



**Audizione del ministro Gualtieri sulla Nota di
Aggiornamento del Def 2020 [Commissione riunite Bilancio
di Camera e Senato]**

On. Prof. Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

13 ottobre 2020
www.mef.gov.it

Attività conoscitiva preliminare all'esame della

Nota di Aggiornamento del DEF 2020

Ministro dell'Economia e delle Finanze

On. Prof. Roberto Gualtieri

Signori Presidenti, onorevoli senatori e deputati,

la Nota di Aggiornamento del DEF 2020 che oggi ho il piacere di illustrarvi giunge in un momento molto importante per l'economia e per la strategia di governo del paese. I dati e gli indicatori più recenti mostrano che, a partire dal mese di maggio, la nostra economia ha risposto in maniera positiva alla pesante caduta registrata nei due mesi più difficili dell'epidemia, marzo e aprile, avviando una fase di graduale recupero del terreno perduto.

Questo recupero è stato sostenuto in misura determinante dagli interventi adottati dal Governo per contrastare gli effetti economici, sociali e sanitari della pandemia. È stato uno sforzo imponente, che ha permesso di mobilitare risorse pari nel complesso a 100 miliardi in termini di indebitamento netto a cui va aggiunto l'ammontare senza precedenti delle garanzie pubbliche riconosciute a sostegno della liquidità di famiglie e imprese.

[Quadro macroeconomico tendenziale]

Sulla scorta di questi andamenti, la NADEF 2020 delinea uno scenario di previsione prudente che stima una contrazione del PIL reale pari al 9% per l'anno in corso.

Il profilo di crescita trimestrale mostra che, a fronte della caduta registrata nella prima parte dell'anno, si attende un notevole rimbalzo per il terzo trimestre seguito da un più contenuto andamento nell'ultima parte dell'anno.

In particolare, la stima per il terzo trimestre dovrebbe risultare superiore a quella ipotizzata nel DEF ad aprile, per effetto sia della

maggior caduta registrata nel secondo trimestre, sia di un ritorno alla quasi normalità nei settori dell'economia non più impattati direttamente dal fattore Covid-19. Queste tendenze sono testimoniate dai dati molto positivi sulla produzione industriale, l'attività di costruzione, le vendite al dettaglio e le esportazioni.

La stima di crescita del PIL per l'ultimo trimestre è prudenzialmente fissata allo 0,4%, riflettendo, da un lato, il forte rimbalzo stimato per il trimestre estivo e, dall'altro, la recente ripresa dei contagi da Covid-19, sia all'interno sia al di fuori del nostro Paese, che in quest'ultimo caso potrebbe ripercuotersi negativamente sull'andamento delle esportazioni.

La vera sfida che dobbiamo affrontare per fare in modo che queste stime possano realizzarsi, o ancor meglio, essere sorpassate, consiste nel contenimento del virus.

Finora il nostro Paese si è trovato in una posizione migliore rispetto agli altri poiché, grazie alla combinazione delle misure di politica sanitaria e di politica economica, siamo riusciti a garantire

un efficace contrasto alla diffusione del virus e al contempo la maggior tutela possibile dei redditi e della capacità produttiva. Pertanto riteniamo che l'efficacia delle misure di monitoraggio e di contrasto dell'epidemia, unite all'attenzione e alla cautela da parte di tutti noi e alla capacità di dispiegare un'efficace rete di protezione economico-sociale come quella messa in campo finora, consentiranno di limitare le ricadute negative sull'attività economica.

Per quanto riguarda gli anni successivi, la previsione macroeconomica continua ad assumere che la distribuzione di uno o più vaccini inizi entro il primo trimestre del 2021 e che a metà anno la disponibilità di nuove terapie e vaccini sia tale da consentire al Governo di allentare la gran parte, se non tutte, le misure restrittive.

