

Audizione del ministro Giorgetti sulla NadeF 2023

10/10/2023

**Attività conoscitiva preliminare all'esame della
Nota di Aggiornamento del DEF 2023
Ministro dell'Economia e delle Finanze
On. Giancarlo Giorgetti**

10 ottobre 2023

Signori Presidenti, onorevoli senatori e deputati,

l'incertezza che caratterizzava il contesto esaminato nell'ambito del DEF non si è diradata. Al contrario, ha contribuito a determinare un generale rallentamento dei ritmi di crescita globali. In questo contesto si inseriscono i recenti eventi che hanno caratterizzato l'area mediorientale, che aggiungono ulteriore instabilità a un quadro già reso complicato da conflitti e tensioni geopolitiche.

Scenario internazionale

Sono diversi i fattori che condizionano, in negativo, le prospettive dell'economia mondiale. Se da un lato le politiche restrittive perseguite dalle maggiori banche centrali stanno riuscendo a riportare, seppure con intensità diversa, l'inflazione verso livelli più contenuti ma ancora superiori ai loro obiettivi, dall'altro la domanda aggregata è compressa da condizioni di finanziamento più restrittive.

A questo si aggiungono le incertezze geopolitiche, riconducibili in primo luogo al conflitto in Ucraina e alle tensioni in Medio Oriente, e l'andamento dei prezzi delle materie prime, che limitano il commercio mondiale.

L'analisi degli indicatori macroeconomici per le maggiori economie delinea un quadro previsivo che, per la seconda parte del 2023, è caratterizzato da un andamento ciclico ancora positivo ma in diffuso deterioramento.

Le più recenti previsioni dell'OCSE stimano un rallentamento sia della crescita mondiale nel 2024, che dovrebbe attestarsi al 2,7 per cento, sia dell'inflazione al consumo complessiva, che resterebbe tuttavia al di sopra degli obiettivi delle banche centrali.

Quadro macroeconomico tendenziale

Il rallentamento del ciclo internazionale coinvolge anche la nostra economia. Dopo un risultato superiore alle aspettative nel primo trimestre, il secondo si è chiuso con una contrazione prevalentemente riconducibile alla domanda interna.

L'inflazione, in riduzione ma ancora elevata, e l'incremento del costo del credito hanno condizionato sia i consumi privati, sostenuti dai servizi, sia gli investimenti, che nel secondo trimestre sono invece risultati in contrazione.

L'indebolimento del commercio mondiale e l'incertezza del contesto internazionale hanno coinvolto anche le esportazioni, che dopo il sostenuto andamento degli ultimi due anni, sono risultate in calo nella prima metà dell'anno. Il rallentamento della domanda e la conseguente riduzione degli ordinativi interni ed esteri ha anche condizionato la produzione industriale non solo dell'Italia, ma anche dell'intera area dell'euro.

L'esame degli indicatori congiunturali più recenti lascia ritenere che già nella seconda parte dell'anno sia possibile riprendere con gradualità un percorso di crescita, ferma restando la necessità di valutare gli eventuali effetti dei più recenti avvenimenti.

Le ultime rilevazioni dell'indice PMI relativo al settore manifatturiero, seppure ancora in territorio negativo, mostrano un recupero (dai 45,4 punti di agosto ai 46,8 di settembre) in atto da giugno. Favorevole anche la componente degli indici relativa agli ordinativi, che lascia intravedere aspettative di ripresa della domanda. Un lieve recupero è atteso anche nelle costruzioni, mentre il settore dei servizi continuerebbe a crescere a tassi moderati.

Segnali positivi provengono anche dal mercato del lavoro che, nonostante il deterioramento del quadro economico, sta mostrando una sostanziale tenuta, testimoniata anche dalle rilevazioni di agosto in cui il tasso di occupazione ha raggiunto il massimo storico del 61,5 per cento, mentre il tasso di disoccupazione si è portato al 7,3 per cento.

Con riferimento ai dati di struttura relativi all'economia, la situazione patrimoniale delle famiglie continua ad essere solida, con un debito che si attesta su valori nettamente inferiori alla media dell'area euro. I bilanci delle imprese risultano solidi e il settore bancario è ampiamente capitalizzato e potrà esserlo ancor di più alla luce dei recenti interventi normativi del Governo.

