹. Il 23 maggio 2022 la Commissione ha indicato nella sua comunicazione sul semestre europeo² che la maggiore incertezza e i forti rischi di revisione al ribasso per le prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, gli aumenti senza precedenti dei prezzi dell'energia e le continue perturbazioni della catena di approvvigionamento giustificano la proroga della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita fino al 2023, e ha considerato soddisfatte le condizioni per disattivarla a partire dal 2024. Il mantenimento della clausola di salvaguardia generale nel 2023 fornirà alla politica di bilancio nazionale lo spazio necessario per reagire prontamente in caso di necessità, garantendo al contempo una transizione graduale dall'ampio sostegno all'economia durante il periodo di pandemia verso un ricorso maggiore a misure temporanee e mirate e alla prudenza di bilancio necessaria per garantire la sostenibilità a medio termine³.
4. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza istituito con regolamento (UE) 2021/241 fornisce sostegno finanziario per l'attuazione delle riforme e degli investimenti, segnatamente per promuovere le transizioni verde e digitale, rafforzando in tal modo la resilienza e la crescita potenziale delle economie. Parte di questo sostegno assume la forma di sostegno finanziario non rimborsabile ("sovvenzioni"), con un impulso fiscale finanziato dal bilancio dell'UE. Insieme ai fondi della politica di coesione e al meccanismo per una transizione giusta, il dispositivo per la ripresa e la resilienza

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final del 20 marzo 2020.

² COM(2022) 600 final.

³ Il 17 giugno 2022 il Consiglio ha approvato le raccomandazioni sui programmi nazionali di riforma 2022 e i pareri sui programmi di stabilità e di convergenza 2022 che tengono conto del mantenimento della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita nel 2023 (cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/ecofin/2022/06/17/>).

sostiene una ripresa equa e inclusiva nell'UE in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali. Stimola la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, promuovendo così finanze pubbliche sostenibili. Secondo la proposta della Commissione del 18 maggio 2022⁴, il dispositivo dovrebbe anche mirare ad accrescere la resilienza del sistema energetico dell'Unione riducendo la dipendenza dai combustibili fossili e diversificando l'approvvigionamento energetico a livello dell'Unione ("obiettivi del piano REPowerEU").

5. Il 12 luglio 2022, nelle raccomandazioni che formulano i suoi pareri sui programmi di stabilità 2022⁵, il Consiglio ricorda che la misura migliore per valutare l'orientamento generale della politica di bilancio è attualmente la variazione, in relazione alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19), compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione⁶. Spingendosi oltre l'orientamento generale della politica di bilancio, per valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione in linea con le transizioni verde e digitale e con l'obiettivo di garantire la sicurezza energetica e la resilienza sociale ed economica, si presta attenzione all'evoluzione della spesa primaria corrente (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale⁷.
6. L'onda d'urto generata dall'invasione russa dell'Ucraina sta avendo un'incidenza diretta e indiretta sull'economia dell'UE, spingendola su un percorso di minore crescita e maggiore inflazione. L'intensificazione e l'ampliamento delle pressioni inflazionistiche stanno determinando una più rapida normalizzazione della politica monetaria nella zona euro. La spesa pubblica per le misure di contenimento dell'impatto socio-economico degli elevati costi energetici, per la sicurezza, la difesa e l'assistenza umanitaria agli sfollati dall'Ucraina grava sulle finanze pubbliche. La natura specifica dello shock macroeconomico provocato dall'invasione russa dell'Ucraina e le implicazioni a lungo termine di quest'ultima per le esigenze di sicurezza energetica dell'UE impongono una scrupolosa elaborazione della politica di bilancio per il 2023. Non sembra giustificato imprimere un forte stimolo di bilancio all'economia nel 2023. L'attenzione dovrebbe piuttosto essere rivolta alla protezione delle persone vulnerabili, consentendo il funzionamento degli stabilizzatori automatici e prevedendo misure temporanee e mirate per ridurre gli effetti della crisi energetica e offrire assistenza umanitaria alle persone in fuga dall'invasione russa dell'Ucraina, mantenendo nel contempo la flessibilità necessaria per eventuali adattamenti. La politica di bilancio dovrebbe conciliare l'aumento degli investimenti con il controllo dell'incremento della spesa primaria corrente finanziata a livello

⁴ COM(2022) 231 final.

