



## Il Documento di Economia e Finanza 2022

*Un commento*



 **OSSERVATORIO  
PARLAMENTARE**



*Nei giorni scorsi è arrivato il via libera della Camera e del Senato alla risoluzione di maggioranza sul Documento di Economia e Finanza (Def).*

*Il documento è stato approvato a larga maggioranza: 412 voti a favore e 55 contrari a Montecitorio, 221 a favore, 40 contrari e un astenuto a Palazzo Madama.*

*Forniamo di seguito una nota di sintesi, descrittiva, sul quadro generale e, in particolare, sui temi del Lavoro e della Previdenza.*

## QUADRO GENERALE

Il Documento di economia e finanza 2022, tiene conto del **peggioramento del quadro economico** determinato da diversi fattori, in particolare l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, l'aumento dei prezzi dell'energia, degli alimentari e delle materie prime, l'andamento dei tassi d'interesse e la minor crescita dei mercati di esportazione dell'Italia. Tutti fattori che risultano meno favorevoli di quanto fossero in occasione della pubblicazione della Nota di aggiornamento al DEF.

La previsione tendenziale di **crescita del prodotto interno lordo (PIL) per il 2022 scende dal 4,7 per cento programmatico della NADEF al 2,9 per cento**; quella per il 2023 dal 2,8 per cento al 2,3 per cento. Gli obiettivi per il disavanzo contenuti nella NADEF sono confermati: il 5,6 per cento nel 2022, in discesa fino al 2,8 per cento nel 2025. Dati che consentono un limitato margine per misure espansive, che troveranno riscontro in un decreto-legge di prossima emanazione (0,5 punti percentuali di PIL per quest'anno, 0,2 punti nel 2023 e 0,1 punti nel 2024 e nel 2025).

Grazie a tali interventi la crescita programmata sarà lievemente più elevata di quella tendenziale, soprattutto nel 2022 e nel 2023 (rispettivamente 3,1 per cento e 2,4 per cento), con riflessi positivi sull'andamento dell'occupazione. Il **rapporto debito/PIL nello scenario programmatico diminuirà quest'anno al 147 per cento, dal 150,8 per cento del 2021**, per calare poi progressivamente fino al 141,4 per cento nel 2025. Le proiezioni di più lungo termine mostrano un progressivo miglioramento del saldo di bilancio negli anni successivi al 2025 e, insieme alla piena attuazione del programma di riforma delineato nel PNRR, consentirà di portare il rapporto debito/PIL al di sotto del livello precedente alla crisi pandemica (134,1 per cento) entro la fine del decennio.

Il DEF evidenzia come l'azione del Governo, già nello scorso anno, abbia posto le basi per un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia. **Per gli investimenti pubblici sono stati stanziati fondi per oltre 320 miliardi**, affiancando alle risorse previste con il PNRR quelle del Fondo complementare e quelle reperite con la legge di bilancio per il 2022. Sono stati estesi nel tempo, per dare maggiore certezza della programmazione temporale, gli incentivi agli investimenti privati e, in particolare, gli incentivi alla ricerca. Sono stati inoltre creati nuovi strumenti di sostegno alla ricerca di base e applicata. La riforma dell'IRPEF e il taglio dell'IRAP determinano una riduzione degli oneri fiscali su famiglie e imprese che potrà avere effetti positivi sull'occupazione e sul mercato del lavoro. Si ricorda, inoltre, l'attuazione della riforma dell'Assegno unico e universale per i figli, il potenziamento della rete di asili nido, le misure di vantaggio per i giovani che acquistano la prima casa.

Gli obiettivi programmatici del Documento si fondano su uno scenario in cui l'economia rallenta fortemente, ma registra comunque una crescita annua significativa.

## LAVORO E PREVIDENZA

In linea con la Raccomandazione n. 3 del Consiglio dell'Unione europea del 18 giugno 2021 e con il *considerando* n. 3 ad essa collegato, nel corso del 2021 le misure adottate nella prima fase dell'emergenza epidemiologica causata dal COVID-19 sono state progressivamente attenuate, avendo comunque sempre attenzione alle conseguenze della crisi sul mercato del lavoro.

