



CGIL



UNA MANOVRA DI IMPATTO

Documento Programmatico di Bilancio 2021
Effetti della manovra triennale e simulazioni

Area delle Politiche per lo Sviluppo



27 ottobre 2020



I giorni passano e la Legge di Bilancio non si vede. Secondo il calendario istituzionale, entro la metà di ottobre il Governo avrebbe dovuto inviare il disegno di legge di Bilancio 2021-2023, assieme al Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2021, alla Commissione europea e poi al Parlamento italiano. C'è di più. L'impegno era di inviare anche lo Schema del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ossia la prima bozza del cosiddetto *recovery plan* italiano, che – seguendo le Linee Guida per la definizione del PNRR diffuse dal Governo a metà settembre – avrebbe dovuto anticipare i principali progetti di investimento e di riforma da realizzare attraverso le risorse del Next Generation EU (NGEU), il famoso *Recovery fund* europeo. Perché questo ritardo?

Un passo indietro. Nel DPB 2021, inviato alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano lo scorso 19 ottobre, si assume il quadro macroeconomico e di finanza pubblica – con poche variazioni rispetto alla Nota di aggiornamento del DEF 2020 – entro il quale il Governo intende programmare la manovra per il prossimo triennio.

Quadro programmatico di crescita del PIL e di finanza pubblica (% PIL nominale)

	2020			2021			2022			2023		
	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021
Tasso di crescita del PIL reale	-8,0	-9,0	-9,0	4,7	6,0	6,0		3,8	3,8		2,5	2,5
Tasso di crescita del PIL nominale	-8,0	-8,0	-8,0	6,1	6,8	6,8		5,1	5,1		3,7	3,7
Indebitamento netto P.A.	-7,1	-10,8	-10,5	-4,2	-7,0	-7,0		-4,7	-4,7		-3,0	-3,0
<i>di cui:</i> Interessi passivi	3,6	3,5	3,5	3,6	3,3	3,3		3,2	3,1		3,2	3,1
Saldo primario	1,1	-7,3	-7,0	1,3	-3,7	-3,7		-1,6	-1,6		0,1	0,1
Saldo di bilancio strutturale	-3,6	-6,4	-6,1	-3,0	-5,7	-5,7		-4,7	-4,8		-3,5	-3,7
Avanzo primario corretto per il ciclo	0,2	-2,7	-2,4	0,8	-2,1	-2,2		-1,4	-1,5		-0,4	-0,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	-3,7	-4,6	-4,6	-1,4	-1,6	-1,6		-0,1	-0,1		0,5	0,6
<i>Output gap</i>	-6,7	-8,5	-8,4	-2,6	-2,9	-2,9		-0,2	-0,1		0,9	1,1
Misure <i>una tantum</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2		0,2	0,2		0,1	0,1
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,9	-0,2	-0,2	0,3	-0,1	-0,1		1,0	0,9		1,3	1,3

Fonte: DPB 2021 tavola III.1-6; NADEF 2020, tavole I.4 e III.3; DEF 2020, tavola R1 e I.2.

Gli obiettivi programmatici di crescita e di conseguenza, di finanza pubblica riportati nel documento si basano su una stima dell'impatto delle voci principali della manovra dichiarata su uno scenario tendenziale. Lo scenario considerato 10 giorni fa, a sua volta, è fondato sul contenimento della pandemia e su una ripresa della crescita del PIL del terzo e del quarto trimestre di quest'anno. Qui sta il punto. La stima preliminare del PIL nel terzo trimestre verrà resa nota dall'ISTAT il prossimo 30 ottobre. L'Ufficio parlamentare di Bilancio (Upb) stima un rimbalzo





di circa il 12 per cento (13,6 secondo le previsioni del Governo), che tuttavia si collocherebbe su valori ancora inferiori di otto punti percentuali a quelli pre-COVID. Nel quarto trimestre 2020, invece, l'impulso positivo derivato dal rallentamento della pandemia durante l'estate si esaurirebbe e la variazione congiunturale del PIL sarebbe appena positiva nello scenario di base, che però non considera gli effetti della nuova ondata dell'epidemia.

Le possibilità di crescita dell'economia italiana nello scorcio finale dell'anno dipendono fortemente dall'evoluzione dell'epidemia, che nelle ultime settimane ha ricominciato a diffondersi velocemente in Italia – come in Europa – comportando l'introduzione di nuove restrizioni da parte del Governo e degli Enti locali. L'Upb prova a delinearne l'impatto sul PIL e calcola che gli effetti negativi nel quarto trimestre potrebbero andare da 3 a 8 punti percentuali nello scenario più avverso, contro la previsione di 0,4 punti dello scenario di base. La variazione del PIL nel complesso del 2020 ne risulterebbe intaccata, da uno a due punti percentuali, ma gli effetti sarebbero maggiori sulla crescita del 2021 a causa del trascinamento statistico.