⁵ Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 96).

⁶ Nel presente parere le stime dell'orientamento di bilancio e delle sue componenti sono stime della Commissione basate sulle ipotesi sottese alle previsioni ad hoc della Commissione. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non comprendono appieno l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

⁷ Non finanziati da sovvenzioni nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza o altri fondi dell'Unione.

nazionale. L'attuazione completa e tempestiva dei piani per la ripresa e la resilienza è fondamentale per raggiungere livelli di investimento più elevati. Le politiche di bilancio dovrebbero mirare a preservare la sostenibilità del debito e ad aumentare in modo sostenibile il potenziale di crescita, facilitando così anche il compito della politica monetaria di assicurare il tempestivo ritorno dell'inflazione all'obiettivo a medio termine della BCE del 2 %. I piani di bilancio per il 2023 dovrebbero essere ancorati a percorsi prudenti di aggiustamento a medio termine che tengano conto delle sfide di sostenibilità di bilancio associate agli elevati livelli di debito in proporzione al PIL, aumentati ancor di più a causa della pandemia, così come delle riforme e sfide d'investimento associate alla duplice transizione, alla sicurezza energetica e alla resilienza sociale ed economica.

7. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha causato ulteriori aumenti sostanziali dei prezzi dell'energia e della loro volatilità. Lo shock dei prezzi delle importazioni di energia comporta un notevole deterioramento delle ragioni di scambio per le economie degli Stati membri. Parallelamente, con le temperature eccezionalmente elevate dell'estate 2022 è aumentata la domanda di energia elettrica, mentre la produzione generata da alcune tecnologie è notevolmente scesa dai livelli storici, causa circostanze tecniche e fattori dipendenti dalle condizioni meteorologiche. Tutti gli Stati membri hanno risentito negativamente dell'attuale crisi energetica, anche se in misura diversa, il che rende necessaria una risposta rapida e coordinata.
8. Dato che le risorse di bilancio sono limitate e devono essere utilizzate nel modo più efficiente, la qualità e l'impostazione della risposta politica assumono estrema importanza per garantire un aggiustamento duraturo ed equo in tutta la società. Pertanto, anche in linea con il regolamento del Consiglio relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia adottato il 6 ottobre 2022, è opportuno incentrare le misure sull'erogazione di sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più esposte agli aumenti dei prezzi energetici, pur mantenendo i giusti incentivi per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica, in linea con il Green Deal europeo⁸. Le politiche dovrebbero poi contribuire a ridurre il consumo di energia e a sviluppare l'autonomia energetica dell'Unione.

CONSIDERAZIONI SULL'ITALIA

9. Il 10 ottobre 2022 l'Italia ha presentato un documento programmatico di bilancio per il 2023 adottato dal governo uscente in base all'ipotesi di politiche invariate; le cifre relative al disavanzo pubblico del 2023 e ad altre variabili di bilancio non rappresentavano pertanto obiettivi di politica economica. Il 24 novembre 2022 l'Italia ha presentato il documento programmatico di bilancio per il 2023 aggiornato adottato dal nuovo governo (in seguito "documento programmatico di bilancio"), in base al quale la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
10. Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha raccomandato all'Italia⁹ di prendere provvedimenti per garantire nel 2023 una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la

⁸ Comunicazione della Commissione "Il Green Deal europeo" (COM(2019) 640 final).

⁹ Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2022, sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia (GU C 334 dell'1.9.2022, pag. 96).

crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale a medio termine¹⁰, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina. L'Italia dovrebbe essere pronta ad adeguare la spesa corrente al mutare della situazione. All'Italia è stato anche raccomandato di aumentare gli investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica, tenendo conto dell'iniziativa REPowerEU, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'Unione. L'Italia dovrebbe perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio che miri a posizioni di bilancio a medio termine prudenti e assicuri una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso il progressivo risanamento, investimenti e riforme.

11. Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato¹¹. Tale relazione esamina la situazione di bilancio dell'Italia, poiché nel 2021 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 3 % del prodotto interno lordo stabilito dal trattato e il debito delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, senza rispettare il parametro per la riduzione del debito. La relazione conclude che i criteri del disavanzo e del debito non erano soddisfatti.
12. Stando alle previsioni ad hoc della Commissione¹², l'economia italiana crescerà del 3,8 % nel 2022 e dello 0,6 % nel 2023, mentre l'inflazione si attesterà all'8,5 % nel 2022 e al 5,9 % nel 2023. Secondo il documento programmatico di bilancio, l'economia italiana crescerà del 3,7 % nel 2022 e dello 0,6 % nel 2023, mentre l'inflazione si attesterà all'8,5 % nel 2022 e al 5,5 % nel 2023. Il profilo di crescita è sostanzialmente lo stesso nelle due proiezioni, che individuano entrambe nell'indebolimento della domanda interna la causa principale del rallentamento della crescita nel 2023. Per converso il documento programmatico prevede per il 2023 un deflatore del PIL considerevolmente più elevato rispetto alle previsioni della Commissione, in larga misura a causa dell'aspettativa di un andamento più favorevole delle ragioni di scambio.

Nel complesso le ipotesi macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio sono plausibili sia per il 2022 sia per il 2023.

L'Italia rispetta il requisito del regolamento (UE) n. 473/2013 nella misura in cui il progetto di bilancio è basato su previsioni macroeconomiche approvate da un ente indipendente.

¹⁰ Stando alle previsioni ad hoc della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) è stimata al 3,7 % in termini nominali. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non comprendono appieno l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

¹¹ Relazione della Commissione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Bruxelles, COM(2022) 630 final del 23 maggio 2022.

¹² Ai fini della valutazione del documento programmatico di bilancio, la Commissione ha elaborato previsioni ad hoc tenendo conto delle informazioni sui nuovi provvedimenti politici indicati nel documento programmatico stesso. Tutte le altre informazioni e ipotesi previsionali sono rimaste invariate, in linea con le previsioni d'autunno 2022 della Commissione e con la relativa data limite. Le previsioni ad hoc sono pubblicate nelle tabelle statistiche di bilancio che accompagnano il presente parere.

