COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2022
COM(2022) 616 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia

{SWD(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche[1], in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

(1) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio[3] che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce sostegno finanziario per l'attuazione di riforme e investimenti, con uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. Contribuisce alla ripresa economica e all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili e propizi per la crescita, volti in particolare a promuovere la transizione verde e digitale, e rafforza la resilienza e la crescita potenziale delle economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a promuovere finanze pubbliche sostenibili e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo. Il contributo finanziario massimo per ciascuno Stato membro nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza [è stato] aggiornato il [XX] giugno 2022, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

3 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

(2) Il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2022. Ha tenuto debito conto del rinnovato impegno comune del vertice sociale di Porto del maggio 2021 a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il 25 marzo 2022 il Consiglio europeo ha approvato le priorità dell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. Sempre il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava l'Italia tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito[4]. Lo stesso giorno ha adottato anche una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio relativa alla politica economica della zona euro, che il Consiglio ha adottato il 5 aprile 2022, e la proposta di relazione comune sull'occupazione 2022 che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, che il Consiglio ha adottato il 14 marzo 2022.

(3) L'invasione russa dell'Ucraina, di poco successiva alla pandemia mondiale, ha sensibilmente modificato il contesto geopolitico ed economico. Il suo impatto sulle economie degli Stati membri si è manifestato, ad esempio, con l'aumento dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari e prospettive di crescita più deboli. L'aumento dei prezzi dell'energia grava in particolare sulle famiglie più vulnerabili che rischiano di cadere in condizioni di povertà energetica. L'UE sta inoltre registrando un afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina. In questo contesto il 4 marzo 2022 è stata attivata[5] per la prima volta la direttiva sulla protezione temporanea, che riconosce agli sfollati ucraini il diritto di soggiornare legalmente nell'UE e dà loro accesso all'istruzione e alla formazione, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria, agli alloggi e all'assistenza sociale.

(4) Tenuto conto dei rapidi mutamenti della situazione economica e geopolitica, il semestre europeo riprende il suo ampio coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nel 2022, seguendo nel contempo un'evoluzione in linea con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come indicato nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022. L'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza adottati è fondamentale per il conseguimento delle priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nei cicli 2019 e 2020. Le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 sono ugualmente pertinenti per i piani per la ripresa e la resilienza riveduti, aggiornati o modificati a norma degli articoli 14, 18 e 21 del regolamento (UE) 2021/241, e si aggiungono alle eventuali raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di presentazione del piano modificato.

(5) La clausola di salvaguardia generale è attiva da marzo 2020[6]. Nella comunicazione del 3 marzo 2021[7] la Commissione ha ritenuto che la decisione sulla disattivazione o sul

---

4 Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

5 Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

6 Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20.3.2020 (COM(2020) 123 final).

mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo come criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). L'accresciuta incertezza e i forti rischi al ribasso per le prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, i rincari dell'energia senza precedenti e il protrarsi di turbative nelle catene di approvvigionamento giustificano il mantenimento della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per tutto il 2023.

(6) Seguendo l'approccio indicato nel parere del Consiglio del 18 giugno 2021 sul programma di stabilità 2021, la misura migliore per valutare l'orientamento della politica di bilancio è attualmente la variazione, in relazione alla crescita potenziale a medio termine, della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate), escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi COVID-19, ma compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione[8]. Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, al fine di valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorevole a una ripresa sostenibile in linea con la transizione verde e digitale, è dedicata particolare attenzione anche all'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure di emergenza temporanee connesse alla crisi COVID-19) e degli investimenti finanziati a livello nazionale[9].

(7) Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione che fornisce orientamenti generali per la politica di bilancio nel 2023, con l'obiettivo di sostenere la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri e rafforzare in tal modo il coordinamento delle politiche[10]. Pur restando pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica, sulla base delle prospettive macroeconomiche risultanti dalle previsioni d'inverno 2022 la Commissione ha osservato che la transizione da una politica di bilancio aggregata di sostegno nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 sarebbe appropriata e ha annunciato che è opportuno continuare a differenziare le raccomandazioni di bilancio per il 2023 tra i vari Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. La Commissione ha invitato gli Stati membri a integrare gli orientamenti nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza e si è impegnata a monitorare attentamente l'evoluzione delle prospettive economiche e ad aggiornare secondo le necessità gli orientamenti politici al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre di fine maggio 2022.

