

**Audizione del Ministro Daniele Franco in ordine al
Documento di economia e finanza per il 2021 e all'annessa
Relazione al Parlamento (art. 6, legge n. 243 del 2012)
[Commissioni congiunte Bilancio di Camera e Senato]**

On. Daniele Franco
Ministro dell'Economia e delle Finanze

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

vi ringrazio per l'opportunità di illustrare **il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021**, che contiene il quadro delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per i prossimi anni.

Il Governo ha scelto di avvalersi della possibilità di inglobare il Programma Nazionale di Riforma (PNR) all'interno del Programma Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR), come previsto dal Regolamento istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza. Pertanto, il PNR non è stato presentato separatamente, ma sostituito da una trattazione riguardante le riforme all'interno del PNRR che sarà definito nei prossimi giorni e presentato nei termini previsti alla Commissione Europea.

Il Governo ha ritenuto opportuno anettere al DEF una nuova richiesta di autorizzazione al Parlamento per ampliare il ricorso all'indebitamento rispetto a quanto già previsto finora.

Questa decisione muove dalla convinzione che nella situazione attuale la politica di bilancio debba continuare a

sostenere il sistema economico e debba accompagnarlo nella prossima fase di ripartenza.

L'economia italiana nel 2020

L'andamento dell'economia italiana e internazionale continua a essere condizionato dall'epidemia da COVID-19 e dalle misure necessarie a contenerne la diffusione.

Nel 2020, dopo la forte caduta registrata nel primo semestre, il PIL in termini reali ha nettamente recuperato nel trimestre estivo per poi tornare a scendere nell'ultimo trimestre. Il calo di fine 2020 è dipeso dall'inasprimento delle misure restrittive per contenere la diffusione dell'epidemia. Secondo le stime ufficiali dell'Istat, il 2020 si è chiuso con una caduta del PIL pari all'8,9 per cento in termini reali e al 7,8 per cento in termini nominali. Si tratta di un crollo con pochi precedenti nella storia. È pur vero, però, che la contrazione è stata inferiore a quanto ci si potesse aspettare.

L'andamento dell'attività è stato superiore alle attese per via di due fattori principali. In primo luogo le misure di

contenimento sono diventate via via più mirate e articolate permettendo, a differenza del *lockdown* del marzo-aprile scorso, che l'attività dell'industria manifatturiera e delle costruzioni non si interrompesse. In secondo luogo, la risposta della politica di bilancio è stata imponente, prevedendo interventi di sostegno al sistema economico per 108 miliardi (6,5 per cento del PIL) in termini di indebitamento netto.

Anche la risposta di politica economica dei nostri principali partner commerciali, caratterizzata da rilevanti aiuti economici a famiglie e imprese, ha contribuito a sostenere le esportazioni italiane.

Il mercato del lavoro ha registrato un'evoluzione sfavorevole. Le ore lavorate sono calate dell'11 per cento, le unità di lavoro armonizzate (ULA) del 10,3 per cento. L'occupazione, come rilevato dall'indagine sulle forze di lavoro, è tuttavia scesa solo del 2,8 per cento, per effetto dell'introduzione dello strumento della c.d. cassa integrazione in deroga, che ha consentito di minimizzare i rischi di disoccupazione.

Le tendenze più recenti

Passando all'anno in corso, si stima che nel primo trimestre del 2021 il PIL abbia continuato a contrarsi, sia pure in misura inferiore al calo registrato nel trimestre precedente.

Alla luce dell'incremento della produzione industriale nel primo bimestre, è probabile che nel primo trimestre il valore aggiunto dell'industria sia aumentato, così come la produzione delle costruzioni. Al contrario, il prodotto dei servizi, maggiormente condizionato dalle misure di contenimento dell'epidemia, sarebbe ulteriormente diminuito. Dal lato della domanda, i consumi sono rimasti deboli; l'andamento degli investimenti e delle esportazioni è probabilmente stato più positivo.

L'andamento del PIL continua pertanto ad essere influenzato negativamente dalle misure di contrasto all'epidemia da Covid-19.