Di conseguenza, su base tendenziale il recupero dell'economia dovrebbe riprendere slancio nel corso del 2021 (+5,1% del tendenziale, poi come è noto il programmatico è +6%),

trascinandosi in parte anche sul 2022 (+3%), per poi attestarsi su incrementi più contenuti nel 2023 (+1,8%). Sebbene questi incrementi annuali (+5,1%, +3%, e +1,8% per il tendenziale) possano sembrare elevati in confronto ai risultati dell'ultimo ventennio, va considerato che il punto di partenza è un crollo del PIL senza precedenti.

Il quadro macroeconomico tendenziale per il periodo 2020-2021 è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 21 settembre 2020. Le previsioni per il 2022-2023 non sono oggetto di validazione in occasione della presentazione della NADEF.

[La finanza pubblica tendenziale]

L'indebitamento netto 2020, parliamo di finanza pubblica sempre tendenziale, è previsto al 10,8% del PIL. Il sensibile incremento rispetto al consuntivo 2019 sconta sia fattori ciclici sia l'impatto delle misure di sostegno e rilancio introdotte in risposta alla crisi pandemica, valutabili in 6,1 punti percentuali di PIL.

Tuttavia, la nuova stima dell'indebitamento netto è migliore di quella desumibile dal DEF che, come ricorderete, stimava un deficit al 10,4 per cento senza considerare ancora gli effetti degli interventi approvati successivamente alla presentazione del DEF e cioè in particolare del Decreto Agosto.

A questo miglioramento contribuisce in primo luogo l'andamento delle entrate migliore del previsto. A tale proposito, voglio ancora una volta ringraziare quei contribuenti che anche nei mesi più duri della diffusione dell'epidemia hanno continuato a versare i propri oneri fiscali e contributivi nonostante i differimenti e le sospensioni allora introdotti a cui essi avevano diritto, raccogliendo quindi un appello che era stato rivolto. Un altro fattore che ha avuto un impatto positivo sulle entrate può essere individuato nella quota di contribuenti che ha scelto di continuare ad effettuare versamenti in base al metodo 'storico' anziché a quello 'previsionale', che ha attenuato la contrazione delle entrate prevista in precedenza.

Alla positiva evoluzione delle entrate si aggiunge una minore spesa di circa 10,5 miliardi. Occorre tenere presente che questi risparmi si riferiscono in gran parte a oneri che sono differiti al prossimo anno. In particolare, riguardano trasferimenti agli enti locali. Quanto alla CIG, solo alla fine dell'anno sarà possibile valutare l'effettivo tiraggio, per evidenti ragioni.

Per gli anni 2021-2023, il deficit a legislazione vigente è previsto diminuire al 5,7% del PIL nel 2021, al 4,1% nel 2022 e al 3,3% nel 2023. Il deficit primario migliorerebbe nettamente già nel 2021, al -2,4% del PIL, per poi convergere ulteriormente verso il pareggio nei due anni successivi, raggiungendo il -0,1% del PIL nel 2023.

Alla luce dei nuovi dati di contabilità nazionale pubblicati il 22 settembre dall'Istat, il rapporto fra debito lordo della PA e PIL è risultato pari al 134,4% nel 2018 e al 134,6% nel 2019. Nel 2020, la forte espansione di bilancio, l'inedita caduta del PIL nominale e l'impatto di alcune partite finanziarie spingeranno il rapporto

debito/PIL al 158%. Per i prossimi anni lo scenario a legislazione vigente prefigura una discesa del rapporto debito/PIL pari in media a quasi due punti percentuali all'anno nel 2021 e 2022, seguita da una riduzione più lieve nel 2023, quando il rapporto scenderebbe al 154,1%.

[La politica di bilancio del prossimo triennio]

Lo scenario programmatico presentato nella NADEF è costruito sulla base sia delle misure di sostegno a lavoratori e imprese che intendiamo adottare per il prossimo anno, sia sul pieno utilizzo delle risorse che affluiranno dal *Next Generation EU* (NGEU). In linea con l'orientamento espansivo che si è deciso di adottare a livello europeo, e che l'Italia ha contribuito a determinare, il Governo ha adottato un obiettivo di indebitamento netto (deficit) della PA superiore di oltre un punto percentuale di PIL al livello tendenziale.