(8) A fronte degli orientamenti di bilancio forniti il 2 marzo 2022, le raccomandazioni in materia di bilancio per il 2023 tengono conto del peggioramento delle prospettive

---

7 Comunicazione della Commissione al Consiglio "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", Bruxelles, 3.3.2021 (COM(2021) 105 final).

8 Nella presente raccomandazione le stime dell'orientamento di bilancio e delle sue componenti sono stime della Commissione basate sulle ipotesi sottese alle previsioni di primavera 2022 della Commissione. Le stime della Commissione relative alla crescita potenziale a medio termine non comprendono l'impatto positivo delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale.

9 Non finanziati da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE.

10 Comunicazione della Commissione al Consiglio "Orientamenti di politica di bilancio per il 2023", Bruxelles, 2.3.2022 (COM(2022) 85 final).

economiche, dell'accresciuta incertezza e degli ulteriori rischi di revisione al ribasso, nonché dell'inflazione più elevata rispetto a quanto prospettato nelle previsioni d'inverno. Alla luce di tali considerazioni, la risposta di bilancio deve aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e la sicurezza energetica e sostenere il potere d'acquisto delle famiglie più vulnerabili in modo da attenuare le ripercussioni dell'impennata dei prezzi dell'energia e contribuire a limitare le pressioni inflazionistiche derivanti dagli effetti di secondo impatto mediante misure mirate e temporanee; la politica di bilancio deve rimanere agile per adeguarsi al rapido evolvere delle circostanze e differenziarsi tra i vari paesi in funzione della loro situazione economica e di bilancio, anche per quanto riguarda l'esposizione alla crisi e l'afflusso di sfollati dall'Ucraina.

(9) Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del regolamento. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia[11]. L'erogazione delle rate è subordinata a una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2021/241, che stabilisca che l'Italia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presuppone che non sia stato annullato il conseguimento di traguardi e obiettivi precedenti.

(10) Il 27 aprile 2022 l'Italia ha presentato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022, in linea con il termine stabilito all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1466/97. I due programmi sono stati valutati congiuntamente per tener conto delle correlazioni. In conformità dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241, il programma nazionale di riforma 2022 rispecchia anche la relazione semestrale dell'Italia in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

(11) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2022 relativa all'Italia[12], nella quale valuta i progressi compiuti dall'Italia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019, 2020 e 2021 e fa il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato lacune rispetto alle sfide non affrontate o solo parzialmente affrontate nel piano per la ripresa e la resilienza, e anche a sfide nuove ed emergenti, tra cui quelle derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina. Ha valutato quindi i progressi compiuti dall'Italia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, conseguire gli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(12) La Commissione ha effettuato un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 per l'Italia e ne ha pubblicato i risultati il 23 maggio

---

[11] Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza per l'Italia (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 616 final.

2022[13]. La Commissione ha concluso che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare il paese continua ad affrontare vulnerabilità connesse all'elevato debito pubblico e alla debole crescita della produttività, in un contesto caratterizzato da fragilità del mercato del lavoro e da alcune carenze del settore finanziario.

(13) Il 23 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. La relazione esamina la situazione di bilancio dell'Italia, poiché nel 2021 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato e il debito delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, senza rispettare il parametro per la riduzione del debito. La relazione conclude che i criteri del disavanzo e del debito non sono soddisfatti. In linea con la comunicazione del 2 marzo 2022, la Commissione considera, nella sua valutazione di tutti i fattori significativi, che il rispetto del parametro per la riduzione del debito implicherebbe uno sforzo di bilancio troppo impegnativo e incentrato sul periodo iniziale, il che rischierebbe a sua volta di compromettere la crescita. La Commissione ritiene pertanto che il rispetto del parametro per la riduzione del debito non sia giustificato dalle attuali condizioni economiche eccezionali. Come annunciato, la Commissione non ha proposto di avviare nuove procedure per i disavanzi eccessivi nella primavera del 2022 e valuterà nuovamente l'opportunità di proporre l'apertura di tali procedure nell'autunno 2022.

