

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LVII

n. 3-bis

ANNESSO

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

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

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(CONTE)

Comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 2020

ANNESSO

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

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), già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2019, allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019, e con le successive Relazioni al Parlamento approvate nel corso del 2020 in relazione alle misure per il contrasto degli effetti dell'epidemia da Covid-19.

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.

Si ricorda che la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della c.d. *general escape clause* (GEC) per l'anno in corso; ciò per assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e delle misure 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, ma non sospende l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

Nella sua comunicazione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre, la Commissione ha poi sostenuto la necessità di mantenere in vigore la GEC anche nel 2021, al fine di consentire agli Stati Membri di perseguire politiche di sostegno mirate e temporanee anche nell'anno prossimo, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine. La Commissione auspica altresì un graduale passaggio da risposte emergenziali a misure in grado di sostenere la ripresa economica. Con successiva missiva al Ministro dell'Economia e delle Finanze, la Commissione ha confermato ufficialmente che la clausola di salvaguardia rimarrà in vigore anche per il 2021.

Lo scenario programmatico della presente Relazione assume il pieno utilizzo delle risorse rese disponibili con il *Next Generation EU* (NGEU), nell'ambito di un

percorso di progressivo consolidamento delle finanze pubbliche e di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, assunto dal Governo come parametro di riferimento per l'impostazione della manovra di finanza pubblica. Gli interventi aggiuntivi che il Governo si appresta a realizzare nell'ambito del piano di rilancio europeo, insieme a quelli previsti con la prossima manovra di bilancio, consentiranno di innalzare il tasso di crescita dell'economia, nel breve periodo, e il livello del PIL potenziale, nel medio-lungo termine, con un beneficio permanente sulla dotazione infrastrutturale del Paese, sulle prospettive economiche e di sviluppo e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

I PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO

L'emergenza epidemica scoppiata nei primi mesi del 2020 ha costretto il Governo ad interrompere la tendenza al ridimensionamento del disavanzo di bilancio manifestatasi nel 2019 per sostenere le spese necessarie a fronteggiare la pandemia e a mitigare gli effetti recessivi della crisi economica conseguente.

Nel periodo marzo-luglio 2020, il Governo ha chiesto per tre volte al Parlamento l'autorizzazione a scostarsi temporaneamente dal piano di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine. Le autorizzazioni sono state concesse proprio a fronte degli eventi eccezionali che il Paese si è trovato a fronteggiare, come previsto dall'art.6 della L. n. 243/2012. L'insieme degli interventi messi in atto dall'Italia ha consentito di difendere la capacità produttiva del Paese e contenere gli effetti economici e sociali causati dalla pandemia. Le risorse complessivamente stanziare nel corso del 2020 per reagire all'emergenza ammontano a 100 miliardi di euro in termini di maggior indebitamento, pari a 6,1 punti percentuali di Pil. Il Governo stima che l'indebitamento netto per l'anno in corso si attesterà al 10,8 per cento del PIL.

Nel dibattito più recente in seno alle istituzioni europee è stato confermato l'orientamento favorevole circa l'opportunità di un'intonazione della politica fiscale espansiva nel 2021, che appare necessaria per continuare a sostenere la ripresa economica con politiche di stimolo, auspicabilmente selettive e temporanee. Solo quando le condizioni economiche torneranno alla normalità, sarà opportuno ritornare a politiche fiscali prudenti aventi un orizzonte temporale di medio periodo.

Pur in ripresa, l'attività economica rimane nettamente al disotto dei livelli del 2019. Restano infatti in vigore alcune restrizioni, ad esempio relativamente a grandi eventi sportivi e artistici; scuole e università hanno solo recentemente riavviato la didattica in presenza. Inoltre, il virus ha continuato a diffondersi a livello globale, rendendo necessarie misure precauzionali in tutti i principali Paesi del mondo, con una conseguente caduta del commercio internazionale. Pur in decisa ripresa da maggio in poi, le esportazioni italiane continuano a risentire della crisi globale, così come restano nettamente inferiori al normale le presenze di turisti stranieri.

