

Audizione sul DDL di bilancio 2021 e sulla Relazione al Parlamento sullo scostamento di bilancio

Sintesi

Il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Giuseppe Pisauro, è stato ascoltato oggi in audizione informale dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge di bilancio 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo lo scorso 20 novembre ai sensi della legge n. 243 del 2012.

Nel suo intervento il presidente Pisauro ha analizzato i contenuti della manovra di bilancio, focalizzando l'attenzione sul quadro macroeconomico nel quale il disegno di legge (DDL) di bilancio si colloca e illustrando le valutazioni dell'UPB sul suo impianto complessivo, su alcuni profili di criticità che ne scaturiscono, sugli andamenti delle principali grandezze di finanza pubblica alla luce degli interventi ipotizzati, sulle principali misure previste.

Il DDL di bilancio si colloca nell'alveo del quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica fissato per il triennio 2021-23 nella NADEF e nel Documento programmatico di bilancio (DPB) e confermato nella Relazione al Parlamento che il Governo ha presentato lo scorso 20 novembre. Si tratta di uno scenario che incorpora i fondi UE del programma *Next Generation EU* (NGEU) e che indica per il 2021 una crescita del PIL del 6,0 per cento (quasi un punto sopra lo scenario tendenziale) e disavanzo del 7 per cento.

Tuttavia, dalla data di pubblicazione della NADEF si è verificata una recrudescenza della pandemia da COVID-19, che ha reso necessarie nuove misure di restrizione alla mobilità e all'attività produttiva, sebbene differenziate a livello regionale in base alla gravità della situazione sanitaria. Gli indicatori congiunturali, che avevano velocemente recuperato subito dopo la fine del *lockdown*, hanno ripreso a deteriorarsi e, secondo nostre stime, nel quarto trimestre il PIL diminuirebbe di circa tre punti percentuali. Nel complesso del 2020 la flessione del PIL risulterebbe di circa 9 per cento, in linea con le previsioni del MEF riportate nella NADEF e nel DPB in quanto la sorpresa negativa sul quarto trimestre sostanzialmente compenserebbe quella positiva sul periodo estivo. Il peggioramento congiunturale aggrava invece le prospettive sul 2021: anche prefigurando un rapido recupero ciclico a partire dalla primavera, appare difficile realizzare la previsione programmatica del Governo di una crescita del PIL del 6,0 per cento. In occasione della validazione del quadro macroeconomico della NADEF l'UPB aveva prefigurato un aumento del PIL nel 2021 simile a quello indicato dal Governo; la battuta d'arresto che si delinea per questo trimestre è però tale da ridurre l'effetto di trascinamento sul prossimo anno - e quindi la prospettiva di crescita - per almeno un punto percentuale.

Sullo scenario globale, e di riflesso sulle prospettive per l'Italia, pesano peraltro rischi che restano prevalentemente orientati al ribasso. L'elevato debito accumulato dalla gran parte degli emittenti sovrani potrebbe comportare tensioni sui mercati finanziari qualora si ingenerasse il timore che le possibilità di crescita di alcuni paesi non siano sufficienti per farvi fronte e le politiche monetarie non siano diffusamente efficaci. In Europa, l'attuale *impasse* nei negoziati per il NGEU potrebbe tradursi in uno slittamento nell'approvazione del bilancio e quindi in ritardi nell'erogazione dei fondi e nello stimolo fiscale. Restano inoltre i rischi legati all'evoluzione della pandemia. I principali previsori internazionali scontano restrizioni via via minori nel corso del 2021, grazie alla progressiva diffusione dei vaccini; se però i tempi fossero più lunghi non si potrebbero escludere nuove ondate e quindi anche nuove restrizioni all'attività economica.

In questo quadro di forte incertezza si inserisce dunque la manovra di finanza pubblica contenuta nel DDL di bilancio, che verrà completata prossimamente con altri interventi legislativi volti a definire in modo compiuto l'utilizzo dei fondi relativi al programma NGEU. La manovra comporta un peggioramento del disavanzo pubblico rispetto al tendenziale nel biennio 2021-22 rispettivamente dell'1,4 e dello 0,6 per cento del PIL (24,6 e 12 miliardi) e un miglioramento nel 2023 dello 0,2 per cento del PIL (3,5 miliardi).

Secondo le stime ufficiali, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe collocarsi al 7,0 per cento del PIL nel 2021 per poi ridursi al 4,7 per cento nel 2022 e ancora al 3 per cento nel 2023, risultando quindi inferiore rispetto al 3,3 per cento previsto in termini tendenziali.

La manovra prevede misure espansive di dimensione sostanzialmente simile nel triennio in termini di PIL: 1,8 per cento nel 2021, 1,9 per cento nel 2022 e 1,7 per cento nel 2023. Le risorse di copertura sono invece crescenti nel triennio, e pari allo 0,4 per cento del PIL nel 2021, allo 1,2 per cento nel 2022 e allo 1,9 per cento nel 2023, ma ciò in è larga misura dovuto all'inclusione degli effetti della retroazione fiscale per il biennio 2022-23, che vengono stimati dal Governo pari rispettivamente allo 0,7 a all'1,1 per cento del PIL.

Nel complesso, in un contesto, come detto, di forte incertezza sul fronte dell'evoluzione della pandemia e del quadro macroeconomico e considerata la complessità di individuare puntualmente interventi orientati alla crescita e caratterizzati da elevata efficacia e possibilità di realizzazione, la struttura della politica di bilancio che emerge da DDL di bilancio risulta parzialmente indefinita. Nella manovra si intrecciano misure ancora emergenziali, elementi di interventi strutturali e indicazioni di larga massima sull'utilizzo dei fondi europei, in un insieme accompagnato da una serie di norme di dettaglio microsettoriali.

