

**Memoria della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**ai fini dell'esame della
Relazione al Parlamento
predisposta ai sensi dell'articolo 6
della legge n. 243 del 2012
(Doc. LVII-bis, n. 6)**

**Commissione 5^a del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, Bilancio)**

12 settembre 2022



Indice

1. Introduzione	5
2. Le tendenze macroeconomiche	7
2.1 Il contesto globale e i mercati delle materie prime	7
2.2 La congiuntura dell'economia italiana	9
2.3 La dinamica dei prezzi in Italia	10
3. Il monitoraggio della finanza pubblica	12

1. Introduzione

A poco più di un mese dalla Relazione al Parlamento del 26 luglio scorso ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012, il Governo ha nuovamente fatto ricorso alla procedura per eventi eccezionali.

I presupposti della nuova Relazione approvata dal Governo l'8 settembre sono, in larga parte, gli stessi della precedente. In particolare, gli eventi eccezionali a cui fa riferimento il Governo riguardano: la prolungata fase di incremento dell'inflazione, dovuta soprattutto ai prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime, e le difficoltà determinate dalla situazione internazionale corrente.

Per contrastare il perdurare degli effetti negativi derivanti dall'attuale fase macroeconomica e geopolitica, il Governo chiede l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento per finanziare tempestivamente ulteriori misure soprattutto a favore di famiglie e imprese, anche al fine di preservare le attuali prospettive di crescita del paese.

Come già evidenziato in occasione dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) dello scorso luglio dedicata alla precedente Relazione al Parlamento¹, l'articolo 6 della legge 243/2012 prevede che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (UE). Qualora il Governo, al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali, valuti necessario discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni, una Relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. L'articolo 18 della legge 243/2012 prevede che, tra le altre funzioni, l'UPB effettui analisi, verifiche e valutazioni in merito agli scostamenti derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali.

Secondo il Governo, nonostante il deterioramento della situazione internazionale, l'aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica basato sul monitoraggio delle entrate e delle spese fino a fine agosto, mostrerebbe un miglioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2022 di circa 0,3 punti percentuali di PIL rispetto a quello programmatico formulato in occasione della Relazione al Parlamento dello scorso luglio. Le maggiori risorse ammonterebbero, in valore assoluto, a 6,2 miliardi interamente imputabili al maggior gettito fiscale.

¹ Si faccia riferimento all'Audizione del 27 luglio 2022 della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, nell'ambito dell'esame della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 – Commissioni riunite Bilancio della Camera dei deputati e del Senato.

Secondo quanto riportato nella Relazione, l'utilizzo delle maggiori risorse per il finanziamento delle misure a favore di famiglie e imprese non produrrebbe un peggioramento dei saldi programmatici per il 2022 e per gli anni successivi e non modificherebbe, pertanto, il piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT) presentato nel Documento di economia e finanza (DEF). Il Governo conferma quindi i saldi programmatici indicati nel DEF già autorizzati con la contestuale Relazione al Parlamento e non modificati dalla Relazione al Parlamento dello scorso luglio.

In altri termini, rispetto alla lettera della legge 243/2012 – che prevede un rientro verso l'obiettivo programmatico a partire dall'anno successivo allo scostamento temporaneo – come già accaduto in occasione della Relazione al Parlamento dello scorso luglio, il Governo prospetta che la convergenza verso gli obiettivi programmatici si realizzi già in corso d'anno sulla base del miglioramento dei saldi rispetto alle previsioni. Questa impostazione appare determinata dalla particolare congiuntura caratterizzata da un'inflazione da costi che richiede interventi urgenti a sostegno di famiglie e imprese e al contempo contribuisce a determinare un'evoluzione delle entrate migliore delle attese.

Prima di passare a una breve analisi della congiuntura economica (paragrafo 2) e degli andamenti di finanza pubblica (paragrafo 3), si ritiene opportuno sottolineare alcune considerazioni di carattere generale.

Come già rilevato in occasione dell'Audizione dell'UPB relativa alla Relazione al Parlamento dello scorso luglio, il ricorso alla procedura dell'articolo 6 della legge 243/2012 deve essere giustificato da eventi eccezionali individuati in coerenza con le indicazioni della normativa europea.