(14) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di attuare nel 2020 e nel 2021, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato all'Italia, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, migliorando nel contempo gli investimenti. Nel 2021, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'Italia è sceso dal 9,6 % del PIL del 2020 al 7,2 % del 2021. La risposta della politica di bilancio dell'Italia ha sostenuto la ripresa economica nel 2021, con misure temporanee di emergenza pari al 3,5 % del PIL (in calo rispetto al 4,4 % del PIL del 2020). Nel 2021 l'Italia ha adottato misure in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Nel 2020 e nel 2021 il governo ha adottato misure di bilancio discrezionali per lo più temporanee o accompagnate da misure di compensazione, anche se alcune di esse, consistenti principalmente nella riduzione dei contributi previdenziali nelle regioni più povere, la proroga del credito d'imposta sul reddito da lavoro e l'introduzione di un assegno familiare, non avevano carattere temporaneo né erano accompagnate da misure di compensazione. Sulla base dei dati convalidati da Eurostat, nel 2021 il debito delle amministrazioni pubbliche si è attestato al 150,8 % del PIL.

(15) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma di stabilità 2022 è favorevole nel 2022 e realistico negli anni successivi. Il governo prevede una crescita del PIL reale del 3,1 % nel 2022 e del 2,4 % nel 2023. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale inferiore, pari al 2,4 % nel 2022 e all'1,9 % nel 2023, principalmente a causa di proiezioni più prudenti per la domanda interna. Nel

[13] SWD(2022) 635 final.

programma di stabilità 2022 il governo prevede che il disavanzo nominale scenda al 5,6 % del PIL nel 2022 e al 3,9 % nel 2023[14]. Il calo registrato nel 2022 riflette in primo luogo la crescita dell'attività economica e l'allentamento della maggior parte delle misure di emergenza. Secondo il programma di stabilità il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a scendere al 147,0 % nel 2022 per poi arrivare al 145,2 % nel 2023. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico per il 2022 e il 2023 pari rispettivamente al 5,5 % e al 4,3 % del PIL. Rispetto al programma di stabilità 2022, il disavanzo indicato nelle previsioni della Commissione è pressoché lo stesso per il 2022, ma più elevato per il 2023, principalmente in ragione di una crescita economica inferiore. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione non includono però le misure di sostegno supplementari per il 2022 annunciate nel programma di stabilità, in quanto i dettagli non erano disponibili prima della data limite. Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano un rapporto debito pubblico/PIL più elevato, pari al 147,9 % nel 2022 e al 146,8 % nel 2023. La differenza è dovuta al maggiore disavanzo e alla minore crescita economica.

Secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, la crescita del prodotto potenziale a medio termine (media su 10 anni) è stimata allo 0,4 %. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza, che possono dare impulso alla crescita potenziale dell'Italia.

(16) Nel 2022 il governo ha gradualmente eliminato la maggior parte delle misure adottate in risposta alla crisi COVID-19, cosicché le misure temporanee di sostegno connesse all'emergenza sono destinate a passare dal 3,5 % del PIL nel 2021 all'1,1 % nel 2022. Il disavanzo pubblico risente delle misure adottate per contrastare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, sono stimate allo 0,5 % del PIL nel 2022 e destinate ad azzerarsi nel 2023[15]. Consistono principalmente in trasferimenti sociali alle famiglie più povere, tagli delle imposte indirette sul consumo di energia e sussidi alle imprese del settore energetico. Tali misure sono state presentate come temporanee ma, nel caso in cui i prezzi dell'energia restassero elevati anche nel 2023, alcune potrebbero essere prorogate. Una parte di tali misure non è mirata, segnatamente i tagli lineari delle imposte indirette sul consumo di energia (IVA e prelievi fissi). Il disavanzo pubblico risente anche dei costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina che, secondo le previsioni di primavera 2022 della Commissione, si attestano allo 0,1 % del PIL nel 2022 e nel 2023[16].

