

Audizione del ministro Giorgetti sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2023-2025 [Commissioni bilancio di Camera e Senato]

02/12/2022

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e Onorevoli Deputati, questo pomeriggio illustrerò le principali misure del primo disegno di legge di bilancio predisposto da questo Governo.

Qualche settimana fa vi ho presentato il contenuto della Nota di Aggiornamento del DEF 2022. In conclusione di tale intervento, indicavo nella responsabilità e sostenibilità della finanza pubblica i canoni della linea dell'Esecutivo.

La manovra per il triennio 2023-2025 – la prima della Legislatura – si muove sul medesimo sentiero tracciato da tale documento di programmazione economico-finanziaria. Ho avuto più volte l'occasione di sottolineare che si tratta di un provvedimento importante, responsabile e coraggioso, considerati anche i ristretti tempi che abbiamo avuto a disposizione per predisporlo.

Prima di entrare nel merito del disegno di legge di bilancio, vorrei riepilogare brevemente la lettura del ciclo economico e delle prospettive a breve e medio termine che ha ispirato l'approccio adottato dal Governo.

La nostra economia è in fase di rallentamento e assistiamo ad un forte rialzo dell'inflazione dopo la fase di rimbalzo post-pandemico del PIL. L'impennata del costo dell'energia mette a rischio la sopravvivenza delle nostre imprese, non solo nelle industrie a elevata intensità energetica, ma anche nei servizi e nell'agricoltura. Le famiglie sono duramente colpite dal forte rialzo dell'inflazione mentre le retribuzioni crescono a un ritmo moderato. L'impatto sui bilanci familiari, prima di considerare le misure di sostegno adottate dal Governo, è particolarmente grave per le fasce della popolazione con redditi più bassi.

Ai rischi legati da un lato all'impatto diretto del caro energia e, dall'altro, della guerra in Ucraina, bisogna aggiungere il cambio di orientamento della politica monetaria delle principali banche centrali, compresa la Banca Centrale Europea (BCE), che ha portato alla salita dei tassi di interesse. In un contesto di stretta monetaria, che includerà probabilmente non solo rialzi dei tassi ufficiali, ma anche la graduale riduzione della dimensione del bilancio della BCE (con vendite nette di titoli a reddito fisso sul mercato aperto), un Paese ad elevato debito pubblico come l'Italia non può e non deve perdere di vista la sostenibilità della finanza pubblica che, come già ricordato, costituisce uno dei nostri obiettivi.

Questo quadro e le connesse considerazioni sono alla base dell'impianto del disegno di legge di bilancio proposto dal Governo sulla continuazione della politica di contrasto al caro energia nel quadro di obiettivi di indebitamento netto (deficit) della Pubblica amministrazione decrescenti nel corso del triennio 2023-2025, ai quali corrispondono anche la previsione di una significativa discesa del rapporto debito/PIL.

Ciò premesso, non sembra condivisibile il pessimismo oggi prevalente sulle prospettive per l'economia internazionale e, in particolare, per quella italiana, pessimismo che traspare anche dalle previsioni economiche di organizzazioni quali il Fondo Monetario Internazionale.

Il prodotto interno lordo nei primi tre trimestri del 2022 è aumentato più del previsto, tanto che la crescita annuale acquisita al terzo trimestre (ovvero la crescita che si verificherebbe se la variazione del quarto trimestre fosse nulla) è pari al 3,9 per cento.

Inoltre, nei primi dieci mesi dell'anno l'occupazione secondo l'indagine mensile sulle forze di lavoro è risultata superiore del 2,6 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Ad ottobre il numero di occupati ha raggiunto un nuovo massimo di 23,23 milioni e il tasso di disoccupazione è sceso al 7,8 per cento, il livello più basso degli ultimi tredici anni. I recenti dati (in particolare Istat) indicano che a novembre, dopo i cali dei mesi precedenti, la fiducia di consumatori e imprese ha ripreso a salire.