A questo riguardo, si ricorda che nella Comunicazione “Semestre europeo 2022 – Pacchetto di primavera” del 23 maggio 2022², la Commissione europea ha ritenuto giustificabile la proroga della clausola di salvaguardia generale, attivata nel marzo 2020 a seguito della pandemia da COVID-19, fino a tutto il 2023, prendendo atto della crescente incertezza derivante dal conflitto in Ucraina, dei rischi di revisione al ribasso delle prospettive economiche, degli aumenti dei prezzi energetici e dei problemi nelle catene di approvvigionamento.

Gli eventi eccezionali che motivano la richiesta del Governo sono dunque coerenti con l'ordinamento della UE.

Al contempo, è necessario ribadire che, in linea con le Raccomandazioni specifiche per il semestre europeo adottate dal Consiglio della UE il 12 luglio scorso, le misure annunciate dal Governo dovranno avere carattere temporaneo ed essere mirate a favore delle famiglie e delle imprese più colpite dal forte aumento dell'inflazione,

² Si veda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0600&from=EN>.

evitando di compromettere la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine e garantendo che l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale sia inferiore al tasso di crescita del prodotto potenziale di medio termine.

Pur ritenendo che l'eccezionalità dell'attuale fase economica e geopolitica giustifichi l'ulteriore intervento urgente del Governo, occorre tuttavia sottolineare che quanto riportato nella Relazione in esame è basato su una previsione di crescita del PIL nel 2022 identica a quella del DEF. Mancano, tuttavia, informazioni rilevanti sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica dell'anno in corso e dei successivi, che dovrebbero essere rese disponibili in occasione della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF). Al momento, dunque, non è possibile fornire una valutazione puntuale dei saldi di finanza pubblica. Quanto riportato nella Relazione al Parlamento può essere valutato, per il solo 2022, esclusivamente per la coerenza con gli andamenti osservati delle entrate nei primi otto mesi dell'anno ma non permette di compiere un'analisi complessiva sulle stime macroeconomiche e di finanza pubblica e, quindi, sul percorso di convergenza verso l'OMT.

Quindi, come già evidenziato nella precedente Audizione dell'UPB dello scorso luglio, una valutazione complessiva del quadro macroeconomico e di finanza pubblica potrà essere condotta soltanto dopo la pubblicazione della NADEF.

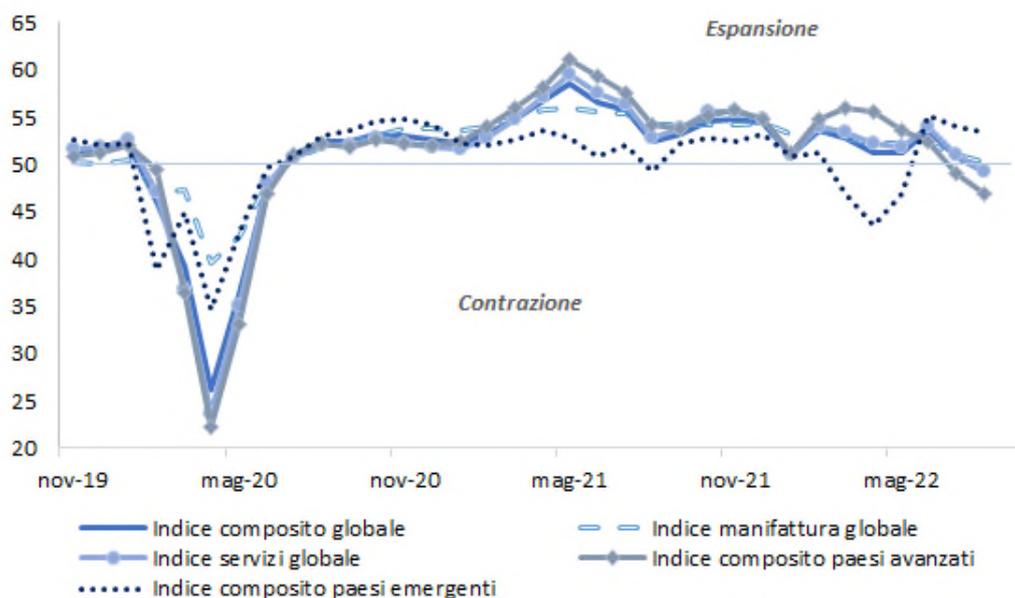
In prospettiva, per l'analisi completa delle revisioni dei saldi di finanza pubblica a legislazione vigente e dell'impatto dell'utilizzo di eventuali margini di bilancio sul piano di rientro verso l'OMT, si ritiene indispensabile che le future Relazioni al Parlamento contengano un aggiornamento completo del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, compresa la stima delle misure temporanee e di tutto ciò che rileva ai fini del calcolo del saldo strutturale.

