

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LVII

n. 3

ANNESSO

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(CONTE)

—————
Comunicato alla Presidenza il 24 aprile 2020
—————

**Relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5,
della legge 24 dicembre 2012, n. 243**

RELAZIONE AL PARLAMENTO

(ai sensi della legge n. 243/2012, art. 6)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Giuseppe Conte

e

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roberto Gualtieri

al Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020

PREMESSA

La presente Relazione al Parlamento, redatta ai sensi dell'articolo 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) rispetto a quanto indicato nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019, tenuto conto delle misure per il contrasto agli effetti dell'epidemia da Covid-19 che il Governo ha adottato e di quelle che si appresta ad approvare.

La legge 243 del 2012 prevede infatti che, sentita la Commissione europea, il Governo sottoponga all'autorizzazione parlamentare una relazione, da approvare a maggioranza assoluta, con cui aggiorna - modificando il piano di rientro - gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo nuovo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenuto conto del ciclo economico.

In ambito europeo, il 20 marzo scorso la Commissione Europea ha disposto l'applicazione della c.d. *general escape clause* per l'anno in corso; ciò per assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra fiscale nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemiologica e per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo. In precedenza, la Commissione ed il Consiglio Europeo avevano già garantito a tutti i Paesi interessati, e in particolare all'Italia, la piena applicazione della flessibilità prevista nel Patto di Stabilità e Crescita alle misure collegate all'epidemia di Covid-19.

I PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO

Gli interventi e le misure assunte fin qui dal Governo hanno rappresentato una prima, seppure importante, risposta per proteggere la salute dei cittadini e salvaguardare il buon funzionamento del sistema sanitario e ospedaliero, nonché per fronteggiare le più immediate esigenze di natura economica e sociale legate all'emergenza connessa al diffondersi del Covid-19. Esse, tuttavia, non esauriscono la strategia di contrasto alla diffusione dell'epidemia e di sostegno e rilancio dell'economia. Il Governo intende continuare a sostenere il sistema paese per tutto il tempo e con tutti gli strumenti che si renderanno necessari, anche valendosi di iniziative di supporto e rilancio dell'economia a livello europeo.

Queste misure vanno assunte con la necessaria tempestività ma non possono essere limitate al solo 2020. Nell'immediato vanno approntati tutti gli interventi necessari a dotare il sistema sanitario, di protezione civile e di pubblica sicurezza e forze armate, della strumentazione e delle risorse necessarie ad affrontare l'emergenza sanitaria. Altrettanto urgente è la necessità di assicurare alle imprese, ai lavoratori e ai cittadini la liquidità e gli strumenti di protezione sociale

RELAZIONE AL PARLAMENTO

e il sostegno necessari ad affrontare e superare questo momento di crisi, anche attraverso l'introduzione di misure fiscali agevolative generali ovvero mirate in favore dei settori più colpiti dalla crisi. Sarà inoltre necessario garantire e incentivare economicamente tutte le misure volte a tutelare la sicurezza sui luoghi di lavoro. Ovunque dovrà essere possibile svolgere l'attività lavorativa in piena sicurezza utilizzando tutti gli strumenti di protezione indispensabili. Ciò potrà essere attuato anche attraverso la revisione dei protocolli di organizzazione del lavoro finalizzati all'adeguamento dei luoghi di lavoro, all'interno delle imprese, degli uffici pubblici, delle strutture sanitarie e di degenza, delle università e delle scuole.

A ciò si aggiunga che le ripercussioni sul sistema sociale e sul tessuto produttivo, in assenza di un adeguato sostegno attraverso i necessari interventi di politica economica e fiscale, potrebbero non esaurirsi nell'anno in corso. Inoltre, la necessaria cautela che occorrerà adottare nella fase di convivenza con l'infezione, in attesa del completamento del processo di vaccinazione della popolazione, farà sì che la ripresa si realizzi con una certa gradualità, richiedendo quindi un lasso di tempo più ampio durante il quale risulterà fondamentale sostenere le attività produttive e la domanda interna. Si rende necessario rimuovere i fattori economici che possano minare i margini di recupero dell'economia, anche evitando politiche restrittive.

Per contrastare questi effetti e fornire una risposta adeguata alle esigenze impellenti del Paese, il Governo intende dunque adottare ulteriori misure per l'esercizio in corso e approntare una decisa risposta per sostenere imprese e consumatori. Pur confermando l'impegno del Governo a tornare a perseguire un percorso di progressivo avvicinamento all'OMT, è evidente che, nelle condizioni attuali, il sistema economico e sociale non sarebbero in grado di sopportare politiche restrittive.

FINALITÀ DEL PROVVEDIMENTO E PIANO DI RIENTRO

In coerenza con questo scenario, il Governo si appresta ad adottare interventi che consentiranno di aumentare il finanziamento e l'ulteriore potenziamento di strumenti e dotazioni del sistema sanitario, delle forze dell'ordine, del sistema di protezione civile e delle altre amministrazioni pubbliche che sono chiamate a dare una efficace risposta alla situazione emergenziale. Sono ulteriormente potenziate le misure per: il sistema delle garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati, la tutela del lavoro e gli interventi di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria, anche attraverso un utilizzo adeguato della leva fiscale. È indispensabile incrementare le risorse a sostegno della ripresa economica attraverso la concessione di opportuni incentivi e la previsione di interventi per la capitalizzazione delle imprese finalizzati al sostegno della ripresa produttiva e al recupero della competitività sui mercati internazionali.