Anche il Governo nel DPB ha previsto uno scenario di recrudescenza dell'epidemia che riporterebbe la variazione del PIL su un sentiero negativo nel quarto trimestre 2020 (con una caduta del PIL per l'intero 2020 pari a -10,5 anziché -9 per cento e la crescita 2021 si fermerebbe all'1,8 per cento, contro il 5,1 del tendenziale). Eppure, a oggi, l'impostazione della prossima Legge di Bilancio resta quella anticipata nel DPB, che è stata costruita in ragione di uno scenario più ottimistico, purtroppo sempre più improbabile.

Indicatori di finanza pubblica (segno – per peggioramento del saldo)

<i>(dati in percentuale del PIL)</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Interventi Decreti emergenza		-6,1	-1,8	-1,9	
Indebitamento netto tendenziale (a)	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
Variazione rispetto all'anno precedente (a')	0,6	-9,2	5,1	1,6	0,8
Interventi netti in manovra (b)		-0,3	-1,3	-0,6	0,3
Impatto delle sovvenzioni sul saldo (c=c'+c'')			0	0	0
Utilizzo sovvenzioni NGEU (c')			-0,8	-1,1	-1,5
Risorse in entrata sovvenzioni (c'')			0,8	1,1	1,5
Indebitamento netto programmatico (d=a+b+c)	-1,6	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0
Variazione rispetto all'anno precedente (d')	0,6	-8,9	3,8	2,3	1,7
Interventi netti con contenuto espansivo (e=b+c')			-2,1	-1,7	-1,2
<i>(dati in euro)</i>					
Interventi Decreti emergenza Covid-19		100,3	31,3	35,5	
Interventi netti manovra in miliardi di euro		4,9	22,9	11,1	-5,7
Sovvenzioni RRF e React-EU in miliardi di euro			14,0	20,0	28,0
<i>Prestiti RRF in miliardi di euro</i>			<i>11,0</i>	<i>17,5</i>	<i>15,0</i>
PIL nominale	1.790	1.647	1.759	1.848	1.917

Fonte: elaborazioni su dati MEF (NADEF 2020 e DPB 2021). (1) Le risorse di copertura della manovra includono la retroazione fiscale per il biennio 2022-23. (2) Next Generation EU. L'utilizzo riguarda parte delle sovvenzioni sia della RRF che dei programmi React-EU. (*) Ipotesi 2022 e 2023 in assenza dei valori della retroazione fiscale. (3) Le maggiori risorse per interventi anche nel 2020, derivanti dal ricalcolo dell'indebitamento netto nel DPB 2021, che si stima inferiore di circa 0,3 punti rispetto alla NADEF 2020, dovrebbero finanziare un ulteriore provvedimento di emergenza ('DL Ristori') già prima della manovra in ddl Bilancio.





Proviamo, comunque, a valutare l'impatto della manovra in termini di crescita del PIL secondo il quadro programmatico del Governo e, proprio in considerazione dell'irruzione della seconda ondata nell'economia italiana, a immaginare una possibile ricomposizione della manovra per ottenere una maggiore spinta alla crescita. Nel DPB 2021 si dice che gli ambiti principali della manovra saranno:

- *“il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.)”;*
- *“significative risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, segnatamente nei settori più impattati dall'emergenza Covid-19 e con particolare riferimento al primo anno di programmazione, il 2021”;*
- *“si completa 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 alla seconda metà del 2020”, nonché “l'introduzione, già nel 2021, dell'assegno unico e universale per i figli” come anticipo della riforma fiscale annunciata per il 2022 e richiamata nell'elenco dei 22 potenziali collegati al disegno di legge di Bilancio.*

Misure discrezionali (effetti finanziari in % del PIL nominale)

	2021	2022	2023
Altro entrate / coperture	0,006	0	0
Altro entrate effetti di retroazione fiscale /coperture	0	0,698	0,372
Altro entrate/interventi	-0,044	0,036	-0,013
Altro entrate fondi UE / coperture	0,199	-0,01	-0,007
Totale maggiori entrate	0,161	0,724	0,352
Revisione e rimodulazione della spesa	0	0	0,052
Totale minori spese	0	0	0,052
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie e eco-bonus	0,002	-0,039	-0,026
Completamento del taglio del cuneo fiscale	-0,122	0,02	0,004
Incentivi per il Sud	-0,385	0,152	-0,014
Riforma fiscale	-0,171	-0,262	0,067
Sostegno agli investimenti	-0,094	-0,025	-0,014
Totale minori entrate	-0,770	-0,154	0,017
Interventi a livello territoriale	-0,055	0,017	-0,001
Interventi vari Ministeri	-0,292	0,081	0,044
Politiche invariate	-0,079	0,01	0,013
Politiche per la famiglia	-0,005	-0,004	0,008
Sostegno alle imprese	-0,299	0,188	0,056
Sostegno all'occupazione	-0,02	-0,018	0,001
Altro spese / coperture	0,129	-0,108	0,051
Altro spese / interventi	-0,095	-0,069	0,264
Sanità	-0,08	0,08	0
Totale maggiori spese	-0,796	0,177	0,436

Fonte: Servizio Studi del Senato, Nota breve n. 18, elaborazioni su DPB 2021 (Tabella III.1-12).