2. Le tendenze macroeconomiche

2.1 Il contesto globale e i mercati delle materie prime

L'incertezza sulle prospettive dell'economia mondiale continua a intensificarsi. Il conflitto tra Russia e Ucraina si protrae, si acuiscono le tensioni sui mercati delle materie prime e le ripercussioni sulle dinamiche dei prezzi sono molto forti. Le banche centrali stanno restringendo le condizioni monetarie e aumenta la volatilità dei mercati valutari. Il ciclo economico si indebolisce e si prospetta un deciso peggioramento della fase ciclica nella parte finale dell'anno (fig. 1).

Fig. 1 – JP Morgan Global Composite PMI



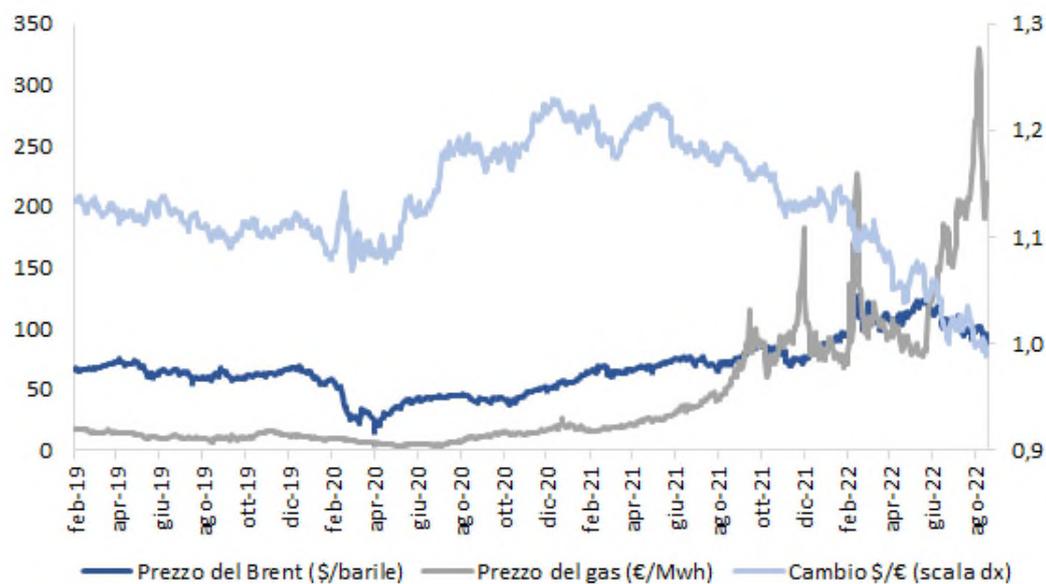
Fonte: S&P Global.

Dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina le quotazioni delle materie prime, in particolare energetiche, hanno mostrato un'elevata volatilità. Nelle ultime settimane si è osservata una divergenza tra il prezzo del petrolio, in flessione per il rallentamento di molte economie, e quello del gas, ormai in altalena da diverse settimane sulla scia delle chiusure del gasdotto Nord Stream 1, degli annunci europei di imposizione di un *price cap* e delle minacce russe di ritorsioni. In questo contesto di elevata volatilità il gas naturale ha raggiunto un picco di 339 euro per MWh poco prima della fine di agosto ed è rientrato intorno ai 200 euro negli ultimi giorni; prima dello scoppio del conflitto le quotazioni erano sotto i 100 euro e nell'ultimo decennio i prezzi erano stati nell'ordine dei 20 euro per MWh. Le quotazioni più recenti per il Brent, invece, sono tornate intorno ai 90 dollari per barile, dopo aver superato largamente i 120 dollari poco prima dell'inizio dell'estate (fig. 2).