13. Il documento programmatico di bilancio ipotizza che una spesa pari allo 0,3 % del PIL nel 2022, allo 0,9 % nel 2023 e allo 0,6 % sia nel 2024 che nel 2025 e tagli delle imposte pari ogni anno allo 0,2 % del PIL nel periodo 2022-2025 saranno finanziati dal sostegno finanziario non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La spesa finanziata con sovvenzioni del dispositivo consentirà investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul disavanzo e sul debito delle amministrazioni pubbliche dell'Italia. Il documento programmatico ipotizza anche spese finanziate da prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, con impatto diretto sul disavanzo e sul debito delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,3 % del PIL nel 2022, all'1,0 % nel 2023, all'1,4 % nel 2024 e all'1,5 % nel 2025. Le previsioni ad hoc della Commissione indicano un importo analogo per quanto riguarda le misure finanziate con sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza.
14. Nel documento programmatico di bilancio 2023 si prevede che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'Italia diminuirà, passando dal 5,6 % del PIL nel 2022 al 4,5 % del PIL nel 2023. Stando alle previsioni, il rapporto debito pubblico/PIL diminuirà, passando dal 145,7 % nel 2022 al 144,6 % nel 2023. Per quanto riguarda il disavanzo, le proiezioni coincidono sostanzialmente con le previsioni ad hoc della Commissione, mentre riguardo al debito le proiezioni per il 2023 sono inferiori alle previsioni ad hoc della Commissione a causa del più elevato deflatore del PIL previsto nel documento programmatico di bilancio. Le prospettive per le finanze pubbliche continuano a sottostare all'elevata incertezza che grava sulle proiezioni macroeconomiche, in particolare per quanto riguarda i rischi macroeconomici connessi all'invasione russa dell'Ucraina, ai rincari dell'energia e al protrarsi dei disordini nelle catene di approvvigionamento.
15. Il documento programmatico di bilancio riporta nuove misure di politica di bilancio sia per il 2022 che per il 2023.
- Per il 2022, con il decreto-legge "Aiuti-quater" del 18 novembre sono state introdotte ulteriori misure espansive per un importo pari allo 0,5 % del PIL, intese, per circa lo 0,3 % del PIL, a sostenere le famiglie e le imprese confrontate ai prezzi elevati dell'energia, in particolare grazie alla proroga sino a fine anno del taglio delle accise sui carburanti e dei crediti di imposta a favore delle imprese elettriche e del gas. Le altre risorse, pari allo 0,2 % circa del PIL, sono destinate all'acquisto di scorte di gas per uso nel primo trimestre 2023.
- Per il 2023 il documento programmatico di bilancio comprende provvedimenti nuovi, il cui impatto netto sull'aumento del disavanzo si aggira sull'1,1 % del PIL. I provvedimenti che vanno a aumentare il disavanzo nel 2023 rappresentano un importo pari a quasi l'1,8 % del PIL, controbilanciato in parte da misure di compensazione per lo 0,7 % del PIL. I provvedimenti che aumentano il disavanzo sono intesi per circa due terzi, vale a dire attorno all'1,1 % del PIL secondo il documento programmatico di bilancio, ad aiutare le famiglie, le imprese e il settore sanitario a sostenere gli elevati prezzi dell'energia nel primo trimestre 2023, principalmente grazie alla proroga di misure adottate in precedenza.
- Il documento programmatico di bilancio comprende vari altri provvedimenti, principalmente annunciati come di natura temporanea, che vanno a aumentare il disavanzo di un importo pari allo 0,7 % del PIL, fra cui: i) misure a favore delle famiglie, in particolare un'aliquota IVA ridotta al 5 % per taluni prodotti per la prima infanzia, l'aumento dell'assegno unico per i figli fino a un anno di età e per le

famiglie numerose, l'allungamento di un mese del congedo parentale per le lavoratrici e altri tipi di sostegno alle famiglie; ii) fondi supplementari per il sistema sanitario; iii) proroga, con modifiche, della riduzione temporanea del cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito; iv) innalzamento della soglia di fatturato per i lavoratori autonomi e gli altri soggetti aventi diritto al regime forfettario dell'imposta sul reddito ad aliquota del 15 % e introduzione di un'imposta forfettaria sugli aumenti di reddito per altre imprese individuali; v) rinnovo nel 2023 di vari regimi temporanei di accesso anticipato alla pensione, con inasprimento dei criteri di età. Questi interventi sono finanziati con misure di compensazione che ammontano allo 0,7 % circa del PIL nel 2023. Sebbene il documento programmatico di bilancio non ne specifichi i particolari, in base al progetto di legge di bilancio presentato al Parlamento il 1° dicembre tali misure di compensazione comprendono: una revisione dell'imposta straordinaria sugli extra profitti delle società energetiche e le entrate supplementari derivanti dai meccanismi di compensazione nel settore elettrico; una copertura ridotta del reddito di cittadinanza; un meccanismo di indicizzazione ridotta delle pensioni che superano il quadruplo della pensione minima; la razionalizzazione della spesa corrente; l'anticipazione al 2022 dei trasferimenti in conto capitale a Ferrovie dello Stato Spa precedentemente previsti per il 2023 e la revisione dei crediti d'imposta in collegamento con la rivalutazione dei terreni, delle partecipazioni e degli utili non distribuiti. Nel complesso la valutazione dell'impatto sui conti pubblici delle misure di politica di bilancio effettuata dalla Commissione coincide sostanzialmente con quella effettuata dal governo.