Le stime tendenziali contenute nel DEF (che tengono conto della versione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata in gennaio e del decreto legge “sostegni” del mese scorso) indicano la crescita annuale del PIL per il 2021 al 4,1 per cento, a fronte del 6,0 per cento

contenuto nel quadro programmatico della NADEF pubblicata nel settembre 2020. La revisione al ribasso è dipesa da un quadro epidemiologico più severo delle attese e sostanzialmente in linea con lo scenario più sfavorevole contenuto nella NADEF.

Per i prossimi mesi, le stime suggeriscono un aumento del PIL nel secondo trimestre, grazie a una graduale riapertura delle attività economiche e alla ripresa dell'economia globale. La crescita accelererebbe nel terzo trimestre, per poi proseguire nel quarto.

Lo scenario tendenziale si basa sull'ipotesi che entro il mese di ottobre si riesca a vaccinare l'80 per cento della popolazione e che, dopo l'estate, l'ulteriore allentamento delle misure di contenimento dell'epidemia influisca positivamente sull'attività economica.

In questo contesto, il PIL, dopo il già citato recupero di quest'anno, salirebbe del 4,3 nel 2022, del 2,5 per cento nel 2023 e del 2,0 per cento nel 2024.

Le ipotesi su cui si basa il quadro tendenziale sono ovviamente soggette a rischi al ribasso, data l'incertezza che persiste sul futuro andamento della pandemia.

Il perdurare della debolezza economica rischia di pesare ulteriormente su alcune categorie sociali e produttive e di produrre danni permanenti al tessuto produttivo. Ad esempio, la chiusura definitiva di posizioni lavorative e di aziende che in condizioni normali sarebbero in grado di stare sul mercato potrebbe indebolire la capacità di crescita del Paese anche nel medio e lungo periodo.

Per rispondere a questa situazione nello scorso mese di marzo il Governo ha realizzato un primo e significativo intervento. Ricordo, infatti, che utilizzando il margine di manovra di 32 miliardi richiesto dal precedente esecutivo, il Governo ha perfezionato un Decreto-Legge contenente un ampio articolato di interventi a favore di imprese, lavoratori e famiglie, destinando particolare attenzione ai settori più colpiti dalle chiusure.

In particolare, quel decreto ha previsto stanziamenti per l'acquisto di vaccini e farmaci e per il finanziamento della strategia sanitaria di contrasto all'epidemia; ha rifinanziato fino alla fine dell'anno la Cassa integrazione; ha predisposto l'erogazione in tempi rapidi di nuovi contributi a fondo perduto calibrati sulla perdita di fatturato registrata in media nel 2020 rispetto all'anno precedente; ha previsto risorse per

gli strumenti di contrasto alla povertà, quali il Reddito di Cittadinanza e il Reddito di emergenza.

L'esigenza di un nuovo scostamento

Per fronteggiare l'incertezza del quadro epidemiologico ed economico e per minimizzare i rischi connessi con il perdurare di questa fase, il Governo ritiene necessario rafforzare la spinta a uscire dalla crisi.

Dal punto di vista sanitario questo richiede il potenziamento di tutti gli strumenti a disposizione, dalla campagna di vaccinazione, all'impulso alla ricerca medica e al rafforzamento del Sistema sanitario nazionale.

In campo economico è necessario predisporre nuovi interventi immediati di sostegno e rilancio che, oltre a velocizzare l'avvio della ripresa, assicurino che questa sia sostenuta e duratura, accompagnandosi al forte stimolo al rilancio dell'economia che sarà fornito, nel medio termine, dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Queste ragioni hanno portato il Governo, congiuntamente alla presentazione del DEF, a richiedere al Parlamento di

autorizzare un nuovo scostamento dal percorso di rientro verso l'obiettivo di medio termine ai sensi della Legge 243 del 2012.

L'entità dello scostamento richiesto per gli interventi urgenti del prossimo decreto legge è di 40 miliardi per l'anno in corso; contestualmente si richiede l'autorizzazione di uno scostamento medio di circa 6 miliardi per anno nel periodo 2022-2033, così da poter reperire risorse principalmente finalizzate al finanziamento di spese per investimenti pubblici.