L'impostazione adottata dal Governo è coerente con la raccomandazione espressa dalla Commissione Europea nelle

missive indirizzate agli Stati membri e nella *Annual Sustainable Growth Strategy*, ovvero continuare a sostenere l'economia con misure di politica economica mirate a sostenere i lavoratori e le aziende in difficoltà a causa della crisi epidemica e a gettare le basi per una forte ripresa economica, evitando invece di appesantire la finanza pubblica con ulteriori impegni di natura permanente.

Tra i principali contenuti della manovra per il prossimo triennio, dettagliata con la Legge di Bilancio, ci sarà il rifinanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente, tra cui le missioni di pace e il rifinanziamento di alcuni fondi come quelli destinati agli investimenti e alle crisi di impresa.

In secondo luogo, verranno stanziato significative risorse per continuare anche nel 2021 l'azione di sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, in particolare nei settori più impattati dall'emergenza Covid-19 e che, ancora soggetti alle limitazioni imposte per contenere il contagio, mostrano un recupero più

contenuto rispetto ad altri e per questo necessitano di una particolare attenzione.

In terzo luogo, si completerà il finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i c.d. 100 euro) e si finanzia il taglio contributivo al Sud, già introdotto dal decreto-legge di agosto limitatamente agli ultimi mesi del 2020.

Il Governo intende inoltre adottare nel corso del triennio un'ampia riforma fiscale che migliori l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario, riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi. La riforma sarà introdotta attraverso una Legge delega, che si raccorderà all'altra riforma ad essa strettamente connessa, che intendiamo adottare, già a partire dal 2021 - e stiamo approfondendo, naturalmente, in raccordo con il percorso parlamentare della Legge delega, le modalità e i tempi - e cioè la Legge delega che riguarda, appunto, l'introduzione dell'assegno unico e universale per i figli.

È bene inoltre ricordare che il Governo ha già predisposto interventi significativi in ottica rilancio per il 2021 e gli anni successivi, già nei precedenti interventi che abbiamo adottato, come ad esempio quelli adottati negli scorsi mesi nell'ambito di Sanità, Università e ricerca, Enti Locali e il superbonus al 110%, che stimoleranno gli investimenti pubblici e privati, nonché delle misure sulle entrate o sulla digitalizzazione dei pagamenti, come il *cashback* e la completa eliminazione dell'incremento delle aliquote IVA e delle accise previsto dal 2021. Ci sono già quindi elementi non trascurabili, per dimensione e portata, della prossima manovra, che sono già stati anticipati dai provvedimenti precedenti, che naturalmente concorreranno, assieme alle misure della manovra e alle misure del *Recovery Fund*, a definire un intervento piuttosto significativo e massiccio di politica economica per il 2021 e per gli anni successivi.

Lo scenario programmatico incorpora inoltre le risorse europee che saranno messe a disposizione del nostro Paese dal

NGEU e, in particolare, dalla *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

In questo periodo il Governo, facendo anche uso degli indirizzi espressi dal Parlamento sulle Linee Guida, sta lavorando per predisporre uno schema di Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) su cui basare un'interlocuzione con la Commissione Europea, finalizzata a raccogliere elementi utili alla redazione finale del Programma da presentare nelle scadenze previste, e naturalmente anche un'interlocuzione con il Parlamento.

La RRF, che costituisce la componente più rilevante del NGEU, prevede come è noto un pacchetto di sovvenzioni e prestiti.

La componente sovvenzioni è particolarmente importante poiché permetterà di attuare riforme volte ad affrontare alcuni dei nodi strutturali che hanno frenato lo sviluppo del Paese e a finanziare investimenti importanti, e complessivamente quindi ad aumentare la crescita potenziale della nostra economia. Le riforme si inseriscono nell'ambito di un disegno di rilancio e di transizione

verso un'economia più innovativa, più sostenibile dal punto di vista ambientale e più inclusiva sotto il profilo sociale. Si tratta di un investimento sul futuro delle giovani generazioni, che porterà nuove opportunità di lavoro e, più in generale, condizioni tali da rendere il Paese più moderno, equo e sostenibile, senza che ciò porti ad indebitamento aggiuntivo.