Tenendo conto degli andamenti che ho brevemente delineato, la previsione tendenziale a legislazione vigente rivede lievemente al ribasso la stima di crescita per il 2023, che passa dall'1 per cento dello scorso aprile allo 0,8 per cento attuale.

L'aggiornamento delle stime rivede al ribasso anche quella per il 2024, che passa dall'1,5 per cento all'1 per cento. La riduzione delle pressioni inflazionistiche potrà favorire una ripresa dei consumi delle famiglie, che saranno sostenuti anche dall'incremento del reddito disponibile connesso al buon andamento del mercato del lavoro.

Quanto al biennio seguente, viene confermata la stima del PIL per il 2025 (all'1,3 per cento), mentre è leggermente migliorata quella per il 2026, che passa dall'1,1 all'1,2 per cento.

La nuova previsione macroeconomica tendenziale per il 2023 e 2024 è stata validata dall'UPB il 21 settembre scorso.

Le previsioni tendenziali di finanza pubblica

Passando alla finanza pubblica, le previsioni tendenziali a legislazione vigente rivedono gli andamenti per tenere conto sia degli effetti finanziari delle misure adottate successivamente al DEF, sia della revisione del quadro macroeconomico.

Le revisioni rispetto al DEF dello scorso aprile scontano, da un lato, gli effetti del rallentamento ciclico in atto, che incide principalmente sulle prospettive dell'anno in corso e del 2024; dall'altro, considerano anche l'impatto di altri fattori, come in particolare il maggiore impatto finanziario dei bonus edilizi e la rimodulazione del profilo temporale della spesa finanziata dalla *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che ha determinato una revisione al ribasso della spesa prevista nel 2023 e nel 2024 e, conseguentemente, una maggiore concentrazione della stessa nel biennio 2025-2026.

L'indebitamento netto per l'anno in corso è previsto al 5,2 per cento del PIL, superiore di 0,7 punti percentuali rispetto all'obiettivo indicato nel DEF. Il disallineamento rispetto alle stime programmatiche di aprile è riconducibile agli effetti derivanti dai costi dei bonus edilizi. Sottolineo, come già indicato nel documento, al netto di tali componenti, l'obiettivo programmatico per il 2023 sarebbe stato più che realizzato.

Nel triennio successivo, l'indebitamento netto a legislazione vigente è previsto scendere in maniera progressiva, passando dal 3,6 per cento del 2024 al 3,4 per cento nel 2025, per poi chiudere al 3,1 per cento nel 2026.

L'aggiornamento dei tassi di interesse e dei volumi dei titoli in offerta sottostanti la previsione della spesa per interessi passivi ha determinato, rispetto alle stime di aprile, un incremento della spesa per interessi passivi che impatta per un decimo di punto di PIL in ciascun anno del periodo di previsione, grazie all'elevata durata media del debito che consente di diluire nel tempo l'impatto degli incrementi dei tassi.

Ci tengo ad evidenziare che l'elevato ammontare della spesa per interessi, che in media nell'orizzonte di previsione della NADEF è superiore al 4 per cento, sottrae importanti risorse che potrebbero essere destinate a specifiche politiche di redistribuzione e sviluppo.

Altra voce rilevante nella costruzione del quadro di finanza pubblica è quella delle prestazioni sociali in denaro e, in particolare, delle pensioni. Queste ultime, che si attestano intorno al 16 per cento del PIL, rappresentano ormai l'indice più visibile della composizione demografica del nostro Paese. Se si guarda alla piramide della popolazione mondiale tra il 1950 e oggi, la sua stessa forma si è assottigliata mostrando allo stesso tempo l'aumento della longevità e la forte contrazione delle nascite, basti pensare che la popolazione tra 0 e 29 anni si è ridotta di circa il 20% e quella tra i 65 anni e gli 80 è aumentata di circa il 50%. Ha fatto anche la sua comparsa la categoria dei centenari e questo, devo dire, è una buona cosa.

L'incidenza dell'aggregato sugli andamenti di finanza pubblica ha inoltre determinato la necessità di adottare scelte difficili, come quella sulla parziale sterilizzazione dell'adeguamento all'inflazione delle pensioni disposta dalla scorsa legge di bilancio. Anche alla luce delle nuove regole che si stanno delineando per la *governance* economica europea, il ferreo controllo dell'andamento della spesa diventerà un imperativo non più eludibile.

