

Audizione nell'ambito dell'esame del DEF 2022

Sintesi

La Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Lilia Cavallari, è intervenuta oggi in audizione davanti alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, riunite in seduta congiunta, nell'ambito dell'esame preliminare del Documento di economia e finanza (DEF) 2022. La Presidente Cavallari ha illustrato le ragioni che hanno portato l'UPB a validare le previsioni macroeconomiche del Governo, soffermandosi successivamente sulle dinamiche dei principali aggregati di finanza pubblica, sulla strategia delineata nel DEF e sul sentiero di rientro prefigurato per il rapporto tra debito pubblico e PIL.

La validazione delle previsioni. – L'UPB ha valutato i **quadri macroeconomici, tendenziale e programmatico**, pubblicati nel DEF. **Il processo di validazione**, realizzato come di consueto mettendo a confronto le previsioni del MEF con quelle dello stesso UPB e di un *panel* di istituti indipendenti (CER, Oxford Economics, Prometeia, REF ricerche), **ha dato in entrambi i casi un esito positivo**. Lo scenario tendenziale – validato dopo che l'UPB aveva comunicato i propri rilievi su una prima versione provvisoria del MEF – appare nell'insieme all'interno di un accettabile intervallo di valutazione per il periodo 2023-25 anche se la crescita del PIL reale prevista per quest'anno appare marginalmente disallineata rispetto alla soglia superiore delle previsioni del *panel*. Le previsioni del quadro programmatico, che tiene conto della manovra di bilancio per il periodo 2022-25, risultano coerenti con quelle del *panel*, pur situandosi in prossimità del limite superiore dell'intervallo di previsione.

Occorre tener conto che l'esercizio di valutazione, condotto in larga parte sulla base delle informazioni disponibili nel mese di marzo, sconta **l'estrema incertezza** che circonda in questa fase le previsioni in relazione al contesto geopolitico ed economico internazionale e alla congiuntura interna. Un'incertezza accresciuta nelle settimane più recenti, come testimonia l'ampliarsi del *range* delle previsioni degli analisti, che tuttavia allo stato non appare ancora tale da respingere lo scenario ipotizzato nel DEF.

I rischi per l'economia. – Lo scenario macroeconomico dell'economia italiana appare soggetto a rischi, soprattutto di **matrice internazionale** e prevalentemente **orientati al ribasso sulla crescita**.

Il **conflitto tra Russia e Ucraina** rappresenta certamente il rischio maggiore su tutti gli orizzonti di previsione per i suoi riflessi immediati in termini di bruschi aumenti dei prezzi e per quelli derivanti dal prolungarsi del conflitto e delle possibili restrizioni negli approvvigionamenti non solo dei prodotti energetici, ma anche per l'agricoltura e nella metallurgia. L'UPB ha al riguardo simulato quali sarebbero gli **effetti del protrarsi del conflitto** rispetto all'ipotesi di una sua risoluzione in tempi relativamente brevi: i risultati, che verranno dettagliati nella Nota sulla congiuntura di prossima pubblicazione, indicano che l'impatto per l'economia italiana sarebbe non trascurabile.

Tra gli altri rischi figurano: l'**evoluzione della pandemia**; eventuali **effetti dei rincari** e, in alcuni casi, la carenza di materie prime e beni intermedi su una integrale, tempestiva ed efficiente attuazione dei **progetti di investimento del PNRR**; nuovi assetti delle **politiche economiche** miranti a riassorbire gli squilibri finanziari accumulati per fare fronte alla crisi pandemica e al conflitto russo-ucraino. Per quanto riguarda l'andamento dell'**inflazione si confermano i rischi al rialzo**.

Andamenti e obiettivi di finanza pubblica. – Il **percorso dei conti pubblici** prefigurato dal DEF è **più favorevole** di quello ipotizzato nella NADEF 2021 grazie al parziale trascinarsi dei migliori risultati del 2021, in particolare di entrate maggiori delle attese. In assenza di ulteriori interventi, dopo il 7,2 per cento del PIL registrato nel 2021, il deficit pubblico calerebbe nell'anno in corso al 5,1 per cento, anche a causa del notevole ridimensionamento delle misure emergenziali di contrasto della crisi pandemica, per poi ridursi più gradualmente, al 3,7 per cento nel 2023, al 3,2 per cento nel 2024 e collocandosi al 2,7 per cento del prodotto nel 2025.

Nel periodo di previsione si ridurrebbe soprattutto la **spesa primaria corrente**; le misure aggiuntive relative al PNRR sosterranno la spesa in conto capitale, portando nel triennio 2023-25 gli **investimenti** a una percentuale sul PIL (3,5-3,6 per cento), di poco inferiore al picco registrato nel 2009 (3,7 per cento). La riduzione delle entrate sul prodotto (di 1,4 punti percentuali) sarebbe ascrivibile a un ridimensionamento della **pressione fiscale** dal 43,5 al 42,2 per cento e, in particolare, della componente relativa alle imposte dirette, dovuto in larga misura all'impatto delle modifiche dell'Irpef disposte con la legge di bilancio per il 2022.

