

Rapporto sulla politica di bilancio 2022

Sintesi

Il “Rapporto sulla politica di bilancio 2022” sviluppa, aggiornandoli per tener conto di alcune novità nel frattempo intercorse, i contenuti delle audizioni sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e sulla manovra di finanza pubblica svolte dal presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Giuseppe Pisauro, presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato rispettivamente il 5 ottobre e il 23 novembre.

Il primo capitolo analizza il **quadro macroeconomico** internazionale e nazionale tenendo conto anche dei più recenti indicatori congiunturali. Questi ultimi confermano, pur in un quadro generale di espansione dell’attività economica, andamenti differenti tra le aree geografiche, principalmente a fronte del diverso andamento delle campagne di vaccinazione: se nei paesi avanzati l’immunizzazione procede a un ritmo sostenuto, anche con la somministrazione della terza dose, al contrario la gran parte dei paesi in via di sviluppo sconta la scarsa disponibilità di vaccini. Al momento la nuova variante del virus, omicron, pur mostrandosi estremamente trasmissibile, non sembra causare una sintomatologia più severa delle precedenti.

In Italia, dopo la conferma di una crescita sostenuta nel terzo trimestre (+2,6 per cento del PIL su base congiunturale), il quadro degli indicatori produttivi disponibili prefigura il proseguimento della fase espansiva nell’ultimo trimestre dell’anno, sebbene a fronte di segnali di rallentamento anche a causa della recrudescenza epidemica in atto.

Per il 2021 il Documento programmatico di bilancio (DPB) prospetta un aumento del PIL pari al 6,0 per cento, notevolmente superiore a quello prefigurato in primavera nel Documento di economia e finanza (DEF) 2021. Lo scenario relativo al 2022 incorpora la manovra di bilancio, che porterebbe la variazione del PIL stimata dal Ministero dell’Economia e delle finanze (MEF) al 4,7 per cento. Considerando gli andamenti dei primi tre trimestri dell’anno e nel caso di stabilizzazione del PIL nel quarto trimestre, la crescita acquisita per il 2021 è pari a 6,2 per cento, ovvero già al di sopra delle stime del Governo. Le valutazioni del MEF per i prossimi anni, come rilevato anche in sede di validazione dei quadri programmatici contenuti nella NADEF, si collocano invece nella fascia alta delle previsioni rispetto a quelle formulate dai maggiori istituti privati e pubblici, soprattutto in considerazione dei fattori di rischio di varia natura che gravano sullo scenario dell’economia italiana. Tali rischi, complessivamente bilanciati per il 2021, appaiono prevalentemente orientati al ribasso per i prossimi anni, ossia nel periodo in cui le previsioni macroeconomiche più rilevano per quelle di finanza pubblica.

Agli andamenti degli aggregati di **finanza pubblica** e a un esame dettagliato degli effetti finanziari della manovra, per come presentata dal Governo al Parlamento, è dedicato, il secondo capitolo del Rapporto.

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 146/2021 e dal disegno di legge di bilancio per il 2022. Sulla base di quanto riportato nelle relazioni tecniche dei provvedimenti, la manovra comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2022 (23,3 miliardi), a 1,5 nel 2023 (29,9 miliardi) e a 1,3 nel 2024 (25,7 miliardi).

Grazie all'evoluzione favorevole del quadro macroeconomico, la NADEF e il DPB prevedono un sensibile miglioramento del profilo programmatico del rapporto tra il debito e il PIL rispetto al DEF, con l'avvio di un percorso di riduzione già a partire dall'anno in corso. Il percorso di riduzione dovrebbe consolidarsi nei prossimi anni: nel 2024 lo *stock* di debito dovrebbe collocarsi appena al di sopra del 146 per cento del PIL, ovvero a metà circa della distanza tra il livello del 2020 (155,6 per cento) e quello pre-COVID (il 134,3 per cento del 2019).

Come già rilevato in occasione delle audizioni, la manovra si presta ad alcune osservazioni di carattere generale.

- Gli interventi presentano elementi di indeterminatezza e si prospetta, per taluni aspetti (è il caso, ad esempio, della riforma fiscale), una manovra in divenire, in cui si rinviano alcune scelte la cui definizione avverrà verosimilmente lungo l'iter parlamentare di approvazione.
- L'impostazione espansiva della manovra è ascrivibile in misura preponderante a un notevole incremento delle spese, in particolare di quelle correnti. Va sottolineato che gran parte delle spese correnti ha natura permanente. In proposito, si ricorda che lo scorso luglio il Consiglio della UE tra le raccomandazioni all'Italia riportava quella di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale e che, a fine novembre, la Commissione europea, nel parere sul DPB, ha invitato l'Italia – allo scopo di contribuire al perseguimento di una politica di bilancio prudente – ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio, le misure necessarie per limitare la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.
- Più in particolare, la manovra contiene un *mix* di interventi, alcuni volti a prorogare (talvolta anche di un solo anno) norme precedenti con contemporanea progressiva riduzione dei benefici; altri con carattere più strutturale ed effetti permanenti o di lungo periodo sui conti pubblici.
- Le numerose disposizioni connesse con l'attuazione del PNRR, o a esso complementari, comportano un allungamento delle decisioni di bilancio oltre il triennio di programmazione, in presenza di provvedimenti di carattere strutturale, con effetti quindi permanenti sui conti pubblici. Sarebbe quindi utile una rappresentazione più chiara del profilo temporale del quadro di finanza