Per quanto riguarda le altre materie prime, quelle alimentari e agricole industriali sono spinte verso l'alto dalla guerra, per via della scarsità, mentre i metalli subiscono l'influenza negativa del forte rallentamento del ciclo globale e quindi della domanda. Negli ultimi giorni, in media, gli alimentari hanno mostrato un incremento tendenziale del 20 per cento, gli agricoli del 10, mentre la riduzione nelle quotazioni dei metalli si è aggirata intorno al 15 per cento.

Con riferimento al mercato dei cambi, è proseguito l'indebolimento della valuta europea nei confronti di quella statunitense che da metà agosto oscilla intorno alla parità. Rispetto all'anno scorso l'euro ha perso circa un quinto del suo valore nei confronti del dollaro, per cui le spinte inflazionistiche esterne sono state decisamente amplificate dalla perdita di valore della divisa europea.

Fig. 2 – Prezzo del petrolio, del gas e tasso di cambio dollaro/euro



Fonte: Refinitiv.

2.2 La congiuntura dell'economia italiana

Dopo la sostanziale stabilizzazione nel primo trimestre (0,1 per cento in termini congiunturali), il PIL in Italia ha decisamente accelerato in primavera (1,1 per cento), quando sono state rimosse quasi tutte le rimanenti restrizioni per il contrasto alla diffusione della pandemia; il PIL è stato interamente sospinto dalla domanda interna, prevalentemente per consumi, a fronte di un contributo lievemente negativo di quella estera netta; dal lato dell'offerta si è registrata un'espansione in tutti i maggiori comparti, a eccezione dell'agricoltura. Le condizioni del mercato del lavoro si sono confermate favorevoli: l'occupazione misurata dalla Rilevazione sulle forze di lavoro ha evidenziato una crescita congiunturale nei primi due trimestri (0,6 e 0,8 per cento, rispettivamente), con il dato di luglio pressoché in linea con quello del mese precedente. Nei primi sette mesi dell'anno, il numero di persone in cerca di occupazione è diminuito di circa 200.000 unità rispetto allo scorso dicembre; contestualmente, è proseguito il calo del tasso di disoccupazione, che si è attestato in luglio al 7,9 per cento (dall'8,8 di fine 2021).

Secondo le stime effettuate dall'UPB in occasione della Nota sulla congiuntura pubblicata a inizio agosto, la crescita dell'economia italiana per il 2022 sarebbe quantificabile nell'intorno di tre punti percentuali, quindi in linea con le previsioni del DEF 2022; l'UPB sta comunque in questi giorni predisponendo un nuovo quadro macroeconomico, per la validazione dello scenario tendenziale della NADEF. Il prospetto delle attese degli altri analisti (tab. 1) tuttavia indica che sono in corso decise revisioni in peggioramento delle stime macroeconomiche, sulla variazione del PIL del 2023, oltre che sull'inflazione del 2022.

Tab. 1 – Recenti previsioni sulla crescita e sui prezzi al consumo dell'Italia

		PIL			Inflazione		
		2022	2023	2024	2022	2023	2024
Oxford Economics ⁽¹⁾	11-set	3,3	-0,1	1,5	7,8	4,4	0,3
Consensus Economics ⁽¹⁾	05-set	3,2	0,6	1,6	7,2	3,6	1,6
Fondo monetario internazionale	26-lug	3	0,7				
Banca d'Italia ⁽²⁾	15-lug	3,1	1,2	1,8	7,8	4,0	2,0
Commissione europea ⁽²⁾	14-lug	2,9	0,9		7,4	3,4	
Prometeia ⁽¹⁾	04-lug	2,9	1,9	1,7	6,8	3,1	2,0
REF -Ricerche ⁽¹⁾	01-lug	2,7	1,0	1,6	6,4	2,3	1,3
Istat ⁽³⁾	07-giu	2,8	1,9		5,8	2,6	
<i>Per memoria</i>							
MEF DEF 2022 ⁽³⁾	06-apr	3,1	2,4	1,8	5,8	2,1	1,8

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi. – (2) Indice dei prezzi armonizzato. – (3) Deflatore dei consumi.