Per il 2021 si prevedono maggiori stanziamenti di Bilancio per 50 miliardi. Il maggior fabbisogno di cassa è corrispondentemente stimato in 43 miliardi.

Per effetto di questo ulteriore intervento, i sostegni al sistema economico sin qui disposti dal Governo per il 2021 sarebbero pari a 72 miliardi, superando il 4 per cento del PIL.

Questa imponente azione di sostegno all'economia segue quella realizzata lo scorso anno per il quale sono state impiegate risorse pari a 108,3 miliardi (in termini di indebitamento netto), il 6,5 per cento del PIL

L'auspicio del Governo è che, grazie al miglioramento delle condizioni epidemiologiche ed economiche, questo sia l'ultimo intervento di tale portata. Resta comunque l'impegno del Governo a sostenere l'economia per tutto il periodo che sarà necessario, se ne ricorreranno le condizioni.

La strategia di politica di bilancio

Le risorse richieste con lo scostamento saranno utilizzate con una duplice finalità.

In primo luogo, in continuità con quanto fatto con lo scorso decreto e con quelli introdotti nel 2020, è ancora essenziale continuare a sostenere l'economia con grande determinazione, compensando anzitutto i lavoratori, le famiglie e le imprese più danneggiati dalle misure restrittive che si sono rese necessarie. Questo risponde a ragioni di solidarietà e coesione sociale, da un lato, e all'obiettivo di scongiurare il rischio di danni permanenti al tessuto produttivo, dall'altro.

In secondo luogo, parte delle risorse dello scostamento saranno utilizzate per accompagnare e rafforzare la risposta dell'economia nelle prime fasi della ripresa nei prossimi

trimestri. È essenziale tornare presto a crescere a ritmi sostenuti e in modo duraturo.

Dobbiamo avviare un processo di ripresa senza interruzioni che ci conduca a recuperare l'anno prossimo i livelli di prodotto precedenti la crisi.

Il decreto è ancora in fase di definizione; conterrà nuovi contributi a fondo perduto, compresa una compensazione per i costi fissi, e destinerà risorse al rafforzamento della resilienza delle aziende più colpite dalle chiusure, alla disponibilità di credito e alla patrimonializzazione delle imprese. Sono allo studio interventi a favore dei giovani per l'acquisto della prima casa e delle famiglie più in difficoltà, anche attraverso lo stanziamento di ulteriori risorse per gli Enti territoriali.

Come anticipato, la strategia che il Governo intende mettere in atto con questo nuovo scostamento non si esaurisce, tuttavia, nell'anno in corso. La seconda e fondamentale gamba della strategia di uscita dalla crisi e di ritorno allo sviluppo ha un orizzonte pluriennale e si baserà su un forte impulso agli investimenti.

Come noto, a breve finalizzeremo il PNRR che, oltre a delineare una serie di riforme strutturali, consentirà di programmare e finanziare investimenti per oltre 190 miliardi. Si tratta di un programma imponente. Ciononostante il Governo ritiene opportuno rafforzare il programma di investimenti del PNRR con lo stanziamento di ulteriori risorse nazionali a carico del Bilancio dello stato destinate a una serie di progetti aggiuntivi considerati prioritari che non hanno trovato capienza nell'ambito dei fondi europei.

Nello specifico, per il periodo 2022-2033 il decreto in corso di definizione impiegherà ulteriori 56,5 miliardi per questa finalità; si tratta di circa 5 miliardi in media d'anno, con importi annuali compresi tra 4 e 6,5 miliardi.

In particolare:

- 30,5 miliardi, stanziati negli anni 2021-2026, per la realizzazione del Piano nazionale di investimenti complementari al PNRR;
- Circa 10,5 miliardi da destinare al finanziamento di grandi opere nel settore ferroviario;

- 15,5 miliardi reintegreranno il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) delle risorse utilizzate a copertura dei progetti contenuti nel PNRR.