Le previsioni ad hoc della Commissione proiettano il costo di bilancio delle misure adottate per parare l'impatto economico e sociale degli aumenti eccezionali dei prezzi dell'energia al 3,3 % del PIL nel 2022 e all'1,2 % del PIL nel 2023¹³. Si tratta di misure che diminuiscono le entrate pubbliche (in particolare, misure di controllo degli oneri generali di sistema nei settori dell'energia elettrica e del gas, riduzione dell'aliquota IVA sul gas, riduzione delle aliquote di accisa sui carburanti, riduzione degli oneri sociali per i lavoratori al di sotto di una determinata soglia di reddito) o che aumentano la spesa (ad esempio, sovvenzioni alle imprese elettriche e del gas, ampliamento del "bonus sociale" sulle bollette di energia elettrica e gas per famiglie a basso reddito e indennità per lavoratori, pensionati e disoccupati in stato di disagio economico). Infine le pensioni di vecchiaia sono state aumentate del 2 % nell'ottobre 2022, in anticipo rispetto all'indicizzazione all'inflazione di norma prevista per legge nel 2023. Il costo di queste misure è coperto in parte da nuovi provvedimenti sul versante delle entrate per un importo che si aggira sullo 0,4 % del PIL nel 2022 e 0,2 % del PIL nel 2023, ossia nuove imposte sugli utili straordinari dei produttori di energia, entrate derivanti dal meccanismo di compensazione del prezzo dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e applicazione di un meccanismo di compensazione nel settore elettrico, intese ad attuare il regolamento del Consiglio relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, adottato il 6 ottobre 2022. Tenendo conto di queste entrate, le previsioni ad hoc della Commissione stimano il costo di bilancio netto delle misure sull'energia pari al 2,9 % del PIL nel 2022 e all'1,0 % del PIL nel 2023¹⁴. Queste misure sono state annunciate come temporanee, con scadenza entro il primo trimestre 2023. Per la metà circa non

¹³ L'andamento del disavanzo nel 2023 risente anche dell'effetto del completamento dell'eliminazione graduale delle misure temporanee di emergenza connesse alla COVID-19, che le previsioni ad hoc della Commissione stimano all'1,1 % del PIL nel 2022.

¹⁴ Le cifre rappresentano il livello dei costi annuali di bilancio delle misure adottate dall'autunno 2021, comprese le entrate e le spese correnti nonché, se del caso, le misure di spesa in conto capitale.

sembrano mirate al sostegno di famiglie o imprese vulnerabili¹⁵ e per la maggior parte non preservano completamente il segnale di prezzo per ridurre la domanda di energia e accrescere l'efficienza energetica¹⁶. Di conseguenza, l'entità del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e imprese più esposte ai rincari dell'energia, di cui si può tenere conto nella valutazione della conformità alla raccomandazione di bilancio specifica per paese per il 2023, è stimata nelle previsioni ad hoc della Commissione all'1,6 % del PIL nel 2022 e allo 0,7 % del PIL nel 2023.

Il disavanzo pubblico risente altresì dei costi sostenuti per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina, costi che secondo le previsioni ad hoc della Commissione si attesteranno allo 0,1 % del PIL nel 2022 e allo 0,1 % nel 2023.

16. Secondo stime basate sulle previsioni ad hoc della Commissione e le informazioni contenute nel documento programmatico di bilancio 2023 dell'Italia, gli investimenti fissi lordi ammontano al 2,6 % del PIL nel 2022 e al 3,1 % del PIL nel 2023, a fronte del 2,9 % del PIL registrato nel 2021. Sono ricompresi gli investimenti per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica, ad esempio investimenti in rete ferroviaria, energia rinnovabile, idrogeno, reti elettriche, mobilità sostenibile, tutela del territorio e delle risorse idriche e investimenti nell'infrastruttura cloud per la pubblica amministrazione, che sono in parte finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e da altri fondi dell'UE.
17. Stando alle previsioni ad hoc della Commissione, nel 2023 l'orientamento della politica di bilancio sarà sostanzialmente neutro (+ 0,0 % del PIL¹⁷), a fronte di un orientamento espansivo nel 2022 (- 4,4 % del PIL)¹⁸.