Sempre a novembre, per quanto riguarda l'inflazione, si è arrestata la salita del tasso tendenziale di aumento dei prezzi al consumo. La componente relativa alle bollette di gas e luce dell'indice dei prezzi al consumo risponde con ritardo all'andamento dei mercati all'ingrosso per via dei meccanismi di aggiustamento sia delle tariffe a mercato sia di quelle tutelate. Pertanto, se nei prossimi mesi i prezzi all'ingrosso resteranno intorno ai livelli attuali, dovremmo assistere a una discesa del tasso di inflazione tendenziale.

Pur con tutte le difficoltà e i rischi da affrontare, l'andamento di fondo dell'economia continua, dunque, a sorprendere in quanto a resilienza. L'attività industriale ha subito una flessione nei settori a maggiore intensità energetica, ma altri settori hanno continuato a crescere, mentre i servizi hanno gradualmente assunto un ruolo di traino del ciclo economico, anche grazie alla rimozione delle misure di distanziamento sociale e all'ottimo andamento del settore turistico.

Guardando in avanti, non possiamo escludere una temporanea flessione del PIL nei trimestri a cavallo di fine anno. In via prudenziale, abbiamo perciò ridotto la previsione a legislazione vigente di crescita del PIL nel 2023 da 0,6 per cento a 0,3 per cento. Tuttavia, guardando più oltre, nell'ipotesi che non si verifichino nuovi shock e che la configurazione dei prezzi dell'energia nel 2023-2025 sia in linea con quanto scontato dai mercati a termine (con livelli di prezzo elevati ma tendenzialmente decrescenti), nonché tenuto conto delle misure di sostegno a imprese e famiglie che illustrerò tra poco, prevediamo che l'economia riprenda slancio nel corso del 2023, anche grazie al maggior impulso generato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nel quadro macroeconomico programmatico, in presenza di una corposa manovra di bilancio, prevediamo che la crescita del PIL acceleri a quasi il 2 per cento nel 2024. Il successivo rallentamento all'1,3 per cento previsto per il 2025 è di natura prudenziale e riflette la consuetudine per cui la previsione di medio termine debba 'piegare' verso il tasso di crescita potenziale stimato per l'economia italiana. Il nostro impegno è di conseguire un tasso di crescita del PIL assai più elevato di quanto indicato dal quadro programmatico anche nel 2025.

La previsione programmatica sconta anche una continuazione della crescita dell'occupazione, più lenta nel 2023, ma poi nuovamente in accelerazione nel 2024 e 2025, accompagnata da un'ulteriore discesa del tasso di disoccupazione verso il 7 per cento. Prevediamo anche un rientro dell'inflazione, con la crescita del deflatore dei consumi delle famiglie in rallentamento dal 7,0 per cento stimato per quest'anno, al 5,5 per cento nel 2023 e poi al 2,6 per cento nel 2024 e al 2,0 per cento nel 2025.

Obiettivi di finanza pubblica e impostazione della manovra

Il nuovo quadro programmatico prefigura una graduale riduzione dell'indebitamento netto (deficit) della Pubblica amministrazione, dal 5,6 per cento del PIL stimato per quest'anno, al 4,5 per cento nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024 e quindi al 3,0 per cento del PIL nel 2025.

In presenza di pagamenti per interessi che si prevede oscillino intorno al 4 per cento del PIL, la riduzione del deficit sarà conseguita grazie a un miglioramento del saldo primario (al netto degli interessi) tale a ricondurlo a valori positivi dal 2024 in poi. In tale scenario, il rapporto tra debito pubblico lordo e il PIL diminuirà di circa nove punti percentuali, dal 150,3 per cento registrato nel 2021 fino al 141,2 per cento nel 2025.