Il miglior andamento dei conti pubblici tendenziali e la contestuale conferma degli obiettivi fissati nella NADEF (un disavanzo rispetto al PIL del 5,6 per cento quest'anno e che scenderebbe nei tre successivi rispettivamente al 3,9, 3,3 e 2,8 per cento) aprono spazi per finanziare un **nuovo intervento** annunciato entro aprile. Le **misure espansive** saranno pari allo 0,5 per cento del PIL nell'anno in corso, allo 0,2 per cento nel 2023 e allo 0,1 per cento sia nel 2024 che nel 2025. In valore assoluto si tratta di 10,5 miliardi nel 2022, 4,2 miliardi nel 2023, 3,2 miliardi nel 2024 e 2,2 miliardi nel 2025, come indicato nella Relazione presentata al Parlamento lo scorso 6 aprile per chiedere l'autorizzazione a **rivedere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT)**.

In particolare, le risorse disponibili saranno dirette a: i) ripristinare i fondi di bilancio temporaneamente de-finanziati; ii) incrementare i fondi relativi alle garanzie sul credito; iii) aumentare le risorse necessarie a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche; iv) contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia; v) assistere i profughi ucraini e alleviare l'impatto economico sulle aziende italiane del conflitto russo-ucraino; vi) continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia e i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica.

La strategia di finanza pubblica: alcune osservazioni generali. – Le informazioni contenute nel DEF permettono alcune prime valutazioni di carattere generale.

Lo scenario programmatico di finanza pubblica presentato nel DEF disegna una strategia di pragmatica prudenza in un contesto di elevata incertezza macroeconomica e internazionale. **In particolare**, l'impostazione del DEF è orientata a una scelta di **continuità di programmazione**: sono ribaditi il **rientro del deficit sotto al 3 per cento del PIL** nel 2025 e la **riduzione graduale del rapporto tra il debito pubblico e il PIL**, con l'obiettivo di riportarlo – alla fine del decennio – al livello pre-crisi pandemica (il 134,1 per cento registrato nel 2019). Dato l'obiettivo del debito in rapporto al PIL a fine decennio (134,1 per cento) e quello posto dal Governo per il 2025 (141,4 per cento), dovrebbero realizzarsi riduzioni di tale rapporto per gli anni successivi, in media, pari a circa 1,5 punti percentuali di PIL all'anno, leggermente inferiori alle diminuzioni programmate per il triennio 2023-25. Questo sentiero di consolidamento, se confermato, appare coerente con i principi enunciati in sede europea che puntano a contemperare sostenibilità finanziaria e crescita economica.

Data la stabilità dei saldi nominali rispetto alla programmazione precedente, l'**orientamento espansivo** della strategia di finanza pubblica è quindi principalmente affidato all'**attuazione del PNRR**. Il quadro programmatico di finanza pubblica sconta, infatti, la piena realizzazione degli interventi del PNRR e del fondo di investimenti complementare, che ha come conseguenza in particolare tassi di crescita degli **investimenti pubblici** molto consistenti già negli andamenti tendenziali, specie negli anni 2022 e 2023 quando, dopo l'aumento del 19,5 per cento registrato nel 2021, sono previsti incrementi rispettivamente del 14,4 e del 21,1 per cento.

Le possibilità e le modalità di intervento che saranno individuate nel corso dell'anno e nella prossima legge di bilancio sono comunque da inserire nel più ampio contesto europeo di **orientamento delle politiche economiche**, incluse quelle energetiche. In particolare, le scelte dipenderanno dall'evoluzione della situazione, dalla posizione che la Commissione europea deciderà di assumere circa la **clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita (PSC)** e dalla **riforma delle regole di bilancio**, nonché dalla possibilità che alcune spese per beni pubblici vengano finanziate a livello UE invece che nazionale.

Nella Comunicazione "Orientamenti di politica di bilancio per il 2023", la Commissione europea ha evidenziato che i programmi di stabilità saranno valutati con particolare attenzione a limitare la crescita della spesa primaria corrente e alla qualità della spesa pubblica, prevedendo uno specifico indicatore.

In tale prospettiva, è da considerare l'importanza del rafforzamento del processo di revisione e valutazione della spesa, rientrante peraltro tra le riforme abilitanti del PNRR, nella consapevolezza dell'impegno necessario per conseguire gli obiettivi di moderazione della spesa corrente e, in ultima analisi, di sostenibilità del debito.