In questo disegno, uno spazio significativo sarà riservato agli investimenti, che saranno migliorati sia in termini quantitativi che qualitativi. Le risorse, sia quelle già previste dal bilancio statale sia quelle aggiuntive provenienti dall'Europa, consentiranno nei prossimi anni di riportare gli investimenti pubblici su livelli superiori sia a quelli precedenti la crisi del 2008 sia alla media europea. In particolare, nel periodo 2021-2023 gli investimenti, in rapporto al PIL, seguiranno un trend crescente, che li porterà dal 2,3 per cento del 2019 verso il 4 per cento nell'anno finale del periodo.

Sfruttare al meglio la maggiore disponibilità di risorse richiede inoltre un miglioramento della capacità di progettazione, di

implementazione e di spesa che, una volta esaurite le risorse europee, continueranno a essere un fattore centrale per il successivo sviluppo del Paese.

Gli interventi del PNRR permetteranno di rafforzare la ricerca, la formazione, la digitalizzazione e la riconversione dell'economia in chiave di sostenibilità ambientale. Particolare attenzione sarà dedicata alla coesione territoriale, che sarà rinsaldata attraverso la fiscalità di vantaggio, gli investimenti infrastrutturali e, più in generale, il rafforzamento di fattori abilitanti per la crescita. Un asset decisivo sarà quello dell'equità di genere.

Come già anticipato, il quadro programmatico per il 2021-2023 ipotizza l'utilizzo di quasi l'80 per cento delle sovvenzioni complessivamente previste dallo Strumento europeo per la ripresa e la resilienza (RRF). Ciò significa utilizzare in pieno la prima fase della RRF (70 per cento del totale da impegnare entro il 2022) e cominciare a spendere una parte della seconda fase già nel 2023.

A seguito delle decisioni adottate dal Consiglio Ecofin della scorsa settimana, un anticipo del 10% del totale delle risorse complessivamente assegnate dai programmi di sostegno europeo sarà disponibile già nel 2021.

Inoltre, si è assunto un parziale ricorso ai prestiti della RRF in deficit. La restante parte della RRF e delle altre componenti del NGEU verrà utilizzata nel periodo 2024-2026.

Per consentire di avviare rapidamente 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.

[La Relazione al Parlamento]

Come previsto dall'ordinamento nazionale, il Governo, sentita la Commissione europea, ha presentato al Parlamento una Relazione con la quale richiede, ai sensi dell'art. 6 comma 5 della Legge n. 243 del 2012, l'autorizzazione ad aggiornare il piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine e gli obiettivi

programmatici di finanza pubblica, indicando la durata e la misura dello scostamento e le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento.

La richiesta di scostamento è coerente con la conferma da parte della Commissione della *General Escape Clause* anche per il 2021, che consente agli Stati Membri di continuare a perseguire politiche di sostegno mirate e temporanee, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine. Il maggiore spazio di bilancio servirà a realizzare le misure aggiuntive di sostegno all'economia e di rilancio della crescita economica di cui ho brevemente accennato in precedenza, che sarà mia cura illustrare in dettaglio una volta definita la manovra, nonché il piano di riforme strutturali e di investimenti che costituiscono parte integrante del PNRR.

[*Il quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica*]

L'insieme delle misure contenute nella Legge di Bilancio determinerà nel 2021 un'espansione fiscale valutabile in 1,3 punti percentuali di PIL, circa 24 miliardi di euro, che porteranno l'obiettivo di deficit al 7%. Tale espansione si andrà successivamente riducendo nel 2022 per consentire una graduale riduzione del deficit, puntando ad un miglioramento del saldo di bilancio nel 2023.

Gli effetti della politica di bilancio, cioè questo 1,3% di espansione, saranno rafforzati dall'azione del PNRR, che avrà un impatto positivo e crescente sul PIL in tutto il triennio, per effetto sia delle maggiori risorse disponibili, sia della composizione degli interventi previsti.