Nello stesso periodo, ulteriori circa 14 miliardi concorreranno a coprire il costo del maggior debito derivante dallo scostamento. Complessivamente, tra il 2022 e il 2033, il decreto comporta un utilizzo di risorse per circa 72,5 miliardi di euro.

Le risorse del Piano Complementare sono destinate a progetti che, seppur ritenuti prioritari, non è stato possibile includere nel Programma europeo dato l'ammontare complessivo di risorse destinate all'Italia per tale Programma.

Grande attenzione viene rivolta agli investimenti per il Sud. La scelta di concentrare rilevanti risorse al Sud ha un duplice obiettivo: colmare gli squilibri territoriali esistenti nella dotazione infrastrutturale e far sì che il Mezzogiorno possa effettivamente concorrere alla fase di rilancio economico del Paese.

Oltre ai progetti già contenuti nel PNRR e nel Piano complementare, si prevede il rifinanziamento per 15,5 miliardi del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC). Tale

rifinanziamento ricostituisce le risorse del Fondo volte a garantire l'effettiva addizionalità dei progetti da realizzare attraverso le risorse del FSC. Gli ulteriori investimenti nell'alta velocità ferroviaria dovrebbero inoltre interessare fortemente le tratte meridionali.

Gli investimenti del Piano Complementare saranno corredati di obiettivi quantitativi e traguardi intermedi (*target* e *milestone*) e saranno monitorati e controllati dalle Autorità nazionali con le stesse modalità previste per il PNRR, pur non essendo oggetto di rendicontazione alla Commissione europea.

Questo approccio consentirà di ripensare l'attuale sistema di programmazione-valutazione-realizzazione degli investimenti, indirizzando i soggetti attuatori a definire, sin dalla fase progettuale, progetti ben strutturati e in linea con gli obiettivi qualitativi e di risultato preventivamente fissati.

Inoltre, l'approccio europeo, basato su *target* e *milestone* secondo una *timeline* predefinita, consente di monitorare tutte le fasi di realizzazione di un intervento pubblico e identificare tempestivamente le cause che possono determinare il blocco degli investimenti. In particolare, questo sarà molto utile nelle fasi precedenti a quella esecutiva, nella quale si concentra

gran parte dei ritardi delle amministrazioni e delle stazioni appaltanti.

In sintesi, utilizzeremo lo scostamento richiesto per intraprendere un programma di spesa molto ambizioso che riteniamo essenziale (nel breve termine e nel medio-lungo termine) per sostenere l'economia in questa fase emergenziale e per assicurare una ripresa solida e duratura.

Le previsioni programmatiche e la finanza pubblica

L'incremento di risorse e investimenti finanziati dal PNRR e dagli interventi del prossimo decreto avrà un impatto espansivo rispetto allo scenario tendenziale, lungo l'arco del periodo di previsione.

Nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL è superiore a quello tendenziale di circa mezzo punto sia quest'anno che il prossimo, rispettivamente al [4,5] e al [4,8] per cento. Si tratta di valutazioni complessivamente prudenti.

Tale dinamica rafforzata porterebbe il PIL annuale nel 2022 a sfiorare il livello del 2019. Tale livello sarebbe poi

ampiamente sorpassato nel 2023, grazie ad un tasso di crescita del 2,6 per cento.

Dobbiamo evitare quanto accaduto dopo la precedente recessione: nel 2019 il PIL italiano era ancora di circa 4 punti percentuali sotto il livello del 2007.

Ovviamente la strategia di rilancio varata la settimana scorsa dal Governo ha un impatto significativo sui conti pubblici di cui diamo ampia evidenza nel DEF.

La previsione di disavanzo per il 2021 sale all'11,8 per cento del PIL, dal 7,0 per cento previsto nella Legge di Bilancio per il 2021 e dall'8,8 per cento della Relazione al Parlamento di gennaio.

La revisione al rialzo sconta per 0,7 punti il peggioramento del quadro tendenziale di finanza pubblica e per i restanti 2,3 gli effetti del prossimo decreto legge.