Poiché i prezzi dell'energia, seppure più bassi rispetto ai mesi estivi, restano molto elevati, si impone la continuazione e il rafforzamento degli aiuti a imprese e famiglie, rendendoli ancor più mirati, incisivi e differenziati. Ciò affinché le risorse di bilancio siano spese in modo oculato e, al contempo, non si creino situazioni di forte svantaggio competitivo a danno delle imprese italiane e non si aggravino la povertà e il disagio sociale.

In base al nuovo obiettivo di indebitamento netto, la manovra di bilancio per il 2023 può contare su risorse di bilancio aggiuntive pari all'1,1 per cento del PIL in confronto al quadro tendenziale a legislazione vigente (pari a circa 21 miliardi di euro).

Tali risorse sono state interamente dedicate al contrasto al caro energia seguendo un approccio mirato e temporaneo.

Approccio 'mirato' ha significato coniugare interventi di mitigazione del costo dell'energia rivolti a tutti i cittadini (quali azzeramento degli oneri generali di sistema) con quote più significative di risorse destinate a sostenere le fasce più deboli della popolazione con il rafforzamento dei bonus sociali per livelli di ISEE fino a 15.000 euro e le imprese innalzando le aliquote dei crediti d'imposta al 45% e al 35%. Le imprese, infatti, seppur competitive, si trovano in grave difficoltà a fronte di una concorrenza internazionale che gode di costi dell'energia e dei materiali più contenuti.

L'aggettivo 'temporaneo' sottolinea, invece, come il Governo monitorerà con attenzione l'evoluzione dello scenario macro al fine di valutare se ridurre o addirittura eliminare le misure eccezionali adottate non appena i prezzi del gas naturale, dell'energia e dei carburanti rientreranno verso livelli in linea con il periodo pre-crisi.

È vero che le risorse stanziare con la legge di bilancio per il 2023 coprono le politiche di contrasto al caro energia limitatamente al primo trimestre dell'anno prossimo. Ma a fine marzo, con la predisposizione del Programma di Stabilità 2023, il Governo rivaluterà la situazione e, se necessario, attuerà nuove misure di contrasto al caro energia. Sarà, comunque, una priorità del Governo quella di mettere in campo interventi per controllare e monitorare il livello dei prezzi al fine di evitare traslazioni di costi ingiustificati dei prezzi di beni di prima necessità.

In questo contesto, un'attenzione particolare è rivolta al differenziale di rendimento tra i titoli di Stato italiani e il Bund, che dobbiamo puntare a ridurre marcatamente per accelerare la discesa del rapporto debito/PIL, abbassare i costi di finanziamento per le imprese italiane e, nel medio termine, liberare preziose risorse di bilancio. A questo proposito, è importante sottolineare che lo spread sulla scadenza a dieci anni è già oggi inferiore di circa 40 punti base rispetto al giorno di insediamento del nuovo Governo (dati al 1/12/2022).

Ribadisco poi l'importanza di accelerare l'attuazione del PNRR pur in presenza di ostacoli quali il rialzo dei prezzi dei materiali con le sue inevitabili conseguenze sui costi finali delle opere pubbliche. Proprio per far fronte a questo, il disegno di legge di bilancio reca specifici fondi per un importo di circa 12 miliardi nel periodo 2023-2027. La messa a terra del PNRR darà un forte impulso alla crescita quantitativa e qualitativa dell'economia italiana, contribuendo anche a migliorare la sostenibilità del debito pubblico.

Entriamo nel merito della manovra: **una manovra che guarda al presente ma nella quale già si intravedono alcuni degli interventi programmatici che il Governo intende attuare nel corso del suo mandato.**

Le famiglie potranno contare su una serie di interventi che prevedono il rafforzamento della riduzione del cuneo fiscale non solo confermato al 2% ma ulteriormente innalzato di ulteriore 1% per i redditi fino a 20000 euro e la riduzione dell'Iva su alcuni prodotti di prima necessità, quali quelli per l'infanzia, un rafforzamento dell'assegno unico universale sia per le famiglie più numerose sia per tutti i figli fino ad un anno di età.