Per quanto concerne le previsioni della spesa sanitaria, che ricordo il documento esprime in termini di legislazione vigente, la serie riportata nel conto delle Amministrazioni pubbliche si attesta al 6,2 per cento nel biennio 2024-2025, per poi chiudere al 6,1 per cento nel 2026.

Con riferimento all'ampio dibattito mediatico di questi ultimi giorni, che evidentemente non coglie, o meglio ignora, il significato contabile del concetto di "legislazione vigente", sottolineo che tale andamento non ricomprende, al netto della indennità di vacanza contrattuale, gli oneri del rinnovo contrattuale relativo al triennio 2022-2024. Il parametro di riferimento per il rinnovo, così come per gli altri comparti del pubblico impiego, sarà definito nella prossima legge di bilancio nell'ambito degli spazi compatibili con i saldi programmatici della NADEF. Solo allora potrà essere definito e quantificato il livello, in rapporto al PIL, della spesa sanitaria e potranno essere effettuati in maniera compiuta i confronti con i passati esercizi finanziari.

Dal lato delle entrate, la revisione della dinamica del PIL e l'indebolimento delle tensioni inflattive implicano, a loro volta, un aggiornamento dell'evoluzione del gettito tributario, che passerebbe dal 29,3 per cento del PIL nell'anno in corso al 28,3 per cento nel 2026. La pressione fiscale a legislazione vigente è prevista al 42,5 per cento nell'anno in corso, in calo di 0,2 punti percentuali rispetto allo scorso anno. Tale andamento, che è atteso proseguire con la stessa evoluzione nella media nel triennio successivo, porterà a un livello del 41,8 per cento nel 2026.

Diversi rischi incombono sulle prospettive future dell'economia. L'incremento dei costi di finanziamento e l'irrigidimento delle condizioni di accesso al credito determinate dalle politiche monetarie restrittive attualmente prevalenti, potrebbero incidere in maniera negativa sulle decisioni di famiglie e imprese; soprattutto se l'auspicata discesa dei tassi ritardasse a causa di un rientro dell'inflazione verso gli obiettivi delle banche centrali più lento delle attese. Sussiste anche un elevato grado di incertezza circa l'andamento della domanda globale e le prospettive per l'andamento dei prezzi delle materie prime, in particolare quelle energetiche, sempre soggetti a rischi di natura geo-politica.

L'analisi di rischio contenuta nel documento considera, tra le variabili esogene internazionali, l'impatto sulla spesa per interessi di uno shock permanente ai tassi di 100 punti base rispetto allo scenario tendenziale ovvero l'impatto sul PIL del rialzo del 20 per cento del prezzo del petrolio nel 2024, ipotesi tornata di attualità a causa degli avvenimenti di questi giorni.

Data la struttura dei titoli del debito pubblico, lo shock relativo ai tassi determina un incremento della spesa per interessi in termini di PIL pari allo 0,13 per cento nel primo anno, che sale allo 0,33 per cento nel secondo anno, per poi arrivare allo 0,49 per cento nel terzo anno. Tali valori, in linea con quelli elaborati nelle simulazioni precedentemente effettuate, suggeriscono come l'esposizione al rischio di tasso di interesse sia contenuta e indicano, inoltre, come l'impatto sulla spesa per interessi di uno shock di mercato molto rilevante e permanente manifesti i suoi effetti in modo estremamente graduale nel tempo.

Maggiori informazioni sugli effetti in termini di PIL degli scenari di rischio cui ho fatto riferimento sono riportate nella tabella pubblicata a pagina 54 della NADEF.

La Relazione al Parlamento e gli andamenti programmatici di finanza pubblica

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

La Relazione si è resa necessaria in un contesto, come già descritto precedentemente, caratterizzato da un'elevata incertezza e rischi al ribasso per la crescita.

La revisione del sentiero programmatico per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche servirà a finanziare misure che diano slancio e migliorino la resilienza dell'economia, attraverso il sostegno alle famiglie con redditi più bassi.