Il peggioramento del tendenziale, a sua volta, riflette per 0,4 punti la minore dinamica del PIL rispetto a quanto atteso alla fine dello scorso anno e per circa mezzo punto il riporto – per competenza – al 2020 dei versamenti di imposte e contributi sospesi dai decreti leggi dello scorso anno che saranno incassati nel 2021 e nel 2022, parzialmente

compensati, per 0,2 punti, dalla rimodulazione di alcune voci del conto, soprattutto di spesa.

La nuova stima di disavanzo (11,8 per cento) è quindi in aumento di oltre 2 punti percentuali del PIL rispetto allo scorso anno (9,5 per cento). Si tratta di un valore di disavanzo estremamente elevato, sebbene in larga parte riconducibile a misure temporanee destinate a riassorbirsi già dal prossimo anno. Nel 2022, infatti, l'indebitamento netto si dimezza collocandosi al 5,9 per cento del PIL; in termini strutturali il saldo migliora di circa 4 punti, al 5,4 per cento.

Nel DEF il Governo ribadisce che, superata la fase di emergenza, ricondurre gradualmente il disavanzo su livelli più contenuti sarà una priorità. Ciò anche alla luce del fatto che le regole di bilancio europee, attualmente sospese, torneranno in vigore realisticamente a partire dal 2023, sebbene con qualche possibile modifica che il Governo auspica.

Nel biennio seguente, il saldo strutturale migliorerà di 1,0 e 0,6 punti percentuali, rispettivamente nel 2023 e nel 2024. L'indebitamento netto continuerà la sua discesa portandosi al 4,3 e al 3,4 per cento rispettivamente nel 2023 e nel 2024. Il calo proseguirà anche nei due anni successivi alla fine

dell'orizzonte del DEF, raggiungendo il 3,0 per cento nel 2025 e il 2,3 nel 2026.

Il miglioramento dei conti è senza dubbio quantitativamente rilevante; andrà perseguito con determinazione e senza ritardi. Nonostante il miglioramento, infatti, il saldo primario resta negativo lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, passando da un disavanzo dell'8,5 per cento a un disavanzo dello 0,8 per cento nel 2024. Tornare a un saldo primario in avanzo sarà necessario per dare un contributo alla riduzione del debito.

Il debito pubblico

Il rapporto tra debito e prodotto è salito al 155,8 per cento alla fine del 2020, dal 134,6 per cento nel 2019. L'incremento, pari a 21,2 punti percentuali del PIL, è riconducibile per oltre la metà alla caduta del prodotto in termini nominali. Le misure discrezionali introdotte con i decreti dello scorso anno e l'operare degli stabilizzatori automatici spiegano la parte rimanente.

Alla luce del nuovo quadro programmatico, tale rapporto quest'anno dovrebbe aumentare di ulteriori 4 punti percentuali, arrivando a sfiorare il 160 per cento.

Già dal prossimo anno il debito inizierebbe a diminuire; la riduzione che stimiamo è di 3,5 punti percentuali nel 2022 e 1,3 e 2,3 punti rispettivamente nel 2023 e nel 2024.

Nelle previsioni del DEF il calo del debito riflette principalmente due fattori: un costo medio storicamente basso e ancora in discesa per alcuni anni e una crescita nominale del prodotto particolarmente sostenuta, sia per il rimbalzo atteso nel biennio 2021-22, sia per effetto degli investimenti connessi col PNRR.

Il costo medio del debito passerebbe dal 2,4 per cento del 2020 all'1,8 del 2024. Per i prossimi anni ci si attendono infatti tassi di mercato molto bassi – rispetto al costo medio del debito – e in risalita solo graduale.

Questa previsione riflette da un lato l'intonazione accomodante della politica monetaria e dall'altro le prospettive di crescita del paese che, se realizzate, conterranno il rischio di credito e quindi il rendimento dei titoli pubblici.

