

Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernenti il disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025

(bozza al 25 novembre 2022)

Sommario

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

Integrazione alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2022 (artt. 7, comma 2, lettera b), e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196) e Documento programmatico di bilancio

...

Il disegno di legge di bilancio 2023 - sintesi dei contenuti

Le osservazioni del CNEL

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

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

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

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

Previsioni del FMI

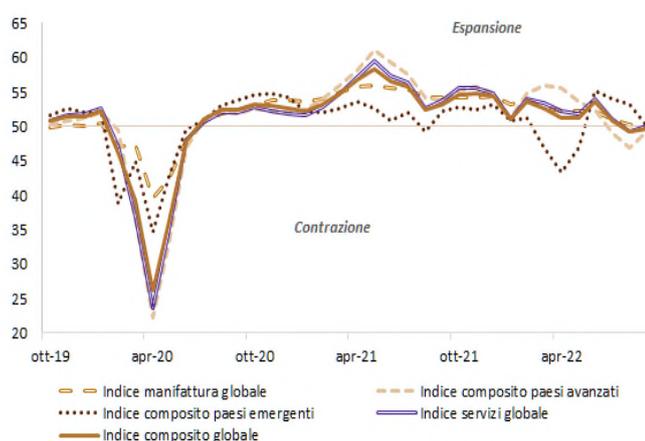
	WEO ottobre 2022			Differenze da WEO update luglio 2022	
	2021	2022	2023	2022	2023
Prodotto mondiale	6,0	3,2	2,7	0,0	-0,2
<i>Economie avanzate</i>	5,2	2,4	1,1	-0,1	-0,3
Stati Uniti	5,7	1,6	1,0	-0,7	0,0
Area dell'euro	5,2	3,1	0,5	0,5	-0,7
<i>Economie emergenti</i>	6,6	3,7	3,7	0,1	-0,2
Cina	8,1	3,2	4,4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

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

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

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

Indici JP Morgan Global Pmi

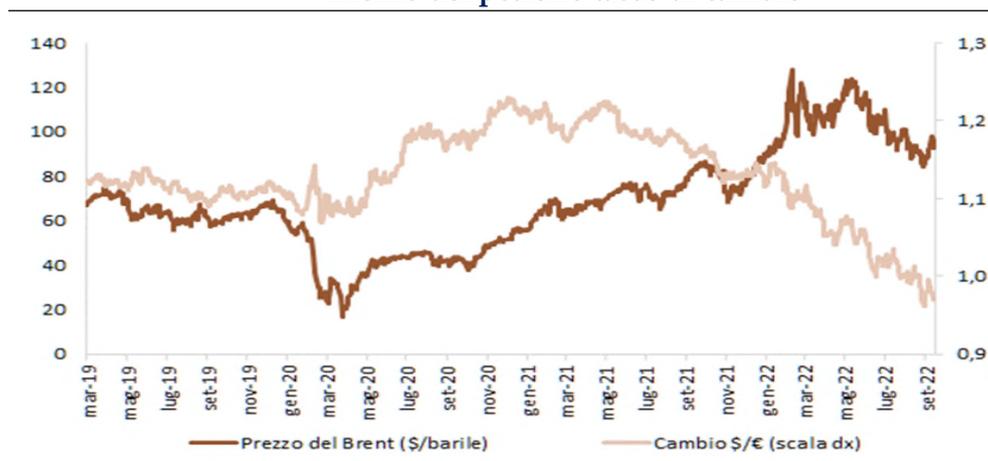


Nel I e II trimestre 2022 negli Usa il PIL ha subito una forte riduzione (-0,6 p.p. rispetto al IV trimestre 2021), conseguente alla riduzione della componente pubblica decisa nei primi tre mesi dell'anno, al contributo negativo delle esportazioni nette e alla diminuzione degli investimenti privati. Nel medesimo periodo la dinamica del PIL in

Cina ha invece scontato gli effetti delle rigorose politiche zero-covid: nel I semestre 2022 il prodotto è cresciuto del 2,5% su base tendenziale, grazie alla positiva dinamica del settore primario e nonostante la debolezza dell'industria e la flessione dei servizi. Nell'area euro, all'espansione osservata nei primi sei mesi dell'anno (0,8% in media nei due trimestri) segue la previsione di un consistente peggioramento della fase ciclica nel secondo semestre dell'anno. Perdura, inoltre, il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro che gode degli acquisti dovuti sia ai maggiori rendimenti sia della percezione di un rischio minore.