In particolare, sono state adottate misure che hanno comportato: una diminuzione del ricorso ai trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19; l'eliminazione dal 1° luglio 2021 del divieto di licenziamento per le grandi imprese del settore manifatturiero e delle costruzioni (tranne per il comparto tessile, dell'abbigliamento e della pelletteria); da novembre 2021, il divieto di licenziamento è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2021 solo per le imprese utilizzatrici dei trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19. Tra le misure utilizzate nel periodo dell'emergenza sanitaria il Documento ricorda il Reddito di cittadinanza (RdC), che la legge di bilancio 2022 ha rifinanziato fino al 2029 (secondo dati INPS, il 70 per cento dei beneficiari che hanno iniziato a percepire

il Reddito tra aprile e giugno del 2019, nel secondo semestre del 2021 era ancora destinatario della misura).

- Per quanto riguarda le politiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sia l'OCSE nel 2021 sia la Commissione europea con la Raccomandazione n. 2 del 2019 avevano sollecitato l'Italia ad aumentare la componente occupazionale e a garantire un'efficace integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali. In tale prospettiva si segnala **il dato dell'occupazione per l'anno 2021 che ha registrato circa 597.000 nuovi rapporti di lavoro, di cui, tuttavia, ben 365.000 sono stati a termine.**

Per rafforzare e migliorare tali tendenze, la legge di bilancio 2022 ha previsto: l'estensione dell'esonero contributivo, già previsto per le assunzioni a tempo indeterminato dei giovani fino a 36 anni, anche alle imprese che assumono i lavoratori di imprese in crisi, a prescindere dall'età; il riconoscimento di uno sgravio contributivo totale per il 2022 per i contratti di apprendistato di primo livello; l'incremento del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere; il riconoscimento di ulteriori tre mesi di indennità di maternità per alcune categorie di lavoratrici; il riconoscimento di un anno di decontribuzione per le lavoratrici madri dipendenti del settore privato; l'incremento della dotazione del Fondo nuove competenze per il 2022; la previsione, sino al 2029, di un esonero contributivo per le assunzioni nelle regioni del Mezzogiorno (la cosiddetta «Decontribuzione Sud»); il riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali attraverso l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro e l'incremento degli importi della NASpl, limitando il meccanismo del *décalage*.

- Nonostante tali interventi, **il tasso di occupazione nel 2021 si attesta ancora solo al 59 per cento**, e alcune fasce di popolazione – in particolar modo donne, giovani e stranieri – scontano grandi difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Un dato che dovrebbe preludere ad una strategia specifica, soprattutto laddove si consideri che, se l'Italia dovesse dar corso alle raccomandazioni della Commissione per il raggiungimento dell'obiettivo del Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, il tasso di occupazione dovrebbe raggiungere, entro il 2030, almeno il 78 per cento della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni.

L'aumento del PIL, stimato del 2,9 per cento nel 2022, dovrebbe portare ad una crescita dell'occupazione, che alla fine del 2022 si attesterebbe sui valori esistenti prima della pandemia con riferimento al numero sia degli occupati sia delle ore lavorate. Inoltre, **il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 9,5 per cento del 2021, all'8,7 nel 2022, per poi attestarsi all'8 per cento nel 2025.**

Sul fronte delle politiche attive del lavoro, dopo anni di riforme senza risorse – ad eccezione dei primi stanziamenti previsti nel 2019 - il PNRR, oltre a destinare 600 milioni di euro al rafforzamento dei Centri per l'impiego, prevedeva il raggiungimento entro la fine del 2021 di due traguardi, la cui scadenza è stata rispettata dall'Italia con l'approvazione del programma «Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (GOL) e del Piano nazionale nuove competenze.

*Con riferimento alla situazione dei centri per l'impiego, notoriamente sottodimensionati rispetto alle analoghe strutture dei principali partner europei, non può non ricordarsi la paradossale situazione dei 1.900 navigator, i cui rapporti di lavoro a termine scadranno il prossimo 30 aprile, e che rischiano di non vedere concretizzarsi le loro legittime aspettative di poter trovare una stabile collocazione nel sistema pubblico del collocamento e un conseguente riconoscimento della loro professionalità.*

- Uno degli obiettivi del PNRR è anche **l'aumento della partecipazione delle donne al mondo del lavoro**. Il Documento ricorda a tal fine, tra l'altro: che nel 2021 è stato finanziato il Fondo Impresa Donna con 160 milioni di euro, per garantire il finanziamento di iniziative imprenditoriali; che è in corso la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare misure adeguate a ridurre il divario di genere.