In definitiva, la conferma da parte del Governo della previsione di crescita del PIL del 2022, indicata nella Relazione al Parlamento, appare ragionevole allo stato delle informazioni disponibili al momento; tuttavia, sono decisamente peggiorate le attese sulla crescita economica del prossimo anno.

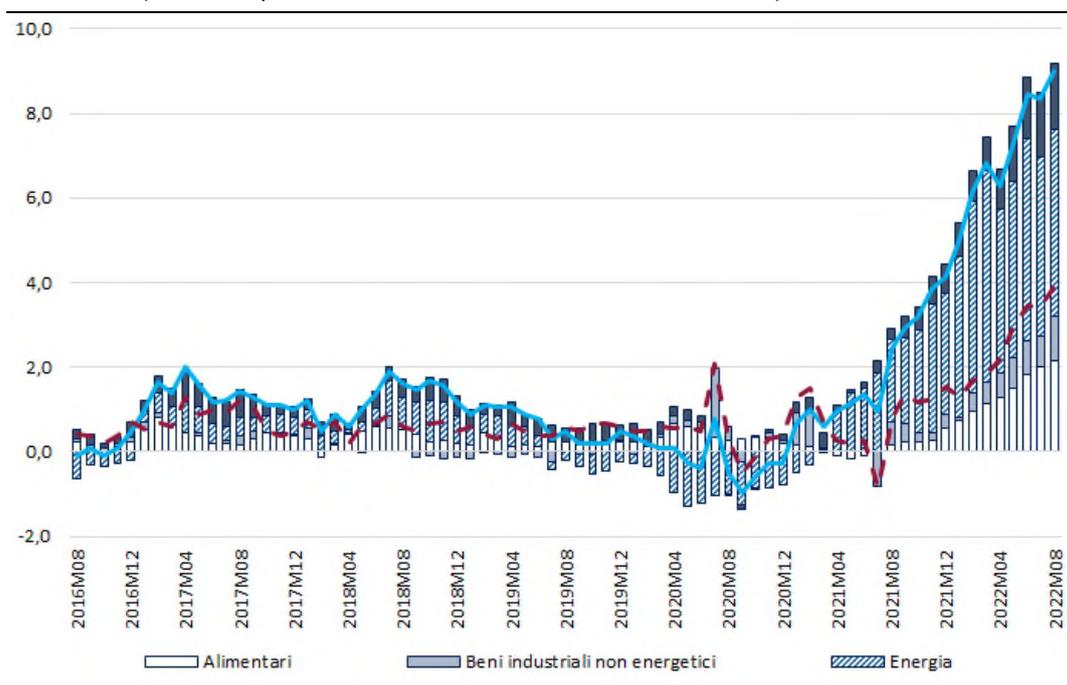
2.3 La dinamica dei prezzi in Italia

Dalla pubblicazione del DEF 2022 l'inflazione ha continuato ad aumentare incessantemente, per lo più a causa delle spinte di matrice estera sui mercati energetici, esacerbate dal prolungarsi del conflitto russo-ucraino.

L'inflazione al consumo (NIC) italiana ha raggiunto in agosto l'8,4 per cento secondo i dati preliminari dell'Istat (9,0 per l'indice armonizzato a livello europeo; fig. 3), un valore che non si osservava dal 1985; oltre ai rincari dei beni energetici, soprattutto quelli non regolamentati, a spingere l'inflazione sono anche gli alimentari e alcuni servizi, come quelli ricreativi e dei trasporti. Di recente anche la componente di fondo ha cominciato a impennarsi, arrivando poco sopra il quattro per cento in agosto, quando in primavera era meno della metà.

L'inflazione acquisita per il 2022 è ormai al sette per cento per l'indice generale, mentre nel DEF 2022 il Governo stimava un deflatore dei consumi privati al 5,8 per cento per il complesso dell'anno in corso; va tuttavia osservato che negli ultimi trimestri si è registrato un differenziale positivo tra la dinamica tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo rispetto a quella del deflatore dei consumi. I rincari sono sempre più diffusi (in estate quelli superiori al due per cento hanno interessato circa il 70 per cento delle voci di spesa, 60 per cento nel gruppo *core*) e le pressioni si vanno propagando lungo la catena di distribuzione.