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

Prezzo del petrolio tasso di cambio



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

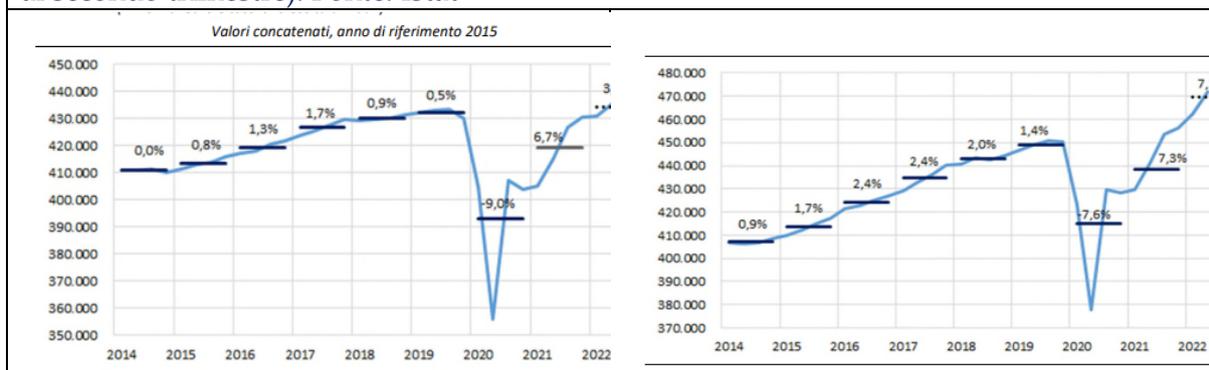
In entrambe le aree le aspettative degli operatori dei mercati finanziari rimangono ferme e l'inflazione attesa alle varie scadenze risulta compresa tra il 2,0 e il 2,5%.

Economia italiana. Nei primi sei mesi dell'anno l'economia italiana ha continuato ad espandersi: i dati ISTAT danno conferma della crescita del PIL nel II trimestre del 2022, pari a 1,1% su base congiunturale e 5% nel confronto annuo, fino alla stima per

il 2022 di una crescita annua del 3,6%. In termini nominali la crescita annua stimata dell'attività economica si valorizza al 7,1%, innalzando il PIL al di sopra dei valori precedenti la pandemia; inoltre, rispetto al periodo precedente, le componenti della domanda interna hanno registrato una ripresa e, dal lato dell'offerta, si sono rilevati variazioni congiunturali positive per il valore aggiunto di industria e servizi, a fronte di un calo dell'agricoltura.

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

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



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

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

Secondo l'UPB il PIL ha subito nel III trimestre dell'anno una contrazione di circa 0,2 punti; ciò nonostante, l'Ufficio stima per il 2022 una crescita annua complessiva di 3,3% (poco al di sopra delle previsioni della Nedef 2022) e per il 2023 ipotizza una decisa battuta d'arresto e una crescita dell'economia italiana limitata a 0,3 p.p.

Nonostante le recenti misure di politica economica finalizzate a contrastare gli effetti dell'inflazione, l'aumento dei prezzi erode i risparmi delle famiglie e rende cauti i consumi. Nel confronto annuo i consumi delle famiglie nei primi sei mesi dell'anno sono aumentati in linea con la ripresa delle attività economiche: il calo del I trimestre è stato più che compensato dalla ripresa osservata nel II trimestre, alimentato da tutte le componenti a eccezione dei beni non durevoli. I beni durevoli scontano, quindi, maggiormente gli effetti della forte inflazione.