Rispetto al precedente quadro programmatico, i nuovi obiettivi saranno incrementati di 0,8 punti percentuali nel 2023, 0,6 punti percentuali nel 2024 e nel 2025 e 0,4 punti percentuali nel 2026.

Per effetto di queste revisioni, il nuovo profilo programmatico di indebitamento netto in rapporto al PIL sarà pari a -5,3 per cento nel 2023, -4,3 per cento nel 2024, -3,6 per cento nel 2025 e -2,9 per cento nel 2026.

Dal confronto tra gli obiettivi programmatici e gli andamenti tendenziali a legislazione vigente dell'indebitamento netto emerge, pertanto, una disponibilità di risorse pari a 3,2 miliardi nel 2023, 15,7 miliardi nel 2024 e 4,6 miliardi nel 2025. Nel 2026, invece, il saldo obiettivo implica una correzione di 3,8 miliardi rispetto all'indebitamento netto tendenziale, che consente di riportare lo stesso al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL. Come di consueto, il Documento Programmatico di Bilancio che presenteremo la prossima settimana alle istituzioni europee e, successivamente, il disegno di legge di bilancio gli forniranno maggiori elementi di dettaglio.

Il quadro macroeconomico programmatico

Nel complesso, le stime del PIL programmatico prefigurano una crescita reale dell'1,2 per cento nel 2024, che successivamente si attesterà all'1,4 per cento nel 2025 per poi chiudere all'1 per cento nel 2026.

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, la più elevata crescita del PIL nel 2024 è trainata principalmente dai consumi delle famiglie, che saranno favoriti da un reddito disponibile più elevato, anche per effetto di un nuovo alleggerimento del carico fiscale e del rinnovo dei contratti del pubblico impiego che saranno disposti nell'ambito della prossima manovra di bilancio.

La maggiore domanda stimolerà inoltre l'attività delle imprese, con conseguenti ricadute in termini investimenti e occupazione, che continueranno a favorire i consumi anche nel 2025, con una stima di crescita pari all'1,4 per cento. Valutazioni prudenziali portano a ritenere che, nell'ultimo anno di previsione, la crescita programmatica si abbasserà all'1 per cento, scontando la necessità di impostare una politica di bilancio restrittiva tale da riportare il deficit entro il limite del 3 per cento.

Il debito pubblico

L'evoluzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, nell'anno in corso e nel prossimo triennio, risentirà in maniera negativa dei più elevati livelli di fabbisogno del settore pubblico, connessi all'incremento del costo dei bonus edilizi concessi nella passata legislatura. In assenza dei medesimi, la discesa del rapporto sarebbe risultata più decisa, nell'ordine di almeno l'1 per cento l'anno.

L'aggiornamento dello scenario programmatico mostra che il rapporto tra debito pubblico e PIL calerà al 140,2 per cento nell'anno in corso. Successivamente, il rapporto è previsto scendere al 140,1 per cento nel 2024, al 139,9 per cento nel 2025 e al 139,6 per cento nel 2026, raggiungendo un livello inferiore all'obiettivo del 140,4 per cento indicato nel DEF di aprile.

Su questo andamento incidono diversi fattori. Da un lato, le prolungate e, aggiunto sulla scorta degli avvenimenti degli ultimi giorni, crescenti incertezze geopolitiche potrebbero influire negativamente sulla crescita reale; il tasso di inflazione, in discesa, attenuerà la spinta al PIL nominale. Dall'altro lato,

l'andamento dei tassi di interesse, che nelle stime della NADEF è previsto in continua crescita fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsionale, potrebbe assumere una traiettoria diversa soprattutto per effetto di una possibile inversione del ciclo di politica monetaria da parte delle banche centrali. In tal caso la stima degli interessi potrebbe almeno in parte scendere consentendo una riduzione del fabbisogno di cassa e del debito.

Lo *stock* di debito potrebbe risentire, come già detto, anche del flusso di crediti di imposta relativi ai bonus edilizi utilizzati in compensazione, che vengono contabilizzati "per cassa" al momento della loro effettiva fruizione. L'impatto di questa componente è valutato dall'aggiustamento *stock-flussi* che, già particolarmente sfavorevole nel DEF, risulta ulteriormente incrementato dell'aumento dei costi emerso nei dati più recenti sul monitoraggio dei conti pubblici.