Stando alle previsioni, nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) apporterà un contributo restrittivo di 0,9 punti percentuali.¹⁹ Nel calcolo rientra la minore incidenza delle misure di sostegno adottate per contrastare l'impatto economico e sociale dei rincari eccezionali dell'energia, pari al 2,0 % del PIL²⁰, tra cui le misure temporanee e mirate di sostegno alle famiglie e imprese più esposte agli aumenti dei prezzi dell'energia che contribuiscono alla riduzione per lo 0,9 % del PIL. Le previsioni indicano che l'aumento in altre voci della spesa corrente primaria non connesse alle misure energetiche, compresa l'indicizzazione delle pensioni all'inflazione del 2022, apporterà un ulteriore contributo espansivo dello 0,9 % del PIL nel 2023, dopo l'espansione dell'1,4 % del PIL nel 2022.

¹⁵ Le misure mirate ammontano all'1,6 % del PIL nel 2022 e allo 0,7 % del PIL nel 2023, mentre le misure non mirate sono pari all'1,7 % del PIL nel 2022 e allo 0,5 % del PIL nel 2023.

¹⁶ Le misure connesse ai redditi ammontano allo 0,9 % del PIL nel 2022 e allo 0,4 % del PIL nel 2023, mentre le misure connesse ai prezzi sono pari al 2,4 % del PIL nel 2022 e allo 0,8 % del PIL nel 2023.

¹⁷ Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (difetto) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva). L'orientamento della politica di bilancio comprende lo stimolo fiscale finanziato dall'Unione.

¹⁸ Ben al di sopra dell'orientamento espansivo della politica di bilancio nella zona euro nel suo complesso (- 2,3 % del PIL nel 2022).

¹⁹ Nel 2022 questa componente ha fornito un contributo espansivo pari a 4,0 punti percentuali.

²⁰ Stando alle proiezioni, l'incidenza sul bilancio delle misure mirate connesse ai prezzi e ai redditi diminuirà dello 0,5 % e dello 0,4 % del PIL rispettivamente, mentre l'incidenza sul bilancio delle misure non mirate connesse ai prezzi e ai redditi rispettivamente diminuirà dell'1,1 % del PIL e resterà stabile (allo 0 % del PIL).

Stando alle proiezioni, il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata con sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà di 0,9 punti percentuali di PIL nel 2023 rispetto al 2022. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale apporteranno all'orientamento della politica di bilancio un contributo espansivo pari a 0,1 punti percentuali nel 2023²¹.