Occorre tuttavia ricordare che alla fine dell'orizzonte di previsione del DEF, il debito in rapporto al prodotto sarebbe superiore al 150 per cento. Successivamente, secondo le analisi di sensitività del DEF (elaborate in base a criteri molto rigorosi e secondo metodologie standardizzate a livello europeo) potrebbe mantenersi su livelli elevati per un periodo di tempo prolungato.

Stabilire un credibile percorso di rientro da livelli di debito così elevati sarà essenziale per confermare ai mercati l'impegno italiano a garantire la sostenibilità di lungo periodo del nostro debito. Le crisi finanziarie e, successivamente, quella pandemica hanno mostrato quanto sia importante poter disporre di ampi margini di manovra per affrontare situazioni congiunturali avverse. Un livello elevato di debito ci priva di tali margini e rischia di renderci impotenti al verificarsi di nuove crisi.

Il contributo prioritario alla riduzione del debito dovrà provenire da una sostenuta crescita economica, a sua volta indotta dall'attuazione del PNRR, nonché dal programma di investimenti aggiuntivi che il Governo ha deciso di finanziare. La rapida e completa attuazione del Piano è, dunque, la principale sfida che il Paese deve affrontare.

Gli investimenti pubblici crescerebbero quest'anno del 26 per cento (oltre 11 miliardi), portandosi al 3,2 per cento del prodotto (dal 2,7 per cento del 2020); la crescita continuerebbe negli anni successivi.

Nel quinquennio precedente la crisi finanziaria del 2008-09, in rapporto al prodotto, gli investimenti pubblici sono stati mediamente pari al 3,2 per cento del PIL. Dal 2014 in avanti si sono attestati su una media annua inferiore di quasi un punto, intorno al 2,4 per cento del PIL. Il nuovo programma di spesa, finanziato sia con risorse della UE sia interne, può far sì che già nel prossimo triennio gli investimenti superino il livello osservato negli anni precedenti la crisi economico-finanziaria.

Ciò può rappresentare un forte stimolo alla crescita potenziale del Paese e, quindi, dare un contributo di grande rilievo alla sostenibilità del debito.

Al contempo, una prudente gestione della finanza pubblica sarà necessaria per incamminarci lungo un percorso di riduzione del debito.

Questo sarà indispensabile anche alla luce del contesto europeo in cui si troverà a operare la politica di bilancio nei prossimi anni.

Come detto, le condizioni finanziarie per l'emissione dei nostri titoli di debito sono distese anche grazie ai rilevanti programmi di acquisto da parte della BCE. Tali misure continueranno a essere operative fintantoché l'emergenza pandemica e la necessità di un accomodamento monetario lo richiederanno; verrà tuttavia previsto un processo di rientro, seppur graduale, non appena le condizioni lo consentiranno e il supporto dell'Eurosistema verrà pertanto progressivamente ridotto.

Ci troviamo, inoltre, in un contesto in cui le regole di bilancio europee sono sostanzialmente sospese e ci aspettiamo che lo restino anche il prossimo anno. Sebbene riteniamo che tali regole dovranno essere oggetto di un ripensamento, certamente torneranno in vigore nei prossimi anni per assicurare finanze pubbliche in ordine in tutti i paesi della UE.

Tenendo conto, dunque, che questa situazione peculiare non è destinata a durare per sempre è necessario dare avvio a una riflessione per guidare il futuro rientro dalla situazione attuale di eccessivo indebitamento. Il Governo ha promosso

un ambizioso piano di investimenti che deve essere portato avanti senza indugi. Maggiore attenzione andrà quindi rivolta alla spesa corrente che dovrà fornire un contributo importante al risanamento dei conti pubblici.

L'auspicio del Governo è che il nuovo scostamento di bilancio che chiediamo al Parlamento di approvare raccolga il sostegno di tutte le forze politiche e che sia l'ultimo, prima di una generale ripresa della nostra economia. Grazie anche alla piena attuazione del piano di vaccinazione, il Paese potrà avviarsi su un sentiero di ripresa che consenta di superare uno dei periodi più difficili della storia repubblicana.

Vi ringrazio per l'attenzione.