Nel medesimo periodo si è osservata la sostanziale stabilità del potere di acquisto per l'effetto congiunto e opposto della crescita del valore nominale del reddito disponibile

da un lato e il rialzo dei prezzi dall'altro. La propensione al risparmio si è contratta, attestandosi al 9,3% del reddito disponibile, la quota più bassa dalla fine del 2020.

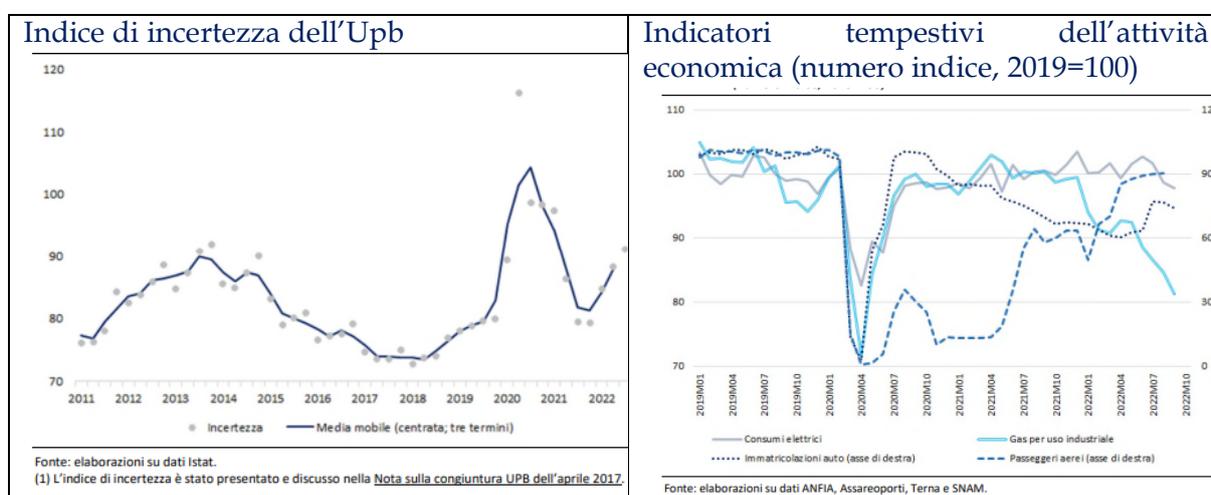
Gli indici sul commercio al dettaglio (Confcommercio) mostrano come nel II trimestre dell'anno i consumi si siano contratti, soprattutto per i minori acquisti dei beni e della flessione delle vendite al dettaglio. Parimenti, dalla seconda metà del 2021 si misura il peggioramento della fiducia dei consumatori e delle imprese, che riflette i timori sul clima economico generale e sugli equilibri politici, cui si aggiungono gli allarmi per la forte inflazione e le tensioni relative agli scambi commerciali internazionali.

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

Nel II trimestre 2022 le importazioni sono cresciute del 2% su base congiunturale, grazie alla prosecuzione della fase espansiva dell'accumulazione di capitale e delle vendite all'estero. Il maggior incremento delle importazioni rispetto alle esportazioni ha determinato un contributo negativo della domanda estera netta alla crescita del Pil nel secondo trimestre (-0,1 p.p.), in controtendenza rispetto a quanto osservato nei primi tre mesi dell'anno, quando l'apporto positivo era stato mediamente di circa due decimi di p.p.