18. Il documento programmatico di bilancio comprende proiezioni di bilancio a medio termine fino al 2025. Stando alle previsioni il disavanzo pubblico scenderà al 3,7 % del PIL nel 2024, principalmente a causa della scadenza delle misure temporanee nel settore energetico, e al 3,0 % nel 2025. Secondo le stime ufficiali, tali proiezioni comporterebbero un aggiustamento strutturale cumulativo complessivo dell'1,2 % del PIL nel 2024-2025 rispetto al 2023²². Per il debito pubblico si prevede un calo al 141,2 % del PIL entro il 2025. Stando al documento programmatico di bilancio, la riduzione del rapporto debito/PIL sarà trainata dalla crescita del PIL nominale e dall'aumento dell'avanzo primario nominale delle amministrazioni pubbliche.
19. Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha inoltre raccomandato all'Italia di adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale per ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema, in particolare mediante una revisione delle aliquote d'imposta marginali effettive, l'allineamento dei valori catastali ai valori di mercato correnti, la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, anche per l'IVA, e delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, assicurando comunque equità, e la riduzione della complessità del codice tributario. Il disegno di legge delega, presentato dal governo nell'ottobre 2021, delineava i principi fondamentali di una riforma generale del sistema fiscale prevedendo varie modifiche strutturali, quali: revisione dell'imposta sulle persone fisiche e di quella sulle società, compresa la progressiva eliminazione dell'imposta sulle attività produttive; riforma dei valori catastali con meccanismo di periodico aggiornamento; razionalizzazione delle aliquote IVA e delle basi imponibili; revisione delle tasse ambientali in linea con i principi del Green Deal europeo. Conferiva inoltre al governo il mandato di semplificare il sistema fiscale e di armonizzare la legislazione fiscale in un testo giuridico unico. La legge delega non è stata tuttavia approvata dal Parlamento. Il documento programmatico di bilancio comprende misure che non sono conformi a passate raccomandazioni specifiche per paese. Il 9 luglio 2019 il Consiglio ha segnatamente raccomandato all'Italia di contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, tra l'altro potenziando i pagamenti elettronici obbligatori, anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti, e di attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica. Fra le misure incluse nel documento programmatico di bilancio che non sono in linea con le citate raccomandazioni specifiche per paese si annoverano in particolare le seguenti: i) innalzamento del massimale delle operazioni in contanti dagli attuali 2 000 EUR a 5 000 EUR nel 2023; ii) provvedimento equivalente a un condono fiscale che consente la cancellazione dei debiti fiscali pregressi fino a 1 000 EUR relativi al periodo 2000-2015; iii) possibilità di rifiutare il pagamento elettronico di importi inferiori a

²¹ L'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale apporterà, secondo le previsioni, un contributo restrittivo di 0,2 punti percentuali di PIL per via, tra l'altro, della prevista vendita delle scorte di gas acquistate a fine 2022.

²² Aggiustamento trainato dall'eliminazione graduale delle misure temporanee nel settore energetico per un importo pari all'1,0 % del PIL nel 2023.

60 EUR senza incorrere in sanzioni; iv) rinnovo nel 2023 dei regimi di accesso anticipato alla pensione in scadenza a fine 2022, con inasprimento dei criteri di età.

20. Nel 2023 la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale, secondo stime basate sulle previsioni ad hoc della Commissione e le informazioni contenute nel documento programmatico di bilancio, sarà inferiore alla crescita del prodotto potenziale a medio termine. Pertanto la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale è in linea con la raccomandazione del Consiglio. Nel 2023 l'Italia prevede di finanziare ulteriori investimenti mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE e di preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale. Prevede di finanziare investimenti pubblici per le transizioni verde e digitale e per la sicurezza energetica.

Nel complesso la Commissione ritiene che il documento programmatico di bilancio dell'Italia sia in linea con gli orientamenti di bilancio contenuti nella raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2022.

L'Italia ha rapidamente disposto misure in materia di energia nell'ambito della risposta emergenziale agli eccezionali rincari energetici; la proroga delle misure di sostegno vigenti e/o l'adozione di nuovi aiuti in reazione agli elevati prezzi dell'energia concorrerebbero tuttavia a una crescita maggiore della spesa corrente netta finanziata a livello nazionale e a un aumento del disavanzo e del debito pubblico previsti per il 2023. È pertanto importante che gli Stati membri provvedano affinché tali misure siano maggiormente mirate a sostenere le famiglie più vulnerabili e le imprese più esposte, preservino gli incentivi a ridurre la domanda energetica e siano revocate all'allentarsi delle pressioni sui prezzi dell'energia.

La Commissione ritiene inoltre che l'Italia non abbia ancora compiuto progressi sul fronte della parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio contenute nella raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2022 nel contesto del semestre europeo e invita pertanto le autorità ad accelerare i progressi. I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese saranno descritti in modo esaustivo nella relazione per paese 2023 e valutati nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione proporrà nella primavera del 2023.

Fatto a Bruxelles, il 14.12.2022

Per la Commissione
Paolo GENTILONI
Membro della Commissione