Nel complesso, per effetto di questo doppio stimolo, quello dell'espansione fiscale e di bilancio e quello degli investimenti aggiuntivi del PNRR e degli altri programmi a partire dal *Recovery*

Act Eu, le stime del PIL programmatico prefigurano una crescita del 6% nel 2021, del 3,8% nel 2022 e del 2,5% nel 2023. Tale andamento consentirà di tornare ai livelli pre-Covid (realizzati nell'ultimo trimestre 2019) nel terzo trimestre 2022. Si tratta di stime piuttosto prudenti, basate su un moltiplicatore contenuto e che persino non considerano l'impatto delle riforme che saranno adottate nell'ambito del PNRR, né l'impatto favorevole di quest'ultimo sul costo medio del debito. È ampiamente, per chi ritiene eccessivamente ottimistiche queste previsioni, misurabile la differenza contenuta che noi stimiamo tra tendenziale e programmatico e il rapporto tra questa crescita programmatica aggiuntiva e l'espansione fiscale che si determina con gli investimenti e lo stimolo fiscale del 21 e 22. Come si vedrà sono stime molto prudenti. E inoltre non tengono conto né dell'impatto delle riforme, che noi auspichiamo che ci sia, né dell'impatto ulteriore di una riduzione del costo medio del debito che è attualmente in corso, ma che non è stimata nei nostri conti.

La maggiore crescita rispetto allo scenario tendenziale sconta, nella prima parte del triennio, l'intonazione espansiva della politica di bilancio che continuerà a sostenere i redditi e l'occupazione fin quando necessario a superare l'epidemia. Successivamente, la crescita sarà trainata dagli interventi predisposti nell'ambito del PNRR e, in particolare, dall'incremento degli investimenti fissi lordi.

In questo quadro, il rapporto debito/PIL si colloca su una traiettoria credibilmente e gradualmente discendente. Le stime mostrano che dal 158% di quest'anno, il rapporto scenderebbe al 151,5% nel 2023.

Si tratta di una riduzione maggiore di quella prevista nelle stime tendenziali, che però non dipende dal ricorso a manovre di consolidamento *monstre* da realizzare negli anni a venire. Ci tengo a ricordare ancora una volta che nel DL "Rilancio" abbiamo infatti eliminato le clausole IVA con una grande operazione di pulizia del

bilancio pubblico. Per la prima volta ci troviamo così a impostare un quadro previsionale che non delinea una futura marcata correzione dei saldi di finanza pubblica attraverso un forte aumento delle imposte indirette, ma al contrario propone un sentiero di aggiustamento realistico e sostenibile che tiene anche conto delle risorse accantonate per il finanziamento di determinati interventi di politica economica che saranno attuati nei prossimi anni. Questo percorso di graduale e sostenibile riduzione del debito non è basato su una promessa di grande correzione basata sulle clausole di salvaguardia ed è al netto di risorse già previste per finanziare le scelte di policy dei prossimi anni, a partire naturalmente dalla riforma fiscale.

L'obiettivo di più lungo termine continua a essere rappresentato dalla riduzione del debito della PA al di sotto dei livelli pre-Covid nell'arco di un decennio, grazie all'effetto combinato di un miglioramento del saldo primario e di un andamento della crescita migliore del passato decennio.

Il quadro programmatico prevede inoltre, dal lato della spesa, l'avvio di un'attività di revisione e riqualificazione della spesa corrente che, impostata su una prospettiva di medio periodo, consentirà di dare maggiore spazio a componenti della spesa quali l'istruzione e la ricerca. Dal lato delle entrate, il gettito addizionale derivante dalla maggiore crescita attesa sarà accompagnato da politiche di contrasto alle frodi e all'evasione e, in generale, di miglioramento della *compliance*. È intenzione del Governo rendere queste attività maggiormente trasparenti e tangibili, come già avvenuto con la misura di riduzione del cuneo fiscale recentemente introdotta, che in buona misura è stata finanziata con i proventi della lotta all'evasione.