Le indicazioni fornite dal quadro aggiornato degli indicatori settoriali fanno emergere un progressivo e generalizzato indebolimento nel corso del corrente anno. Le principali tendenze riguardano: la modesta ripresa nei mesi estivi della produzione

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

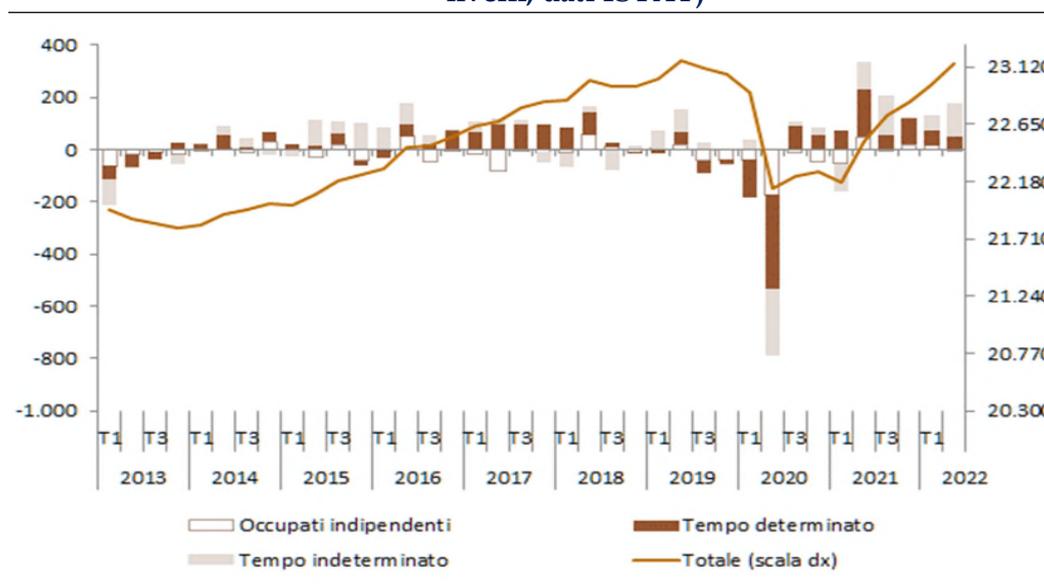


Nel corso dell'anno il mercato del lavoro si è caratterizzato per la stabilizzazione nei mesi estivi dei livelli occupazionali e per la progressiva contrazione della disoccupazione e del ricorso agli strumenti di integrazione salariale. Ciò per i virtuosi effetti dell'accelerazione produttiva, più intensi nel II trimestre 2022. Il numero delle persone occupate ha accelerato in primavera (0,8%) sospinto dalla componente a carattere permanente; nel successivo bimestre luglio-agosto si è verificato, invece, un sostanziale arresto della crescita occupazionale, soprattutto per la frenata dell'occupazione femminile (-0,2% su base congiunturale). La flessione degli occupati dipendenti, concentrata nella componente a tempo indeterminato, è stata compensata dal recupero del lavoro autonomo. Tali evidenze trovano conferma anche nel sistema delle comunicazioni obbligatorie: si misura, infatti, la perdita di slancio nella creazione di posti di lavoro in estate e l'azzeramento del supporto dei contratti a tempo determinato che, nei primi otto mesi dell'anno, hanno rappresentato circa il 20% delle nuove posizioni lavorative (rispetto al 70% dello stesso periodo del 2021). I restanti indicatori hanno dato evidenza di un aumento delle ore lavorate (0,9% su base congiunturale, poco al di sotto del Pil); una decelerazione del monte ore nelle costruzioni e marginalmente nei servizi; una contrazione delle ore di lavoro nell'industria in senso stretto, poiché i maggiori costi dell'energia e la scarsità di prodotti intermedi.