In favore dei più giovani sono state previste diverse misure: il finanziamento di borse di studio per il diritto allo studio degli studenti universitari capaci e meritevoli (250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025); la proroga delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa e agevolazioni per le assunzioni a tempo indeterminato (prorogate anche in favore delle donne ed estese ai percettori del reddito di cittadinanza).

Per quanto concerne le spese per la salute, ci sono diversi interventi. Innanzitutto, l'incremento del livello del fabbisogno sanitario nazionale per un importo di 2.150 milioni per l'anno 2023, 2.300 milioni per l'anno 2024 e 2.600 milioni a decorrere dall'anno 2025. Nel periodo 2019-2025 il livello di finanziamento del SSN registra un aumento di circa 17 miliardi.

Gli ulteriori incrementi previsti dal disegno di legge di bilancio 2023, pertanto, consolidano un finanziamento che nell'anno 2023, rispetto al periodo pre-emergenziale (anno 2019), registra un incremento di oltre 14.000 milioni di euro (+12%) che diventano 16.900 nel 2025 (+15%). Ricordo che nel 2023 una quota di 1.400 milioni è stata preordinata a sostenere l'aumento dei costi energetici.

Pertanto, il livello di risorse a disposizione del SSN è stato sempre incrementale e il livello di finanziamento del SSN sconta finanziamenti strutturali crescenti anche se parte dei costi emergenziali verranno meno nel tempo.

A tali risorse si aggiungeranno le risorse stanziare dal PNRR per altri 15,63 miliardi di euro da destinare a reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale sanitaria nonché per la ricerca e la digitalizzazione del SSN.

Vi è poi in questa manovra un'ampia parte dedicata al fisco e al rapporto con il contribuente. In primo luogo, è stata estesa l'applicazione della flat tax per lavoratori autonomi e partite Iva nonché la detassazione dei premi riconosciuti ai dipendenti. Sono poi previste disposizioni di "tregua fiscale" in favore dei cittadini e delle imprese. La ratio di queste misure prende le mosse dalla considerazione delle difficoltà economiche che tali soggetti stanno attraversando, prima a causa degli effetti del Covid-19 e successivamente per l'aumento dei costi energetici e della più generalizzata inflazione. In questo caso, l'esigenza è chiara: ridurre l'impatto dei citati fenomeni sul bilancio delle famiglie, specialmente quelle più fragili, nonché di garantire la sopravvivenza e la competitività delle imprese che versano in condizioni di difficoltà.

Voglio chiarire che non abbiamo introdotto alcuna forma di sanatoria o condono, come pure da qualche parte è stato erroneamente sostenuto: non sono stati previsti abbattimenti dell'ammontare delle imposte dovute né limitazioni dei poteri di controllo dell'Amministrazione finanziaria. Non è questa la direzione in cui il Governo ha inteso operare.

Piuttosto, le varie misure di “tregua fiscale” prevedono in generale il pagamento integrale delle imposte dovute, ma al contempo assicurano ai contribuenti un alleggerimento e una maggiore sostenibilità finanziaria del debito fiscale, mediante la riduzione delle sanzioni e la previsione di più ampie tempistiche per i versamenti. Sottolineo, inoltre, che le misure di carattere fiscale si auto-compensano quasi integralmente, nel 2023, e danno poi risorse destinate a coprire gli interventi di carattere sociale della manovra. Tali misure di supporto a famiglie e imprese sono state in particolare anche finanziate con un contributo straordinario sugli extraprofitti delle imprese che operano nel settore energetico e petrolifero. Il nuovo contributo tiene conto altresì della disciplina prevista dal recente regolamento UE n. 1854 del 6 ottobre 2022, che obbliga gli Stati membri a introdurre un contributo straordinario, al fine di finanziare specifiche misure di supporto contro la crisi energetica.

L'individuazione delle risorse e degli impieghi è stata motivata sia dalla necessità di evitare scostamenti dal deficit programmato sia da considerazioni di equità.