In questa prospettiva, il prossimo decreto del Governo garantirà, pur in un contesto di miglioramento graduale e strutturale della finanza pubblica, la completa eliminazione dell'incremento delle aliquote IVA e delle accise previsto dal 2021. È fondamentale, soprattutto

RELAZIONE AL PARLAMENTO

in questa fase, fornire elementi di certezza alle imprese e ai cittadini che si trovano a dover programmare l'attività e i piani di investimento in un contesto reso incerto e mutevole dalla emergenza in atto. Inoltre, in questo modo si migliora finalmente la trasparenza delle previsioni di finanza pubblica. Peraltro, le cosiddette clausole di salvaguardia sulle imposte indirette hanno costituito in questi anni un elemento di scarsa credibilità della previsione di finanza pubblica che la Commissione europea non ha mai considerato nelle proprie previsioni "a politiche invariate" e, quindi, nei parametri utilizzati per la valutazione del Programma di stabilità. La mancata applicazione di questi incrementi è altresì già inclusa nelle valutazioni e nelle aspettative degli operatori dei mercati finanziari e delle principali agenzie di rating.

Con la presente Relazione al Parlamento, sentita la Commissione europea, il Governo richiede pertanto l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 di 55 miliardi di euro, 24,85 miliardi di euro nel 2021, 32,75 miliardi di euro nel 2022, 33,05 miliardi nel 2023, 33,15 miliardi di euro nel 2024, 33,25 miliardi di euro dal 2025 al 2031 e 29,2 miliardi dal 2032. Considerata la natura degli interventi programmati, l'effetto sul fabbisogno delle amministrazioni pubbliche è di 65 miliardi di euro nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e pari all'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di competenza e in termini di cassa, gli effetti del decreto ammontano a 155 miliardi nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e risultano pari a quelli indicati in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in ciascuno degli anni successivi. Agli effetti indicati si aggiungono 0,33 miliardi di euro nel 2020 e 1,45 miliardi di euro nel 2021, 2,15 miliardi nel 2022, 2,95 miliardi nel 2023, 3,85 miliardi nel 2024, 4,75 miliardi nel 2025, 5,35 miliardi nel 2026, 5,6 miliardi nel 2027, 5,85 miliardi nel 2028, 6,05 miliardi nel 2029, 6,2 miliardi nel 2030 e 6,4 miliardi dal 2031 per il costo per il servizio del debito derivante dagli effetti del decreto legge. Questi ultimi potranno ridursi in relazione alla favorevole conclusione degli accordi che si stanno concordando con le autorità europee. Le ulteriori risorse rese disponibili, consentirebbero di rafforzare gli strumenti di protezione e rilancio che si stanno adottando.

Considerata la richiesta di autorizzazione all'indebitamento formulata con questa Relazione, di quanto già autorizzato con la precedente Relazione al Parlamento e relativa Integrazione, nonché gli effetti sui saldi di finanza pubblica del deterioramento dello scenario macroeconomico, il nuovo livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è fissato al 10,4 per cento del PIL nel 2020 e al 5,7 per cento nel 2021.

Il nuovo livello del debito pubblico si attesta al 155,7 per cento del PIL nel 2020 e al 152,7 per cento del PIL nel 2021.

L'elevato rapporto debito/PIL, seppur in discesa nel 2021 rispetto al picco che si registra quest'anno impone di delineare un sentiero di rientro per gli anni successivi. È evidente che dopo uno shock quale quello subito sinora, l'economia avrà bisogno di un congruo periodo di sostegno e rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti. Al momento vi è anche un'elevata incertezza sul profilo temporale della pandemia e della successiva

RELAZIONE AL PARLAMENTO

fase di ripresa economica ed è pertanto prematuro definire i dettagli della strategia di medio e lungo termine per ridurre il debito pubblico.

Tuttavia, i principi generali che guideranno il *modus operandi* del Governo sono chiari. In primo luogo il debito pubblico dell'Italia è sostenibile e il rapporto debito/PIL verrà ricondotto verso la media dell'area euro nel prossimo decennio attraverso una strategia di rientro che, oltre al conseguimento di un adeguato surplus di bilancio primario, si baserà sul rilancio degli investimenti, pubblici e privati, grazie anche alla semplificazione delle procedure amministrative. Tanto maggiore sarà la credibilità delle politiche di sostegno alla crescita e di riforme messe in atto, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato. La strategia di rientro dovrà essere pienamente compatibile con gli obiettivi di innovazione e sostenibilità ambientale e sociale che l'Europa e l'Italia si sono dati. Il contrasto all'evasione fiscale e le imposte ambientali, unitamente a una riforma del sistema fiscale improntata alla semplificazione e all'equità e ad una revisione e riqualificazione della spesa pubblica, saranno i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio.

Infine, l'azione del Governo sarà indirizzata all'introduzione di innovativi strumenti europei che possano assicurare una risposta adeguata della politica di bilancio alla luce della gravità della crisi e, al contempo, migliorare le prospettive di crescita di lungo termine e migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi membri. A fronte di uno shock simmetrico come quello che ha colpito l'intera area è importante che la reazione delle politiche macroeconomiche sia anch'essa simmetrica onde evitare che la pandemia faciliti e aggravi la divergenza all'interno dell'Eurozona.