- Il Governo ricorda che tra gli obiettivi del PNRR vi è anche quello di **impegnare in modo efficace il maggior numero possibile di giovani Neet** attraverso: il Programma Garanzia Giovani rinforzata; il Piano *Neet Working* per l'emersione e l'orientamento dei giovani inattivi, con l'intento di ridurre il numero di giovani Neet (adottato con decreto ministeriale del 19 gennaio 2022); gli sportelli giovani nei Centri per l'impiego; il potenziamento del Servizio civile universale; il portale GIOVANI 2030, nonché i programmi

europei gestiti dall'Agenzia nazionale per i giovani e il Piano nazionale pluriennale (2021-2027) sull'inclusione dei giovani con minori opportunità.

Tra gli strumenti previsti dal PNRR rientra anche il **Piano nazionale per rafforzare la lotta al lavoro sommerso**, la cui adozione dovrebbe avvenire entro il 2022. Alcune misure hanno già trovato attuazione come, l'istituzione, con il decreto ministeriale 24 febbraio 2022, n. 32, del Tavolo tecnico per l'elaborazione del Piano o l'introduzione di requisiti più rigorosi per i datori di lavoro del settore delle costruzioni, quali il rafforzamento del DURC di congruità e l'applicazione dei *bonus* previsti dalla normativa vigente solo a quelle imprese che utilizzano i contratti collettivi pertinenti.

- Per quanto riguarda le tendenze di medio-lungo periodo del **sistema pensionistico** italiano, il DEF 2022 esamina l'evoluzione della spesa pensionistica italiana in considerazione del suo significativo impatto sull'andamento del nostro debito pubblico nel breve e medio-lungo periodo, sottolineando l'importanza della cura delle politiche strutturali già avviate nei settori strategici, nonostante le difficoltà congiunturali. Pertanto, anche in ossequio a quanto prescritto dalla raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sul programma di stabilità 2021 dell'Italia, resa il 18 giugno 2021, si afferma, preliminarmente e in linea generale che, **«nel pieno rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici, della sostenibilità del debito e dell'impianto contributivo del sistema, occorrerà trovare soluzioni che consentano forme di flessibilità in uscita ed un rafforzamento della previdenza complementare. Occorrerà, altresì, approfondire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni»**.

La costruzione del quadro tendenziale di medio-lungo periodo poggia, innanzitutto, sulle proiezioni ufficiali che evidenziano un rapido invecchiamento della popolazione, cui conseguono maggiori costi per la finanza pubblica legati ai sistemi pensionistici e alle tendenze relative alle spese per l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine. *Proiezioni che non sembrano rilevare i drammatici effetti della pandemia che, come noto, hanno ridotto l'aspettativa di vita nel nostro Paese di 1,2 anni.*

Il DEF evidenzia che nel 2021 si è registrato un aumento della spesa pensionistica del 2 per cento rispetto all'anno precedente e che nella manovra 2022 si è introdotta la cosiddetta «Quota 102» e sono state ulteriormente prorogate «Opzione donna» e «APE sociale», estesa a nuove categorie di lavoratori.

Il quadro tendenziale evidenzia che, negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL ha registrato un significativo aumento, fino a raggiungere il 17 per cento nel 2020 (rispetto al 15,2 fatto

segnare nel 2018), cui segue un rimbalzo nei due anni seguenti, alla fine dei quali tale rapporto è previsto tornare ad attestarsi su un livello pari al 15,7 per cento. L'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto rispetto al 2018 è spiegato sia dalla contrazione del PIL conseguente all'emergenza sanitaria sia dal maggior ricorso al pensionamento anticipato. Le misure introdotte dal decreto-legge n. 4 del 2019 («Quota 100»), favorendo una più rapida uscita dal mercato del lavoro, hanno infatti comportato un aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Le previsioni per gli anni 2023-2025 scontano effetti derivanti dall'indicizzazione delle prestazioni significativamente più elevate rispetto a quelle considerate nella NADEF 2021, imputabili al notevole incremento del tasso di inflazione registrato già a partire dalla fine del 2021. Nel 2025, la spesa in rapporto al PIL è prevista attestarsi su valori pari a circa il 16,1 per cento. Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL raggiunge il picco del 17,4 per cento del 2036, stabilizzandosi fino al 2040, decrescendo al 13,7 entro il 2060 e al 13,3 entro il 2070.