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

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

Occupazione dipendente e indipendente (variazioni congiunturali assolute; livelli; dati ISTAT)

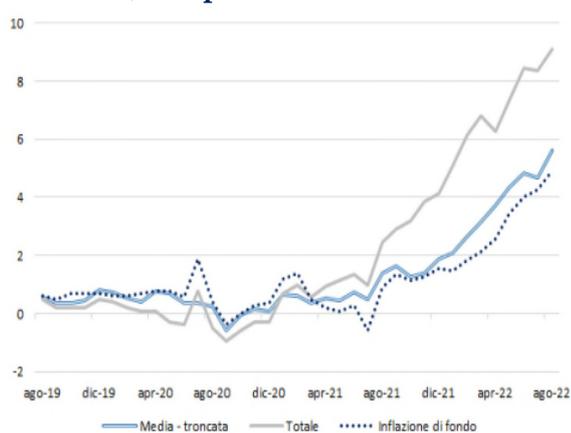


Le retribuzioni contrattuali, in leggero rialzo nel II trimestre, hanno accelerato nel bimestre luglio-agosto (1,5%), trainate dal settore pubblico. Sulla base delle disposizioni contenute nei contratti collettivi vigenti la dinamica delle retribuzioni orarie è, sostanzialmente, inferiore a quella prevista per l'indice Ipca al netto degli energetici importati; si attende, quindi, per il 2022 la crescita delle retribuzioni contrattuali (circa 1%) in rialzo rispetto alle precedenti stime. Analogamente, le retribuzioni orarie di fatto hanno accelerato (3,2% la crescita su base tendenziale, circa un punto in più rispetto ai precedenti tre mesi). Tali dinamiche, anche alla luce della flessione della produttività oraria, danno luogo alla crescita del Clup (circa 3,9%).

In ordine alla dinamica dei prezzi i dati più recenti mostrano come l'indice nazionale Nic si sia attestato all'8,9%, rispetto alla soglia del 9,4% raggiunta dall'indice armonizzato europeo. A settembre l'incremento congiunturale è principalmente derivato dai prezzi dei beni alimentari (che accelerano all'11,4%) e dai servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona (5,7% tendenziale); i prezzi dei prodotti energetici, pur avendo decelerato, restano la principale causa.

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

Inflazione totale, componente di fondo e media-troncata



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

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

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

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

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

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

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

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

Integrazione alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2022 (artt. 7, comma 2, lettera b), e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196) e Documento programmatico di bilancio
...

Il disegno di legge di bilancio 2023 – sintesi dei contenuti

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

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

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

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

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

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

Il testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri si sviluppa in quindici Titoli ed è composto da 136 articoli. Sotto il profilo contenutistico, in apertura sono individuati, al Titolo I, i risultati differenziali del bilancio dello Stato, i livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario. Nei Titoli successivi si prevedono interventi in materia di: misure in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti (Titolo II); Misure fiscali (Titolo III); Lavoro, famiglia e politiche sociali (Titolo IV); Crescita e investimenti (Titolo V); Sanità (Titolo VI); Scuola, Università e ricerca (Titolo VII); Turismo, sport e informazione (Titolo VIII); Difesa e sicurezza nazionale (Titolo IX); Misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad organismi internazionali (Titolo X);

Misure in materia di sisma (Titolo XI); Regioni e Enti locali (Titolo XII); Giustizia (Titolo XIII). Gli ultimi due Titoli (Titoli XIV e XV) sono dedicate, come di consueto, disposizioni finanziarie e finali, relative al finanziamento dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio 2023-2025.

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

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

Gli interventi previdenziali, (previsti dal Capo I, intitolato "Lavoro e politiche sociali" all'interno del Titolo IV del disegno di legge in esame) con la riduzione del 2% dei contributi sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti fino ai 35 mila euro, consistono in misure di proroga per tutto il 2023, e nell'estensione al 3% per la quota dei salari sotto i 20 mila euro. Sempre in materia previdenziale la manovra prevede la proroga delle anticipazioni dell'età pensionabile previste da "opzione donna" - con modifiche che confermano l'età di 58 anni con 35 anni di contribuzione, con il calcolo del sistema contributivo previsto solo per le donne con due o più figli a carico e 60 anni per le donne senza carichi familiari - e dall'"ape social" per lavori usuranti e disoccupati in prossimità dell'età di pensionamento. Mentre il prossimo 31 dicembre scadrà la possibilità di anticipare l'età di pensione prevista da "quota 102" - ossia con 64 anni anagrafici e 38 di contribuzione - il disegno di legge introduce per l'anno 2023 "quota 103", misura che prevede un'età anagrafica di 62 anni con una contribuzione di 41 anni. Si prevede, inoltre, una riduzione del 10% dei contributi per i lavoratori che, in possesso dei requisiti di pensionamento, decidano di rimanere sul posto di lavoro. La manovra interviene con una indicizzazione delle pensioni che comporta una rivalutazione del 120% del trattamento minimo, mentre non si affronta il tema del pensionamento flessibile e rimane l'auspicio di una riforma organica che ridefinisca la materia del pensionamento anticipato.