Secondo le ultime stime dell'Istat, il PIL è caduto del 5,5 per cento nel primo trimestre e del 13,0 per cento nel secondo in termini congiunturali. Per il terzo trimestre, si stima un forte recupero sul secondo trimestre. Gli ultimi indicatori disponibili, tra cui l'indice della produzione industriale e i dati relativi alle fatture digitali, tracciano, infatti, un andamento in netta ripresa nei mesi estivi.

Sul fronte del lavoro, la caduta delle ore lavorate nell'industria e servizi di mercato (-26,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) è stata addirittura superiore a quella del valore aggiunto (-20,4 per cento). Tuttavia, grazie anche alle misure adottate dal Governo, quali l'introduzione della Cassa integrazione in deroga, il numero di occupati è sceso in misura assai inferiore alla caduta dell'input di lavoro (-2,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) e ha recuperato parte del terreno perso già nel terzo trimestre.

La previsione ufficiale di variazione del PIL reale per il 2020 viene abbassata al -9,0 per cento (-9,1 per cento nella media dei dati trimestrali), dal -8,0 per cento della previsione del DEF (-8,1 per cento sui trimestrali). Il principale motivo della revisione al ribasso risiede nella contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, a sua volta spiegata da una durata del periodo di parziale chiusura delle attività produttive in Italia e da una diffusione dell'epidemia su scala globale superiori a quanto ipotizzato in aprile. Si è inoltre adottata una previsione più cauta di incremento del PIL nel quarto trimestre in confronto a quanto previsto nel DEF).

La cautela circa l'aumento del PIL nel quarto trimestre riflette, da un lato, il forte rimbalzo stimato per il trimestre estivo e, dall'altro, la recente ripresa dei contagi da Covid-19 in Italia, sia in termini assoluti sia in rapporto ai tamponi effettuati giornalmente. Rispetto ai minimi raggiunti nella seconda metà di luglio, sono anche risaliti il numero di pazienti Covid-19 ricoverati negli ospedali italiani e quello dei decessi. La ripresa dei nuovi contagi in Italia è moderata, ma al di fuori del nostro Paese la pandemia continua ad espandersi e in alcuni Paesi europei sono state reintrodotte misure di distanziamento sociale, seppure meno drastiche in confronto alla

scorsa primavera. Tutto ciò potrebbe frenare la ripresa delle esportazioni italiane osservata negli ultimi mesi.

In confronto alla previsione del DEF, l'aggiornamento delle variabili esogene della previsione impatta solo marginalmente sulla stima del PIL reale per il 2020 (-0,1 punti percentuali). L'effetto sulla previsione per il 2021 è invece rilevante e di segno negativo (-1,2 punti percentuali) a causa di un abbassamento della proiezione di crescita delle importazioni dei Paesi di destinazione dell'export italiano, nonché del rafforzamento del tasso di cambio dell'euro e della ripresa del prezzo del petrolio.

Il quadro programmatico delineato nella NADEF cui è allegata la presente Relazione delinea una politica fiscale espansiva rispetto al tendenziale nel breve periodo, dati i citati sviluppi dell'emergenza epidemica e dell'ipotesi di graduale ritorno alla normalità nel corso del 2021, coerentemente con le linee guida delle istituzioni europee. Il Governo intende adottare nuove politiche di sostegno agli investimenti pubblici e di incentivo all'occupazione, nonché un piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che sarà sottoposto al vaglio del Parlamento italiano e delle istituzioni europee.

Per i motivi esposti il Governo ritiene necessario richiedere al Parlamento l'autorizzazione a ricorrere ad un ulteriore aggiornamento del percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio periodo per realizzare misure aggiuntive di sostegno all'economia e di rilancio della crescita economica.

FINALITÀ DEL PROVVEDIMENTO

Il profilo programmatico, approvato dal Parlamento a settembre 2019, collocava l'indebitamento netto al -1,8 per cento del PIL nel 2021 e al -1,4 per cento nel 2022, corrispondenti in termini strutturali al -1,2 per cento del PIL nel 2021 e al -1 per cento nel 2022.