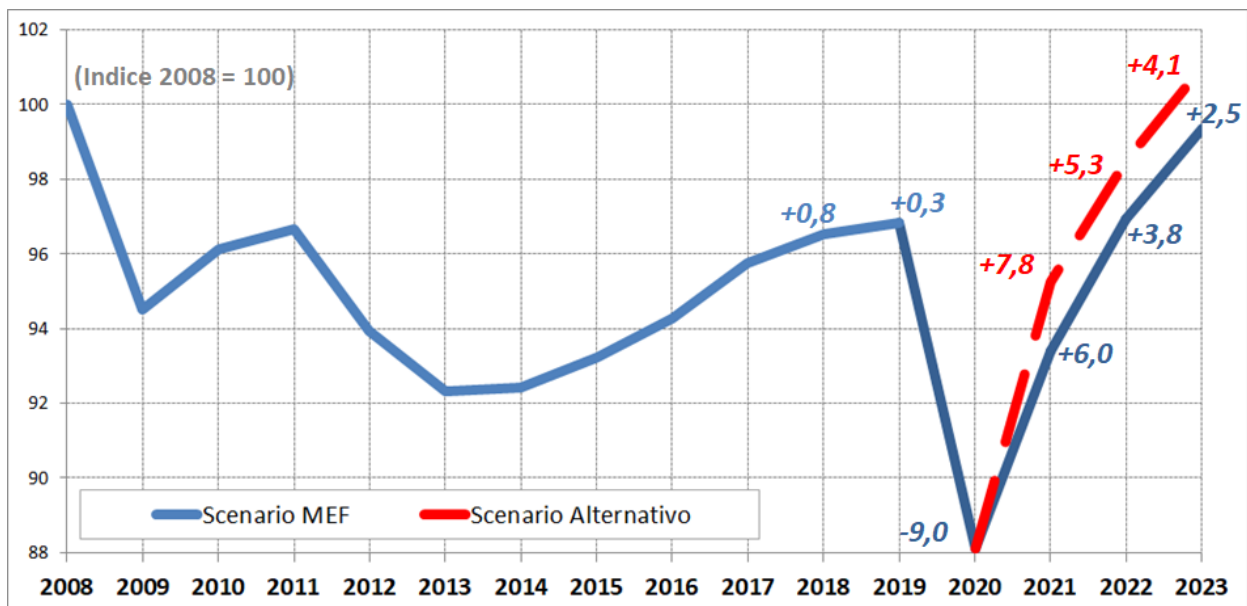
Nella manovra, inoltre, si prevede l'anticipo degli stanziamenti necessari per "il pieno utilizzo delle sovvenzioni e dei prestiti previsti da NGEU per incrementare gli investimenti pubblici in misura inedita", di cui però non se ne ha traccia.

Per calcolare l'impatto sulla crescita della manovra, possiamo utilizzare i cosiddetti [moltiplicatori fiscali](#) elaborati dall'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb). Tale strumento consente di riclassificare le diverse misure e stimarne l'impatto in termini di variazione del PIL. Secondo tali calcoli, le principali misure enunciate nel DPB 2021 alla base della dichiarata manovra in Legge di Bilancio 2021-2023 potrebbero generare una crescita aggiuntiva pari a poco più di un punto percentuale di PIL all'anno. Naturalmente, alla luce dei recenti sviluppi, la manovra (ancora non tradotta in disegno di legge di Bilancio) potrebbe cambiare.

Proprio con l'idea di utilizzare al meglio le risorse disponibili in Bilancio, abbiamo immaginato una diversa composizione della manovra. Abbiamo così spostato le risorse dedicate alle poste in manovra identificabili come incentivi alle imprese (agevolazioni fiscali e sussidi) sotto il capitolo degli investimenti pubblici. Come noto, essi determinano effetti maggiori e più duraturi sulla crescita e sull'occupazione, con impliciti riflessi positivi sugli stessi conti pubblici. A parità di risorse, obiettivi e condizioni date, abbiamo ricalcolato l'impatto di questo scenario programmatico alternativo sul PIL. Il risultato è significativo. La maggiore crescita del PIL rispetto allo scenario tendenziale nel triennio 2021-2023 si attesterebbe attorno ai tre punti percentuali ogni anno, recuperando anche la distanza con i livelli del 2008. Ciò significa che, a prescindere da quale sarà l'effettiva composizione della manovra in Legge di Bilancio 2021-2023, più risorse – ordinarie ed europee – verranno impiegate per investimenti pubblici e prima usciremo dalla crisi, definendo al tempo stesso il nuovo modello di sviluppo del Paese.

Dinamica del PIL 2008-2019 e previsioni di crescita 2020-2023

(Scenario programmatico del Governo e **Scenario alternativo** con maggiori Investimenti pubblici*)



Fonte: elaborazioni CGIL su dati ISTAT e MEF.

(*) La previsione di crescita del PIL 2021-2023, per entrambi gli scenari, è stata calcolata attraverso i moltiplicatori fiscali dell'Upb (Nota di lavoro n. 1, dicembre 2018) utilizzando le poste e le risorse descritte nel DPB 2021.