---

14 Le stime contenute nel presente considerando si basano sulle proiezioni di bilancio dettagliate trasmesse dall'Italia con il programma di stabilità 2022. Ad eccezione dei dati globali relativi al disavanzo e al debito pubblico, le proiezioni trasmesse dall'Italia non tengono conto del pacchetto di misure di bilancio annunciato per maggio 2022. Tale pacchetto, adottato il 2 maggio 2022, comprende misure di sostegno supplementari nel 2022 e maggiori risorse per i progetti di investimento finanziati a livello nazionale sia nel 2022 che negli anni a venire.

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

16 Il numero totale di sfollati dall'Ucraina nell'UE dovrebbe raggiungere gradualmente i 6 milioni entro la fine del 2022 e la loro distribuzione geografica è stimata in base alle dimensioni delle comunità immigrate esistenti, alla relativa popolazione dello Stato membro ospitante e all'effettiva distribuzione degli sfollati provenienti dall'Ucraina in tutta l'UE a partire da marzo 2022. Per i costi di bilancio pro capite, le stime si basano sul modello Euromod di microsimulazione del Centro comune di ricerca della Commissione, tenendo conto sia dei trasferimenti di denaro cui le persone potrebbero aver diritto che delle prestazioni in natura quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

(17) Il 18 giugno 2021 il Consiglio ha raccomandato che nel 2022 l'Italia[17] utilizzi il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente e preservando gli investimenti finanziati a livello nazionale. Il Consiglio ha inoltre raccomandato all'Italia di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale e, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine, incrementando nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.

(18) Nel 2022, sulla base delle previsioni di primavera 2022 della Commissione e includendo le informazioni contenute nel programma di stabilità 2022 dell'Italia, l'orientamento della politica di bilancio sarà di sostegno all'economia, pari a -2,7 % del PIL[18]. L'Italia prevede di continuare a sostenere la ripresa avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti, come raccomandato dal Consiglio. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà dello 0,9 % del PIL rispetto al 2021. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo alla politica di bilancio pari a 0,3 punti percentuali nel 2022[19]. L'Italia prevede pertanto di preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale, come raccomandato dal Consiglio. Si prevede che nel 2022 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà un contributo espansivo di 1,3 punti percentuali all'orientamento generale della politica di bilancio. Questo significativo contributo espansivo comprende gli effetti supplementari delle misure volte ad affrontare l'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia (0,2 % del PIL)[20], nonché i costi per offrire protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina (0,1 % del PIL). La crescita della spesa corrente riflette anche l'aumento della spesa per le retribuzioni dei dipendenti del settore pubblico, dovuto al rinnovo dei contratti pubblici per il periodo 2019-2021, una parte sostanziale del quale (pari a ¼ % del PIL) sarà iscritta nel 2022, e l'inserimento in bilancio di risorse aggiuntive per il settore sanitario (0,1 % del PIL). Sul versante delle entrate, la riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta regionale sulle attività produttive (0,4 % del PIL) contribuirà anch'essa, secondo le previsioni, all'orientamento espansivo della politica di bilancio. Pertanto, sulla base delle attuali stime della Commissione, nel 2022 l'Italia non contiene in misura sufficiente la crescita della spesa corrente netta finanziata a livello nazionale.

---

17 Raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2021, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia (GU C 304 del 29.7.2021, pag. 53).

18 Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

19 Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo espansivo di 0,3 punti percentuali di PIL, attribuibile ai contributi agli investimenti stanziati dal governo, finanziati anche mediante prestiti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché ad accantonamenti aggiuntivi per le garanzie pubbliche alle PMI.

20 Nel 2021 in Italia erano già in vigore misure, pari allo 0,3 % del PIL, per far fronte all'impatto economico e sociale dell'aumento dei prezzi dell'energia. Tali misure consistevano principalmente in una riduzione dei prelievi fissi e delle aliquote IVA sulle bollette dell'energia elettrica e del gas naturale e in un aumento del bonus sociale per i medesimi consumi.