pubblica almeno sino al 2026, o anche oltre, al 2030, visto che questo è l'anno in cui si vuole riportare il rapporto tra il debito pubblico e il PIL intorno al livello pre-crisi, come indicato nella NADEF e confermato nel DPB.

- Per conseguire tale traguardo, appare determinante mantenere gli aggregati di bilancio sul sentiero di rientro programmato nel DPB e, a partire dal 2025, prevedere saldi che assicurino, in media, riduzioni annuali del debito di circa due punti di PIL. Si tratta di decrementi maggiori di quelli previsti nello scenario programmatico della NADEF per il 2023 e il 2024.
- Il raggiungimento degli obiettivi del quadro programmatico di finanza pubblica, soggetto ai rischi di natura macroeconomica interna e internazionale e a quelli legati alla tempistica dell'uscita dall'emergenza pandemica, dipenderà dalla capacità di realizzazione degli interventi sia del PNRR che della manovra espansiva appena disposta, con il massimo impegno rivolto al consolidamento di una ripresa duratura della crescita dopo il rimbalzo dell'anno in corso.

L'ultimo capitolo considera le **principali misure** contenute nella legge di bilancio e nel decreto fiscale fornendo analisi di tipo qualitativo e quantitativo oltre che considerazioni generali. Il contenuto si sovrappone ampiamente a quello dell'audizione sul disegno di legge di bilancio dello scorso 23 novembre discostandosene esclusivamente per alcuni aggiornamenti di dati e per tenere conto delle modifiche apportate al decreto fiscale durante l'iter di conversione in legge.

In particolare, in questo capitolo del Rapporto sono oggetto di specifici approfondimenti:

- il **Superbonus** 110 per cento, per il quale le novità normative vengono valutate anche alla luce delle informazioni relative alla prima fase di applicazione ricavabili dai dati di monitoraggio a tutto il mese di novembre predisposti dall'ENEA;
- il nutrito pacchetto di misure destinate alle **imprese**, tra le quali figurano le modifiche relative al cosiddetto *patent box* e agli altri incentivi agli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo, alla disciplina agevolata della rivalutazione dei beni immateriali, nonché la proroga al 30 giugno 2022 del regime straordinario di garanzia pubblica per le PMI operante attraverso il Fondo centrale di garanzia concessa all'interno di una logica di progressivo ritorno a un regime di normale operatività del Fondo. Le analisi quantitative beneficiano dell'utilizzo del modello MEDITA dell'UPB sulle società di capitali;
- gli interventi in ambito **pensionistico**, con la proroga al 2022 dei canali di pensionamento Opzione donna e APE sociale e l'introduzione, per un anno, di Quota 102 in sostituzione di Quota 100. Particolare attenzione è rivolta al trasferimento all'INPS dei rapporti attivi e passivi dell'INPGI relativi sia all'assicurazione IVS sia ai trattamenti di disoccupazione e di integrazione salariale

dei giornalisti con contratto di lavoro dipendente subordinato, deciso a causa dello stato di dissesto dei conti ormai evidente da anni;

- i provvedimenti per il **mercato del lavoro**, con la proroga delle integrazioni salariali con causale COVID-19 per alcuni settori produttivi che sono ancora in sofferenza per effetto della crisi ponendo così tutti i datori di lavoro nelle condizioni di avvalersi dello strumento sino a fine anno e la revisione strutturale del sistema degli **ammortizzatori sociali** in costanza di rapporto di lavoro o in caso di disoccupazione, proseguendo il percorso già avviato con il *Jobs Act*;
- gli interventi a favore della **sanità**, le cui priorità sono state evidenziate dall'emergenza pandemica ma per la quale, nonostante le nuove e maggiori risorse stanziare, la spesa in rapporto al PIL nel 2024 risulterebbe inferiore a quella del 2019 (6,3 contro 6,4 per cento);
- gli **investimenti pubblici**, per il sostegno dei quali è previsto, tra l'altro, l'incremento della dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), il finanziamento dei contratti di programma di RFI e ANAS, lo stanziamento di risorse per il contrasto ai cambiamenti climatici;
- gli interventi per il **pubblico impiego**;
- le norme che disciplinano la ripresa dell'**attività di riscossione** dopo il periodo di sospensione disposto a fronte del perdurare della crisi e che introducono importanti modifiche alla **governance dell'agente della riscossione** e al sistema di remunerazione del servizio.