Il nuovo contributo, infatti, è commisurato alla base imponibile dell'Imposta sulle società, conformemente agli indirizzi della sopra richiamata normativa europea, che fa infatti riferimento all'imponibile dell'imposta sui redditi societari vigente nei vari Stati membri, al fine di individuare in maniera più accurata gli extra profitti conseguiti nell'esercizio 2022.

Inoltre, la sua nuova fisionomia incide su una platea più ampia di soggetti: si stimano, infatti, circa 7.000 imprese contribuenti, mentre il precedente contributo straordinario è stato versato da poco più di 200 imprese.

Nell'ambito del disegno di legge di bilancio 2023 non mancano interventi finanziari in favore di Regioni ed enti locali, volti a garantire continuità nell'erogazione dei servizi e nello svolgimento delle funzioni in un contesto emergenziale.

Per quanto riguarda le Regioni, i settori interessati sono stati la sanità, come già evidenziato, e il trasporto pubblico locale (100 milioni di euro per l'anno 2023 e 250 milioni di euro per l'anno 2024), al fine di garantire la compensazione dei minori ricavi tariffari realizzati nel periodo di emergenza da Covid-19. A queste somme si aggiungono i 320 milioni stanziati nel 2022 per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti e dei prodotti energetici, per un totale di quasi 700 milioni.

A favore degli enti locali, è stato invece assicurato un contributo straordinario per sostenere il costo delle bollette. Infatti, i rincari dei costi dell'energia si riflettono inevitabilmente sui bilanci di Comuni e Province. Nel 2022 sono stati assegnati contributi per 990 milioni di euro ai Comuni e 180 milioni di euro alle Province e Città metropolitane (per un totale di 1.170 milioni di euro). Si continuerà a monitorare l'andamento dei prezzi energetici per valutare l'esigenza di eventuali ulteriori interventi.

Ulteriori risorse sono state stanziare per il fondo di solidarietà comunale (50 milioni) e per il ristoro del minor gettito non più acquisibile per effetto dell'introduzione della TASI (110 milioni annui), nonché contributi per sostenere la progettazione locale (250 milioni).

Con particolare riferimento al Mezzogiorno, stiamo predisponendo misure per la proroga di alcuni interventi, quali le agevolazioni fiscali in favore delle imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate in quei territori, nonché prevedendo la proroga dei crediti d'imposta per gli investimenti effettuati nelle Zone Economiche Speciali e nelle Zone Logistiche Semplificate e per le attività di ricerca e sviluppo in favore delle imprese localizzate nelle regioni del Mezzogiorno.

Quanto alle misure in materia di lavoro, nella manovra sono presenti misure per consentire una ulteriore flessibilità in uscita dal mercato del lavoro. Viene consentito l'accesso al pensionamento anticipato ai lavoratori che maturano entro il 31 dicembre 2023 il requisito contributivo di 41 anni congiuntamente a quello anagrafico di 62 anni e la pensione viene erogata nel limite di importo massimo di 5 volte il trattamento minimo limitatamente al periodo di anticipo rispetto ai requisiti ordinari.

E' stata inoltre prevista la proroga di opzione donna seppur con importanti modifiche. Tale misura è infatti prevista solo per coloro che possono essere qualificate come caregiver, disabili o licenziate nonché dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale. Per il requisito Anagrafico si è tenuto conto del numero dei figli. Infine, è stata prorogata la misura di APE sociale

Al fine di sostenere i redditi dei dipendenti pubblici, tenuto conto dell'attuale fase congiunturale e delle risorse disponibili, è stato previsto uno stanziamento (pari a 1.000 milioni di euro) per l'erogazione, nell'anno 2023, di un emolumento accessorio una tantum riassorbibile destinato ai suddetti dipendenti che si aggiunge all'indennità di vacanza contrattuale già in erogazione. Tale emolumento accessorio corrisponde a circa 3 volte l'indennità di vacanza contrattuale.