Il DEF dello scorso aprile, tenuto conto degli effetti negativi sull'economia derivanti dalla diffusione del virus Covid-19 e di quelli dei provvedimenti di contrasto agli effetti dell'emergenza epidemica, ha rivisto il livello dell'indebitamento netto, nello scenario di finanza pubblica con le nuove politiche, al -5,7 per cento del PIL nel 2021.

La Nota di Aggiornamento del DEF 2020 definisce un profilo programmatico dell'indebitamento netto pari a -7 per cento del PIL nel 2021, -4,7 per cento nel 2022 e -3 per cento nel 2023 a fronte di un quadro tendenziale di -5,7 per cento del PIL nel 2021, -4,1 nel 2022 e -3,3 per cento nel 2023.

Il Governo intende utilizzare questo spazio fiscale, con la prossima legge di bilancio 2021-2023, per interventi di natura fiscale, l'adozione di misure per il sostegno e lo sviluppo delle imprese, interventi per la salvaguardia dell'occupazione e il rilancio degli investimenti pubblici e privati, nonché consentire l'utilizzo delle risorse stanziata ed eventualmente non erogate nel corso del corrente anno con i provvedimenti adottati in risposta alla crisi pandemica.

La programmazione di bilancio e il programma di utilizzo delle risorse previste dal pacchetto europeo NGEU per il rilancio del Paese e il contrasto agli effetti della crisi pandemica devono essere tra loro pienamente coerenti. Per consentire di avviare la realizzazione dei programmi di investimento e di utilizzare appieno le risorse del Programma europeo, saranno anticipati alle Amministrazioni gli stanziamenti necessari, a tal fine appositamente iscritti in bilancio, anche tenuto conto delle procedure e della tempistica previste in ambito europeo per l'assunzione degli impegni e il pagamento delle risorse.

Per effetto di tali interventi il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 196 miliardi di euro nel 2021, 157 miliardi nel 2022 e 138,5 miliardi nel 2023. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 279 miliardi di euro nel 2021, 208,5 miliardi nel 2022 e 198 miliardi nel 2023.

IL PIANO DI RIENTRO

Il Governo, sentita la Commissione Europea, si impegna a continuare il percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine, prevedendo una riduzione del deficit nominale dal -10,8 per cento del PIL previsto per il 2020 al -7 per cento nel 2021, al -4,7 per cento nel 2022 e al -3 per cento nel 2023. Il rapporto debito/PIL è atteso scendere dal 158 per cento del PIL dell'anno in corso al 155,6 per cento nel 2021, al 153,4 per cento nel 2022 e ulteriormente al 151,5 per cento nel 2023.

In termini strutturali, l'indebitamento netto programmatico delle amministrazioni pubbliche è previsto attestarsi al -5,7 per cento del PIL nel 2021, al -4,7 per cento nel 2022 e al -3,5 per cento nel 2023. Nel triennio 2021-2023, il saldo strutturale migliorerebbe rispetto al dato del 2020 di quasi 3 p.p. di PIL. In particolare, grazie al minor deficit nominale programmato, il miglioramento del saldo strutturale risulta più marcato nel 2023, pari a 1,2 punti percentuali in base alle attuali stime della crescita potenziale e dell'*output gap*.

Come illustrato nella Nota di Aggiornamento del DEF 2020, le proiezioni elaborate dal Governo per valutare gli impatti del programma di investimenti e degli altri interventi finanziati da NGEU e la sostenibilità di medio termine della finanza pubblica su un orizzonte di sei anni mostrano un percorso di ulteriore miglioramento dei saldi di bilancio e una ulteriore riduzione del rapporto debito/PIL. Quest'ultimo beneficia del miglioramento del saldo primario che, a partire dal 2023, tornerebbe a mostrare valori positivi e migliorerebbe in misura significativa negli anni seguenti.