Per mostrare la coerenza tra gli andamenti di finanza pubblica e il PNRR, il quadro di programmazione triennale della NADEF è esteso al periodo 2024-2026. Le risorse messe a disposizione dall'Europa, così come il PNRR, coprono infatti il periodo 2021-2026.

Nello scenario programmatico 2021-2026 si punta al conseguimento di un surplus primario (che arriverà in termini strutturali al 2,5% del PIL nel 2026), che tuttavia richiederà un aggiustamento dei conti estremamente contenuto (0,5 punti percentuali di PIL cumulativamente), sempre al netto delle risorse aggiuntive del *Recovery Plan* che manterranno una intonazione espansiva delle politiche di bilancio anche negli anni in cui ci sarà questa piccola correzione.

Quando si affronta il tema del surplus primario, un Ministro dell'Economia e delle Finanze si trova inevitabilmente fra due fuochi, da un lato chi vorrebbe vedere un elevato surplus primario per assicurare una marcata discesa del rapporto fra debito e PIL, e dall'altro chi considera elevati surplus primari un segno di politiche indebitamente restrittive. Vorrei ribadire che con il programma sintetizzato nella NADEF il Governo punta a far ripartire la crescita utilizzando le leve virtuose della buona gestione della finanza pubblica, della credibilità e dello stimolo macroeconomico nella

fase di ripartenza. Su questa base il Governo inserisce il propulsore aggiuntivo dei maggiori investimenti e della ‘competitività sostenibile’ fornito dal *Recovery Plan* europeo.

Poste così le basi per una crescita più elevata, il saldo di bilancio nel periodo 2023-2026 viene portato al disotto di quello tendenziale con una moderata correzione di bilancio. Il saldo primario a cui puntiamo ad arrivare nel 2026 sarà infatti ottenuto con un output gap positivo; pertanto in termini strutturali esso sarà pari, secondo le stime utilizzate nella simulazione riportata nella NADEF, a circa il 2 per cento del PIL, sempre al netto delle risorse aggiuntive che quindi vanno poi computate per quello che possiamo definire il saldo effettivo.

Il Governatore della Banca d’Italia, nelle Considerazioni finali di quest’anno, argomentava che “un avanzo primario dell’ordine dell’1,5 per cento del PIL sarebbe necessario anche solo per stabilizzare il rapporto tra debito e prodotto”.

Il punto principale è, quindi, che l'attuale congiuntura europea ci consente di impostare una strategia di consolidamento della finanza pubblica basata sulla crescita e non sull'austerità fine a sé stessa. E questa è un'opportunità che non dobbiamo assolutamente mancare!

Ribadisco pertanto l'importanza di utilizzare al meglio i fondi del *Recovery Plan*, e segnatamente le sovvenzioni, poiché esse sono un fattore chiave per riavviare il motore della crescita e per far sì che tale crescita sia equa e sostenibile. Come vedete questa equazione molto virtuosa, che offre obiettivamente al paese un'opportunità straordinaria di contemperare l'obiettivo di aumentare la crescita e l'occupazione, di rafforzare il proprio welfare e al tempo stesso di mettere in modo credibile il debito su un sentiero di riduzione, si basa sulla nostra capacità di utilizzare al meglio queste risorse, le risorse di NGEU. Ed è un elemento su cui dobbiamo concentrare la nostra attenzione.

[*Conclusioni*]

Di fronte a una crisi repentina e molto profonda, il nostro Paese ha reagito prontamente, limitando le sofferenze economiche e sociali. Facendo tesoro dell'esperienza recente l'Unione Europea, anche grazie al contributo dell'Italia, ha adottato importanti decisioni per evitare che la crisi congiunturale che stiamo vivendo diventasse strutturale.

Abbiamo pertanto un'opportunità straordinaria per cogliere i fattori positivi emersi durante la crisi e trasformare la nostra economia, per superare definitivamente i nodi che finora hanno limitato il nostro sviluppo.

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.