*Rispetto a tali valori, giova ricordare come le suddette percentuali scontino il fatto di essere stimate al lordo della quota fiscale a carico dei trattamenti pensionistici, ovvero di risorse che ritornano al bilancio dello stato sotto forma di imposte sui redditi dei percettori. Un elemento che, ovviamente, dilata il valore percentuale e che distorce i raffronti internazionali con altri Paesi, come la Germania, che, più correttamente, calcolano gli oneri dei trattamenti pensionistici al netto del prelievo fiscale.*

*In ogni caso, dal quadro delle previsioni della spesa pensionistica a legislazione vigente non sembra emergano margini economici e politici per un incisivo intervento di superamento della legge Fornero, solo temporaneamente limitata dal sistema delle quote 100 e 102, né per significative misure in favore dei giovani lavoratori o delle donne. Tanto è vero che nell'ampio novero di provvedimenti collegati alla prossima manovra di bilancio non compare la riforma del sistema pensionistico.*

- Da ultimo, appare necessario sottolineare la decisione del Governo di voler collegare alla prossima manovra di bilancio il disegno di legge per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. *Una scelta della quale, stante la permanente e drammatica attualità del tema della sicurezza sui luoghi, andrebbero chiarite le finalità che, comunque, non sembra possano essere riconducibili a logiche di economia dei conti pubblici. A maggior ragione, laddove si consideri che l'attuale quadro normativo ha carattere eminentemente regolatorio, a meno*



*che non si ritenda di poter determinare con il nuovo ordinamento un drastico ridimensionamento della sinistrosità nei luoghi di lavoro.*

*Nel complesso, l'impostazione generale del Documento e la sua ricaduta sul fronte sociale, con particolare riguardo per la condizione del lavoro e la previdenza appare orientata a una visione eccessivamente ottimistica rispetto agli effetti della crisi Ucraina - che in queste ore ai vertici statunitensi si ipotizza possa protrarsi per tutto il 2022 - e al perdurare della pandemia, che registra ancora decine e decine di migliaia di contagi e oltre 100 decessi al giorno.*

*Tale criticità emerge anche dai giudizi delle parti sociali udite dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato.*

*Per Confindustria, per bocca del suo presidente, la preoccupazione più forte si concentra sul "pericolo di alimentare ulteriormente la **spirale inflattiva** con una non corretta politica dei redditi .... Non è possibile chiedere alle imprese, che si stanno già fermando per gli aumenti dei costi degli input, anche un aumento del costo del lavoro", che al contrario andrebbe tagliato.*

*Secondo i sindacati il DEF, "non ha colto in pieno tutte le novità che ci sono in questo momento, nel quale alla pandemia che ancora non è finita, anzi ha effetti molto pesanti, si è aggiunta la vicenda drammatica della guerra in Ucraina .....il dato dell'impatto sull'inflazione rispetto all'aumento dei costi energetici. Questo crea un grandissimo problema a milioni di italiani perché i rinnovi contrattuali con l'Ipca non tengono conto dei **costi energetici** (Domenico Proietti, segretario confederale della Uil). Il "doppio impatto" di **pandemia** e guerra in **Ucraina**, ha sottolineato "rischia di scaricarsi in maniera pesante su lavoratori, pensionati e in generale sulle fasce più deboli della popolazione".*

*"Il quadro che il Def disegna ci sembra da un lato molto ottimista rispetto alle prospettive, a partire dalla stessa valutazione dell'inflazione, che rischia di essere molto più alta. Dall'altro, segnaliamo che le misure che si accennano nel DEF, alcune misure che saranno anticipate con il decreto aprile, non ci sembrano coerenti con la situazione che il nostro Paese sta attraversando" (vicesegretaria generale Cgil, Gianna Fracassi).*

*Per il 2022 il DEF prevede una crescita tendenziale pari al 2,9% partendo dall'ipotesi di una contrazione del Pil nel primo trimestre (-0,5%) e da una ripresa successiva e, soprattutto, dal trascinarsi del 2,3% derivante dalla crescita del 2021. Ma in un contesto caratterizzato da "ampia incertezza", la previsione è "molto fragile, perché anche il secondo trimestre dell'anno si preannuncia negativo". "Non meno fragile la previsione programmatica che, in seguito agli interventi a nostro parere ancora inadeguati del Governo pari a 5 miliardi, dovrebbe portare la crescita del Pil 2022 al 3,1%" (Ignazio Ganga, segretario confederale della Cisl).*

26 aprile 2022