Altri interventi riguardano la correzione di alcuni aspetti del reddito di cittadinanza, per limitarne la fruizione e incentivare l'inserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari di questa misura. In particolare, dal prossimo gennaio viene ridotta la durata del beneficio per le persone abili al lavoro che non abbiano nel nucleo disabili, minori o persone anziane a carico. Si prevede la partecipazione a corsi di formazione o riqualificazione professionale e i risparmi di spesa che ne deriveranno saranno destinati ad un apposito fondo volto a finanziare la riforma complessiva per il contrasto alla povertà ed il sostegno all'inclusione.

Ingenti risorse vengono destinate, anche per gli anni successivi al triennio di riferimento, al sostegno degli investimenti pubblici.

In questo ambito, il disegno di legge di bilancio ha voluto privilegiare quelle Amministrazioni che hanno beneficiato in misura inferiore delle risorse già previste a livello europeo con il PNRR - RRF (191,5 miliardi per il periodo 2021-2026) e a livello nazionale, in particolare, con il Piano di investimenti complementari al PNRR (30,6 miliardi nel periodo 2021-2026).

Secondo questa impostazione, nel periodo 2023-2039, tra le misure più rilevanti, rientrano gli stanziamenti per il completamento dei programmi di ammodernamento tecnologico e di mezzi per la sicurezza pubblica e nazionale, del Corpo della Guardia di finanza e delle Capitanerie di porto (circa 19 miliardi nel periodo 2023-2039), per il settore dell'aerospazio (2,3 miliardi nel periodo 2023-2031) e per la cybersecurity (oltre 2 miliardi nel periodo 2023-2037).

Sono altresì previste maggiori risorse per la manutenzione straordinaria della rete ferroviaria, l'alta velocità e il finanziamento delle tratte nazionali di accesso al tunnel di base Torino-Lione (complessivamente 4,6 miliardi nel periodo 2023-2036), per gli interventi ANAS (circa 2,3 miliardi nel periodo 2023-2034), per il finanziamento del trasporto rapido di massa (oltre 3 miliardi nel periodo 2023-2030) e la realizzazione di infrastrutture stradali statali - SS6 Ionica, interventi sulle strade statali interessate dagli eventi sismici degli anni 2009 e 2016 e per la Strada Statale n.4 Salaria (nel complesso 3,7 miliardi nel periodo 2023-2037).

Il disegno di legge di bilancio autorizza, infine, nuove risorse per l'edilizia universitaria (0,3 miliardi nel periodo 2023-2026), l'edilizia scolastica (0,38 miliardi nel periodo 2024-2028) e l'edilizia giudiziaria (0,6 miliardi nel periodo 2023-2027) al fine di fronteggiare adeguatamente il fabbisogno connesso alle nuove strutture.

Tutte queste misure ammontano, nel complesso, a circa 42 miliardi nel periodo 2023-2039, aggiuntivi rispetto a quelli già stanziati a legislazione vigente nel bilancio dello Stato.

A questi interventi si aggiungono quelli per favorire la crescita e gli investimenti privati per circa 8 miliardi.

In particolare, rientrano in tale ambito il rifinanziamento dei contratti di sviluppo (4 miliardi nel periodo 2023-2037), le ulteriori risorse stanziare per l'IPCEI - importanti progetti di comune interesse europeo (2,1 miliardi nel periodo 2023-2031) e l'incremento della dotazione del fondo di garanzia per le PMI (0,8 miliardi nel 2023).

Mi avvio alle conclusioni. **Anche i precedenti Governi hanno dovuto fronteggiare situazioni emergenziali adottando decisioni difficili, il nostro Governo non fa eccezione, ma abbiamo fatto delle scelte politiche, allocando le risorse verso gli impieghi che riteniamo più necessari in questo momento. Siamo dell'idea che abbiamo scritto una legge di bilancio coraggiosa e che risulterà utile all'Italia.**