Fig. 3 – Indice dei prezzi al consumo totale e contributi delle sotto-componenti (1)
(variazioni percentuali tendenziali e contributi alla crescita)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) Nel grafico si riportano i contributi alla crescita delle componenti settoriali dell'indice generale dei prezzi al consumo armonizzato. La somma dei contributi può non corrispondere alla dinamica dell'indice totale, in quanto concatenato ed elaborato con un dettaglio maggiore.

Resta per ora ancora moderata la crescita dei salari, in connessione anche con i ritardi nel rinnovo di alcuni importanti contratti collettivi e con il persistere di un'ampia area di sottoutilizzo del fattore lavoro. Tuttavia, le aspettative di consumatori e imprese registrate in estate dall'Istat hanno segnato valori massimi storici e le previsioni di un rientro della dinamica dei prezzi vengono via via collocate dai maggiori previsori più avanti nel tempo (tab. 1).

Nel complesso, le dinamiche dei prezzi registrano andamenti estremi, che non si registravano da oltre quarant'anni. L'aumento dei prezzi al consumo incide sulle possibilità di spesa delle famiglie in quanto erode il loro potere d'acquisto e ha impatti redistributivi forti, soprattutto sulle classi meno abbienti. L'aumento dei costi delle materie prime poi si riverbera sulle condizioni di produzione delle imprese, soprattutto di quelle energivore esposte alla concorrenza dei paesi extra-europei, dove i rincari energetici sono decisamente inferiori. In considerazione dell'eccezionalità di tali dinamiche appare motivata l'adozione di ulteriori misure, urgenti, per sostenere i bilanci delle famiglie e l'attività delle imprese. In prospettiva resta comunque necessario affiancare alle misure di urgenza l'irrobustimento e l'accelerazione dell'azione di riforma, volta a sciogliere i nodi strutturali dell'economia italiana e ad affrontare anche le nuove sfide dell'indipendenza energetica e della transizione ecologica.

3. Il monitoraggio della finanza pubblica

Le informazioni sinora disponibili continuano a indicare un miglioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto allo scorso anno, che appare più consistente di quanto atteso nel DEF 2022 e ulteriore rispetto a quanto rilevato nella Relazione al Parlamento presentata lo scorso luglio e utilizzato per finanziare le misure del DL 115/2022. In particolare, i dati di luglio e agosto hanno rafforzato gli andamenti positivi già registrati nel primo semestre dell'anno. Ciò si evince dai dati relativi al fabbisogno del Settore statale e trova riscontro soprattutto nel positivo andamento delle entrate e, in misura minore, nella dinamica moderata della spesa primaria. Si conferma invece in ulteriore peggioramento la spesa per interessi passivi stimata in base ai più recenti andamenti e previsioni sui tassi di interesse e sull'inflazione interna ed europea (per la componente del debito pubblico indicizzata ai prezzi al consumo).

Nei primi otto mesi dell'anno, il fabbisogno cumulato del Settore statale si è attestato a circa 33,7 miliardi risultando inferiore di circa 36,4 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2021 (quando era risultato pari a circa 70,2 miliardi). Nel corso dell'anno si è verificato un miglioramento crescente nel tempo rispetto a ogni singolo mese del 2021, considerando la differente cadenza degli incassi in arrivo dalla UE in relazione al PNRR³.

Dal lato delle entrate, nel periodo gennaio-luglio 2022 il gettito degli accertamenti del bilancio dello Stato (competenza giuridica) è risultato in crescita dell'11,7 per cento (30,3 miliardi) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Tale aumento ha riflesso un incremento delle imposte dirette del 9,7 per cento (14 miliardi) e uno maggiore delle imposte indirette, del 14,3 per cento (16,3 miliardi).