(19) Le previsioni di primavera 2022 della Commissione prospettano per il 2023 un orientamento di bilancio che si attesta a -1,2 % del PIL nell'ipotesi di politiche invariate[21]. Si prevede che nel 2023 l'Italia continuerà ad avvalersi delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa. Secondo le proiezioni il contributo positivo all'attività economica della spesa finanziata mediante le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE aumenterà di 0,7 punti percentuali di PIL rispetto al 2022. Le previsioni indicano che gli investimenti finanziati a livello nazionale porteranno un contributo espansivo alla politica di bilancio pari a 0,2 punti percentuali nel 2023[22]. Allo stesso tempo, si prevede che nel 2023 la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle nuove misure in materia di entrate) porterà all'orientamento generale della politica di bilancio un contributo sostanzialmente neutro pari a -0,2 punti percentuali, che comprende l'impatto della graduale eliminazione delle misure volte a far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia (0,5 % del PIL). Nel contempo le proiezioni indicano che un contributo alla crescita della spesa corrente netta sarà anche determinato dall'aumento dei trasferimenti sociali (0,4 % del PIL), dovuto alla loro indicizzazione al tasso di inflazione dell'anno precedente, e da risorse aggiuntive iscritte in bilancio per il settore sanitario (0,1 % del PIL) non accompagnate da misure di compensazione. Pertanto il contributo sostanzialmente neutro della spesa corrente finanziata a livello nazionale dipende dalla graduale eliminazione, attualmente prevista, delle misure volte a ridurre l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia.

(20) Secondo il programma di stabilità 2022, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà gradualmente al 3,3 % del PIL nel 2024 e al 2,8 % entro il 2025, situandosi quindi, secondo le previsioni, al di sotto del 3 % del PIL nel 2025. Queste proiezioni ipotizzano una riduzione della spesa totale di circa 3 punti percentuali del PIL e una diminuzione delle entrate totali di circa 2 punti percentuali del PIL tra il 2023 e il 2025. Secondo il programma di stabilità il rapporto debito pubblico/PIL è destinato a ridursi entro il 2025, nello specifico scendendo al 143,4 % nel 2024 e al 141,4 % nel 2025. In base all'analisi della Commissione i rischi per la sostenibilità del debito appaiono elevati nel medio periodo.

(21) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), e all'allegato V, criterio 2.2, del regolamento (UE) 2021/241, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti che si rafforzano reciprocamente, da attuare entro il 2026. Questi affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide economiche e sociali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio all'Italia nei semestri europei 2019 e 2020, oltre che nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate entro la data di adozione di un piano. In particolare, l'efficace e rapida attuazione del piano è potenzialmente in grado di produrre cambiamenti strutturali duraturi, con un impatto di lungo periodo sull'economia e sulla società del paese. Un'ampia gamma di riforme nei principali settori d'intervento dovrebbe consentire di superare gli ostacoli che da lungo tempo si frappongono alla crescita economica. In particolare il piano contiene riforme volte a promuovere cambiamenti

[21] Un segno negativo (positivo) dell'indicatore corrisponde a un eccesso (una carenza) di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva (restrittiva).

[22] Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo neutro di 0,0 punti percentuali di PIL.

strutturali nel funzionamento della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario e a migliorare il contesto imprenditoriale generale. Le riforme e gli investimenti previsti nei settori dell'istruzione, dello sviluppo delle competenze e della ricerca sono potenzialmente in grado di rafforzare a lungo termine le capacità in termini di capitale umano e ricerca. Le riforme e gli investimenti relativi al mercato del lavoro previsti per migliorare le prospettive occupazionali, in particolare dei giovani e delle donne, hanno le potenzialità per accrescere l'offerta di lavoro, offrire parità di accesso alle competenze e sostenere così la crescita economica. Dalle riforme in settori quali i trasporti e la gestione delle risorse idriche ci si attende un miglioramento strutturale dell'efficienza economica, tra l'altro mediante un ricorso più sistematico a procedure competitive per l'assegnazione dei contratti di servizi.

(22) L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia contribuirà presumibilmente a compiere ulteriori progressi nella transizione verde e digitale. Le misure a sostegno degli obiettivi climatici in Italia rappresentano il 37,5 % della dotazione totale del piano, mentre le misure a sostegno degli obiettivi digitali rappresentano il 25 % della dotazione. La piena attuazione del piano per la ripresa e la resilienza in linea con i traguardi e gli obiettivi pertinenti aiuterà l'Italia a riprendersi rapidamente dalle conseguenze negative della crisi COVID-19, aumentandone la resilienza. Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e di altri portatori di interessi rimane importante per l'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza e di altre politiche economiche e occupazionali che vanno al di là del piano, e per assicurare un'ampia titolarità dell'agenda politica generale.