La politica di bilancio prudente, unita ad un'attenta gestione delle scadenze e delle emissioni nonché a una gestione più dinamica delle partecipazioni, consentirà di attuare il necessario consolidamento della finanza pubblica.

In particolare, il piano di entrate destinate alla riduzione del debito pubblico, attraverso operazioni su *asset* detenuti direttamente o indirettamente dallo Stato, prevede una serie di modalità da attuare singolarmente o congiuntamente. Le operazioni saranno coerenti con i profili di strategicità in materia di interesse nazionale degli *asset*, efficientamento della struttura finanziaria e patrimoniale, ottimizzazione del profilo di mercato e razionalizzazione delle strutture di partecipazione e controllo.

La sostenibilità del debito pubblico rappresenta la sfida più importante che il Paese è chiamato ad affrontare, in considerazione della particolare attenzione riservata dalle nuove regole di bilancio europee e, soprattutto, per rafforzare la fiducia degli investitori. La riduzione dello *stock* finora accumulato è uno degli obiettivi del Governo, che deve però essere temperato con le esigenze allocative e redistributive del bilancio. Riuscire a trovare un efficace punto di equilibrio tra quelli che possono sembrare obiettivi antitetici è l'unico modo per migliorare le prospettive di crescita e, pertanto, stabilizzare le aspettative dei mercati.

La politica di bilancio per il 2024

La manovra di bilancio per il prossimo anno sarà finalizzata a favorire quanto possibile la crescita, per garantire sia la sostenibilità della finanza pubblica sia l'equilibrio socioeconomico. L'incertezza e il rallentamento del ciclo economico globale rendono necessario proseguire gli interventi di sostegno mirato che, come quelli che sono stati confermati nel corso di quest'anno, possano favorire la domanda interna.

La proroga per il 2024 della riduzione del cuneo fiscale, che assorbirà di fatto le risorse rese disponibili dallo scostamento di bilancio per interventi discrezionali, è un intervento che riteniamo doveroso, anche alla luce dei recenti dati ISTAT, che mostrano il peggioramento delle condizioni economiche di alcune

fasce della popolazione. La proroga rappresenta quindi un valido sostegno ai redditi e ai consumi delle famiglie con redditi più bassi, che potrà anche contribuire al contenimento delle aspettative di inflazione.

Un ulteriore stimolo sarà fornito dall'attuazione della prima fase della riforma fiscale delineata nella legge delega approvata nel corso dell'estate, che il Governo intende attuare nel corso della Legislatura.

La riduzione a tre aliquote dell'imposta sulle persone fisiche determinerà un alleggerimento della pressione fiscale in favore delle famiglie, che potranno beneficiare di un maggior reddito disponibile.

Nell'ambito della riforma, saranno inoltre previste misure che, al fine di affrontare il problema della denatalità, forniscano un sostegno in favore delle famiglie, con redditi medi e bassi, che abbiano più di due figli.

La legge di bilancio avvierà infine il percorso di rinnovo dei contratti del pubblico impiego relativo al triennio 2022-2024, che contribuirà a dare fiducia a molte famiglie consentendo loro di recuperare parte del potere di acquisto perso nel corso degli ultimi due anni. Particolare attenzione sarà posta al personale medico-sanitario, nell'ambito delle ulteriori risorse che saranno destinate dalla legge di bilancio al finanziamento della spesa sanitaria.

Conclusioni

Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica della Nota di Aggiornamento che vi ho esposto oggi continua a essere improntato alla responsabilità di una "prudenza realista" che ha contraddistinto gli interventi adottati nel corso del primo anno di mandato del Governo.

Le esigenze e gli scenari che abbiamo dovuto fronteggiare finora hanno richiesto di compiere scelte molto difficili, sempre finalizzate ad assicurare condizioni adeguate a promuovere una crescita sostenibile e duratura della nostra economia.

In un contesto che continua a essere estremamente mutevole e complesso, proseguiremo ad agire con serietà per garantire che l'Italia sia pronta a intercettare le opportunità che potranno configurarsi nei mesi a venire e a reagire agli squilibri che dovessero manifestarsi. È un dovere che abbiamo nei confronti di quanti lavorano e si impegnano ogni giorno per assicurare un futuro di speranza e prosperità al nostro Paese.

Galleria fotografica