In particolare, l'IVA è cresciuta del 18,7 per cento (13,8 miliardi), con incrementi percentuali cumulati a due cifre sin dall'inizio dell'anno. La crescita della componente relativa agli scambi interni (8,8 miliardi, pari a 13,4 per cento) è stata trainata in maniera significativa dall'incremento dei prezzi registrato nel corso degli ultimi mesi (l'Istat ha stimato un aumento dei prezzi al consumo per l'intera collettività pari al 7,9 per cento su base annua); l'IVA sulle importazioni ha segnato un aumento di 5 miliardi (62,4 per cento) legato, in larga parte, all'andamento del prezzo del petrolio e in misura minore a quello del gas. Favorevole risulta anche l'andamento dell'Irpef (sia ritenute d'acconto che la parte versata in autotassazione) e soprattutto dell'Ires. In senso opposto hanno agito sul gettito, i crediti di imposta connessi con i lavori di ristrutturazione edilizia e, in particolare, quelli relativi al *superbonus* 110 per cento.

Quanto messo in evidenza è confermato dai dati di cassa relativi ai primi otto mesi dell'anno che indicano un incremento ancora più consistente delle entrate tributarie rispetto ai dati sugli accertamenti. Queste aumentano del 14,7 per cento, evidenziando

³ Nel 2021 l'anticipo del 13 per cento dei contributi relativi al Dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato registrato in agosto, nel 2022 la corrispondente prima rata semestrale è stata incassata ad aprile.

oltre 42 miliardi in più rispetto al 2021. L'aumento dell'imposizione diretta è stato pari al 15 per cento (23,9 miliardi, con una dinamica più accentuata per l'Irpef e l'Ires), quello dell'imposizione indiretta si è confermato al 14,3 per cento (18,4 miliardi).

Sul versante della spesa, le informazioni relative al conto del Settore statale indicano una riduzione dei pagamenti complessivi nei primi sette mesi dell'anno del 2 per cento e una più ampia e pari al 3,9 per cento dei pagamenti al netto delle partite finanziarie. Sia la spesa corrente primaria sia quella in conto capitale mostrano dinamiche che sembrano più contenute rispetto a quanto atteso nel DEF. La spesa per interessi misurata in termini di competenza economica, al contrario, risulta più consistente, in particolare per gli effetti sui titoli indicizzati all'inflazione della crescita dei prezzi maggiore del previsto.

Occorre tuttavia tenere presente che, a meno di ritardi, dovrebbero manifestarsi spese relativamente significative nei mesi a venire, in particolare per la definizione di vari rinnovi contrattuali pubblici e relative anche a buona parte degli interventi decisi tramite i decreti legge definiti dopo la pubblicazione del DEF.

Alla luce delle precedenti considerazioni, quanto evidenziato nella Relazione al Parlamento circa il miglioramento tendenziale del quadro di finanza pubblica del 2022 appare compatibile con le indicazioni che si possono trarre dai dati a disposizione.

È tuttavia importante sottolineare che permangono alcuni elementi di incertezza riconducibili a differenti aspetti, in parte collegati all'evoluzione delle variabili macroeconomiche. In primo luogo, un possibile rischio potrebbe derivare dagli effetti sulla spesa per interessi di un andamento più sfavorevole del previsto dei tassi di interesse e dell'inflazione in Italia e nell'area dell'euro nel resto dell'anno. In secondo luogo, un ulteriore fattore di rischio potrebbe essere associato ai costi effettivi dei *bonus* edilizi che nella seconda parte dell'anno potrebbero ulteriormente accelerare. In terzo luogo, con riferimento alle risorse necessarie a finanziare parte degli interventi del provvedimento che il Governo intende adottare con urgenza, sarà necessario assicurare che siano superate le criticità connesse con l'effettiva riscossione del contributo straordinario sugli extraprofiti delle imprese del comparto energetico: il gettito della prima rata è risultato ampiamente inferiore alle attese e diversi sono i contenziosi presentati dalle imprese.

Infine, per il triennio 2023-25 eventuali rischi, dei quali la Relazione non fa cenno, emergono con riferimento sia alla persistenza del maggiore gettito rilevato nel 2022 sia alla dinamica di alcune spese primarie quali, per esempio, la spesa pensionistica che è indicizzata al tasso di inflazione, e della spesa per interessi.

In generale, per la valutazione dei saldi per l'anno in corso e quelli successivi occorrerà attendere l'aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica della NADEF.