(23) Il 17 gennaio 2021 l'Italia ha presentato i documenti di programmazione della politica di coesione per l'accordo di partenariato[23] e ha presentato i suoi primi programmi alla Commissione europea. Conformemente al regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, l'Italia tiene conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nella programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un prerequisito per aumentare l'efficacia e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto dai fondi della politica di coesione, e promuovere nel contempo il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra tali fondi e altri strumenti e fondi dell'Unione. Il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi di politica di coesione dipende anche dalla correzione delle strozzature che ostacolano gli investimenti a sostegno della transizione verde e digitale e di uno sviluppo territoriale equilibrato.

(24) Oltre alle sfide economiche e sociali affrontate dal piano per la ripresa e la resilienza, l'Italia si trova di fronte a una serie di ulteriori sfide connesse al sistema di imposizione fiscale. Le politiche volte ad aumentare l'efficienza del sistema fiscale possono contribuire a correggere gli annosi squilibri macroeconomici. Nel medio e lungo periodo un sistema fiscale più favorevole alla crescita ed efficiente contribuirebbe a ridurre l'elevato debito pubblico, favorire la crescita della produttività e sostenere la creazione di posti di lavoro, in particolare per le donne.

---

[23] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

(25) In Italia gli oneri fiscali sul lavoro sono elevati e il profilo delle aliquote d'imposta marginali effettive sul reddito delle persone fisiche è caratterizzato da forte discontinuità. Alla fine del 2021 l'Italia ha adottato misure per rispondere a tali sfide, segnatamente introducendo un assegno universale per i figli a carico e riducendo le imposte sul reddito delle persone fisiche. Da tali misure ci si attende un moderato aumento dell'offerta di lavoro, in particolare per quanto riguarda le donne. Rispetto ad altri Stati membri dell'UE, il cuneo fiscale sul lavoro rimane molto elevato a tutti i livelli di reddito, mentre fonti di gettito di altra natura, meno dannose per la crescita, sono sottoutilizzate, il che lascia margini per ulteriori riduzioni degli oneri fiscali sul lavoro senza aggravi di bilancio. I valori catastali, che fungono da base per il calcolo dell'imposta sui beni immobili, sono in gran parte obsoleti. Le spese fiscali, in particolare quelle relative all'IVA, sono consistenti per numero e portata ed è opportuno intervenire per razionalizzarle. Infine, nonostante le imposte sull'energia generino entrate relativamente elevate in Italia, l'architettura di tali imposte non è sufficientemente favorevole alla transizione verso tecnologie più pulite, anche a causa dell'ampio ricorso a sovvenzioni dannose per l'ambiente. Questi diversi aspetti sono contemplati dalla legge delega di riforma fiscale, presentata dal governo alla fine del 2021 che, dopo l'adozione, dovrà essere attuata mediante decreti legislativi.

(26) In risposta al mandato conferito dai capi di Stato o di governo dell'UE nella dichiarazione di Versailles, il piano REPowerEU mira ad azzerare gradualmente ma quanto prima la dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia. A tale scopo nel dialogo con gli Stati membri stanno emergendo i progetti, gli investimenti e le riforme più idonee a livello regionale, nazionale e dell'UE. Queste misure sono finalizzate a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a porre fine alle importazioni dalla Russia.

(27) L'Italia è fortemente dipendente dalle importazioni di energia dalla Russia, in particolare di gas: proviene dalla Russia il 43 % del gas (leggermente al di sotto della media UE del 44 %) e nel mix energetico il gas rappresenta una quota del 42 %. È inferiore la dipendenza dal petrolio greggio russo (11 %), al di sotto della media UE del 26 % (il petrolio rappresenta il 32 % del mix energetico italiano)[24]. Anche se non vi sono problemi significativi per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale nel breve periodo grazie alla notevole capacità di stoccaggio dell'Italia e ai gasdotti che collegano il paese all'Africa settentrionale e all'Azerbaigian, l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia potrebbe costituire un problema a medio e lungo termine. L'Italia dispone di margini per superare le strozzature e aumentare la capacità di trasmissione dell'energia sia all'interno del paese che con i paesi vicini. Si raccomanda che gli investimenti in nuove infrastrutture e reti per il gas siano, ove possibile, adeguati alle esigenze di domani per favorirne la sostenibilità a lungo termine mediante futuri processi di riconversione verso combustibili sostenibili. L'Italia sta attualmente diversificando il proprio mix energetico aumentando la quota di energie rinnovabili, in particolare con l'energia solare, eolica, l'idrogeno e il biometano sostenibile ma, anche in considerazione delle potenziali sfide derivanti dall'attuale situazione geopolitica, vi è ancora margine per accelerare e aumentare la diffusione delle fonti energetiche