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

categorie lavorativamente deboli (disoccupati di lunga durata, donne fino a 36 anni e beneficiari del reddito di cittadinanza).

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

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

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

Per quanto riguarda la cosiddetta "tregua fiscale", non trova realizzazione la proposta di estendere i saldi a stralcio e le rottamazioni per una parte sostanziosa dei crediti vantati dall'erario verso circa 19 milioni di cittadini, con la rinuncia totale o parziale di interessi e sanzioni, proposta che avrebbe lasciato senza copertura una notevole quota di spesa. Il disegno di legge (con l'articolo 45 - Stralcio dei carichi fino a mille euro, affidati all'agente della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2015) limita pertanto l'intervento alla cancellazione delle cartelle fino al 2015 di importo inferiore a mille euro, che comportano costi di recupero superiori agli importi richiesti, e una mini-sanzione del 5% sostitutiva di interessi e penali per i debiti maturati nel biennio 2019-20, e introduce, con il successivo articolo 46, la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 30 giugno 2022.

Fra le disposizioni del Titolo V, Capo I, dedicato alle misure per favorire la crescita e gli investimenti, con l'articolo 68 (Misure in materia di mezzi di pagamento) è incrementata la soglia di utilizzo del contante per acquisto di prodotti e servizi da mille a 5 mila euro. La norma appena richiamata è preceduta dalle misure per fronteggiare l'aumento del costo dei materiali per le opere pubbliche (art. 67) e seguita dall'articolo

69, dedicato al rifinanziamento dei contratti di sviluppo (disciplinati ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Sempre il Titolo V, dedicato a "crescita e investimenti" prevede:

al Capo II, con l'art. 73, interventi in materia di "Agricoltura e sovranità alimentare", l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di un Fondo per la Sovranità Alimentare (con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024, 2025 e 2026) nonché di un "Fondo per la digitalizzazione agricola" (con una dotazione di 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025). La disposizione successiva (art. 75 (Agevolazioni per l'acquisto di alimentari di prima necessità) istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2023, destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro, da fruire mediante l'utilizzo di un apposito sistema abilitante. Il Capo seguente, il III, intitolato Infrastrutture e trasporti, prevede disposizioni in materia di revisione di prezzi, di trasporto pubblico locale, di sospensione aggiornamento biennale sanzioni amministrative codice della strada, di "Marebonus e Ferrobonus", di realizzazione del Piano complessivo delle opere relative ai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026. Fra queste, si segnala, in particolare, la norma recata dall'articolo 79, intitolata "Collegamento stabile, viario e ferroviario tra la Sicilia e il continente" (che conferma le anticipazioni del comunicato MEF <https://www.mef.gov.it/inevidenza/DDL-Bilancio-approvato-dal-Cdm-manovra-da-35-miliardi/> sulla riattivazione della società "Ponte Stretto", per riavviare il progetto di realizzazione del ponte sullo Stretto prevista la riattivazione della società "Stretto di Messina spa" attualmente in liquidazione.)

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

173.000 individui), la riforma prevedrebbe non la revoca del sussidio ma un tetto all'integrazione. Si segnala che degli attuali percettori del reddito di cittadinanza, il 35% ha un minore a carico e circa il 18% un disabile.

Le osservazioni del CNEL

...