Il Governo ha deciso di utilizzare tutti i fondi NGEU messi a disposizione per l'Italia, stimati nel complesso pari a 209,7 miliardi. In particolare, ha scelto di impiegare 121,2 miliardi di fondi per nuove misure (da finanziare con l'intero ammontare delle sovvenzioni, per 82,1 miliardi, e da prestiti "aggiuntivi" per 39,1 miliardi) e di utilizzare la

rimanente parte di 88,5 miliardi per misure già presenti nella legislazione vigente, da finanziare con prestiti “sostitutivi”. Nel DDL di bilancio il valore degli interventi eleggibili per i programmi europei è in massima parte (tra il 73 e l’84 per cento) rappresentato in modo indistinto mentre le misure per le quali il DDL di bilancio già prevede una specifica norma di autorizzazione (espressamente indicata nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari) ammontano soltanto a 9,5 miliardi nel 2021, 10,4 miliardi nel 2022 e a 7,2 miliardi nel 2023.

Pertanto per gran parte dei fondi europei il DDL di bilancio non riporta informazioni sufficienti per individuare la dimensione e il profilo temporale di utilizzo delle sovvenzioni a fondo perduto della UE nel triennio 2021-23. Non risulta quindi verificabile né quanto sia espansiva la componente della manovra complessiva ascrivibile a questi fondi né, di conseguenza, quale sia l’entità della retroazione fiscale associata a tale espansione. Ipotizzando che la composizione e la tempistica di utilizzo dei fondi europei siano analoghe a quelle che si potevano evincere da quanto riportato nella NADEF, la stima della retroazione fiscale esplicitata nel DDL di bilancio appare ottimistica: dalle simulazioni effettuate tramite i modelli dei previsori del panel UPB con le informazioni disponibili al momento della NADEF risultava una retroazione di dimensione minore, di almeno un quarto, rispetto ai valori riportati nel DDL di bilancio.

Dato il quadro di incertezza delineato, l’utilizzo delle stime di retroazione fiscale come fonte di copertura nel 2022-23 appare un fattore di rischio per il disavanzo e per la dinamica del debito. Ciò è particolarmente vero se, come già sottolineato dall’UPB, si decide di affidare a tali stime il finanziamento di misure, di aumento delle spese o di riduzione delle entrate, con effetti di carattere permanente, che esigono coperture strutturali a regime. La Commissione europea, nel suo parere relativo al DPB 2021, ha del resto evidenziato che alcune delle misure di supporto all’attività economica contenute nel documento non sembrano essere temporanee né accompagnate da misure compensative e, dato il livello del debito pubblico già prima della pandemia, è importante garantire la sostenibilità a medio termine.

Con riferimento alle sue componenti, la manovra si articola in una serie di interventi che, in parte, si collocano nel solco di quelli varati con precedenti provvedimenti a sostegno del mercato del lavoro e delle imprese e, in parte, sono volti a favorire la ripresa nei prossimi anni. A questi si aggiungono gli interventi in favore delle famiglie, le misure destinate al Mezzogiorno, quelle relative al pubblico impiego, quelle di contrasto dell’evasione fiscale e di incentivo all’utilizzo dei mezzi di pagamento tracciabili e i provvedimenti nel campo della sanità e dell’istruzione.

Nel testo integrale dell’audizione si dà conto in dettaglio e attraverso specifiche analisi condotte dall’UPB dei principali interventi settoriali e del loro impatto sui soggetti interessati. Qui basta richiamare che il DDL di bilancio, per attenuare gli effetti economici della seconda ondata della pandemia, proroga ai primi mesi del 2021 il pacchetto straordinario di interventi anticrisi per il mercato del lavoro (paragrafo 3.1.1

dell’Audizione) e ripropone alcune misure per aumentare la liquidità e favorire la ricapitalizzazione delle imprese e interventi di natura settoriale (paragrafo 3.1.2). Al fine di favorire la ripresa economica nei prossimi anni, introduce incentivi per favorire l’assunzione e/o la stabilizzazione dei giovani, delle donne e dei lavoratori del Mezzogiorno (paragrafo 3.2.1) e incentivi agli investimenti delle imprese in beni strumentali nuovi, R&S e formazione (paragrafo 3.2.2).

Nell’ambito degli interventi a favore delle famiglie spicca l’istituzione di un apposito Fondo diretto a finanziare l’annunciata riforma fiscale con risorse pari a 8 miliardi nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023. Di questi, una quota annua compresa tra 5 e 6 miliardi viene specificamente destinata al finanziamento dell’assegno unico per i figli a carico, insieme a 3 miliardi per il 2021 stanziati nel Fondo assegno universale e servizi alla famiglia. Viene resa permanente l’ulteriore detrazione pe redditi da lavoro dipendente che costituisce parte integrante del cosiddetto *bonus* 100 euro (paragrafo 3.3).

Per il Mezzogiorno si introduce, oltre agli incentivi agli investimenti delle imprese, un esonero contributivo parziale per i datori di lavoro che resterà in vigore, con percentuali decrescenti, fino al 2029. Riferendosi all’intera platea dei lavoratori e non solo ai nuovi assunti, la misura si configura come un taglio del costo del lavoro (paragrafo 3.7).

Numerosi interventi, descritti con dettaglio nell’Audizione, riguardano il settore della Sanità e dell’Istruzione (paragrafi 3.5 e 3.6).