[24] Eurostat (2020), quota delle importazioni dalla Russia rispetto al totale delle importazioni di gas naturale e petrolio greggio. Per la media UE a 27, il totale delle importazioni si basa sulle importazioni dall'esterno dell'UE a 27. Per l'Italia le importazioni totali comprendono gli scambi intra-UE. Il petrolio greggio non comprende i prodotti petroliferi raffinati.

rinnovabili stabilita nel piano nazionale per l'energia e il clima. L'Italia ha la possibilità di continuare ad adottare misure volte a facilitare l'autorizzazione di progetti in materia di energie rinnovabili. A ciò si aggiunga che gli obiettivi dell'Italia in termini di efficienza energetica potrebbero non essere sufficienti per rispondere a queste sfide né per concretizzare le ambizioni del pacchetto "Pronti per il 55 %". La strategia in materia di efficienza energetica per il settore edilizio si basa principalmente su misure temporanee e dovrebbe essere integrata da una strategia a medio e lungo termine che comprenda misure più importanti in materia di efficienza energetica destinate alle imprese, in particolare al settore industriale. È inoltre necessario velocizzare la decarbonizzazione del settore dei trasporti, anche accelerando la realizzazione di punti di ricarica per i veicoli elettrici e facendo progredire i principali progetti ferroviari, ciclabili e di trasporto pubblico. Sarà necessaria una maggiore ambizione nel ridurre le emissioni di gas a effetto serra e aumentare le energie rinnovabili e l'efficienza energetica per allineare l'Italia agli obiettivi del pacchetto "Pronti per il 55 %".

(28) Anche se l'accelerazione della transizione verso la neutralità climatica e l'abbandono dei combustibili fossili genereranno notevoli costi di ristrutturazione in diversi settori, l'Italia può avvalersi del meccanismo per una transizione giusta nel contesto della politica di coesione per attenuare l'impatto socioeconomico della transizione nelle regioni maggiormente interessate. L'Italia può inoltre avvalersi del Fondo sociale europeo Plus per migliorare le opportunità occupazionali e rafforzare la coesione sociale.

(29) Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2022 e il suo parere[25] trova riscontro nella raccomandazione di cui al punto 1.

(30) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, per attuare la raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro. Per quanto riguarda l'Italia ciò trova riscontro in particolare nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.

(31) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2022 e il programma di stabilità 2022. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2. Le raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2 contribuiscono anche all'attuazione della raccomandazione per la zona euro, in particolare la prima, la seconda e la quarta raccomandazione per la zona euro. Le politiche di bilancio menzionate nella raccomandazione di cui al punto 1 contribuiscono tra l'altro a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 2 contribuiscono, tra l'altro, a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico e al protrarsi di una dinamica della produttività debole, in un contesto caratterizzato da fragilità del mercato del lavoro e del settore bancario,

RACCOMANDA all'Italia di prendere provvedimenti nel 2022 e nel 2023 al fine di:

1. assicurare, nel 2023, una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita

[25] A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

del prodotto potenziale a medio termine, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina; essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del piano REPowerEU e di altri fondi dell'UE; perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso il progressivo risanamento, investimenti e riforme; adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale per ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema, in particolare mediante una revisione delle aliquote d'imposta marginali effettive, l'allineamento dei valori catastali ai valori di mercato correnti, la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, anche per l'IVA, e delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, assicurando comunque equità, e la riduzione della complessità del codice tributario;

2. procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021; concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei programmi;

3. ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e adottare misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente