

Quadro programmatico della NADEF 2021 (previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica)

1 ottobre 2021

- Il quadro tendenziale dell'economia italiana tracciato dalla NADEF si giova di una crescita del PIL nel 2021 (in particolare, nel secondo trimestre) superiore a quella prevista a primavera, portando il Governo a prevedere una variazione del 6,0 per cento (la previsione del DEF di aprile era 4,5 per cento). Il maggiore rimbalzo è dovuto al nuovo corso europeo e alla congiuntura internazionale favorevole, che registra un'accelerazione del commercio internazionale e delle campagne di vaccinazione dei paesi sviluppati. **L'incertezza resta alta e ancora appaiono significativi i rischi che potrebbero orientare al ribasso le previsioni di crescita** (come ha evidenza lo stesso Ufficio parlamentare di Bilancio nella lettera di validazione del quadro tracciato dalla NADEF).
- La crescita del PIL reale, secondo il quadro macroeconomico programmatico definito dal Governo, sarà del 4,7% nel 2022, del 2,8% nel 2023 e dell'1,9% nel 2024. **Il livello del 2019, dunque, sarà raggiunto a metà del 2022**, mentre la mancata crescita dovuta alla crisi pandemica (ovvero quella che si sarebbe potuta ottenere senza COVID-19) verrà recuperata solo a fine 2024. Ricordiamo che la previsione di crescita prima della pandemia per il 2020 era di appena lo 0,6%: prendere a riferimento il 2019 per la ripresa indica un sentiero di crescita moderatissima, soprattutto in riferimento all'iniezione di risorse previste dal PNRR.
- Oltre alla ripresa dell'export, la domanda interna crescerà più del previsto. In particolare, i consumi delle famiglie registreranno un incremento maggiore rispetto all'espansione del reddito, probabilmente per la fine della tendenza al risparmio messa in atto dalle famiglie durante la pandemia. Al contrario **la spesa pubblica viene ridimensionata rispetto al DEF di aprile**.
- Gli investimenti, invece, crescono più delle attese, quest'anno per effetto delle misure di ristoro e sostegno contro l'emergenza, nei prossimi anni principalmente trainati dagli investimenti del PNRR. Nel complesso, gli investimenti pubblici passano dal 2,9% del PIL del 2019 al 3,4% del PIL nel 2024, incidenza ben lontana dall'obiettivo del 6% che il Sindacato ha chiesto unitariamente. Rammentiamo che la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea era di utilizzare le risorse del PNRR per investimenti "aggiuntivi". Viceversa, nel triennio 2022-2024, il peso degli investimenti pubblici ordinari diminuisce suggerendo che le risorse del PNRR siano, almeno parzialmente, sostitutive. In ogni caso, **sono gli stessi investimenti pubblici che contribuiscono**

più di quelli privati a trainare la domanda aggregata, lasciando intuire che gli incrementi di produttività potrebbero essere dirottati verso i profitti. Un'ipotetica spiegazione risiede nella scelta di lasciare al sistema delle imprese la possibilità di adattarsi di fronte alle sfide della digitalizzazione e della transizione ecologica, ma non di espandersi. Ciò confermerebbe l'assenza di una politica industriale volta a creare nuove filiere e nuova occupazione.

- Dalle previsioni sembra affacciarsi **lo spettro di una crescita senza occupazione**, almeno non a breve e non abbastanza per andare oltre i livelli precedenti alla pandemia. I dati di luglio 2021 del mercato del lavoro non devono essere accolti con troppo ottimismo perché, comparandoli con quelli di febbraio 2020, ci restituiscono una considerevole distanza nel numero di occupati (-265 mila unità), oltre al fatto che i nuovi contratti sono per lo più a termine. Eppure, su questa base, per il 2021 il Governo prevede una crescita dell'occupazione del 6,5%, anche se le forze lavoro resterebbero comunque inferiori dell'1,4% rispetto al periodo pre-pandemia. **In termini di unità di lavoro il livello del 2019 si recupererebbe solo nel 2023.**
- Va sottolineato che l'occupazione dovrebbe crescere nel prossimo triennio sistematicamente meno del prodotto interno. Si conferma, così, che gli incrementi di produttività non andrebbero al lavoro nemmeno sotto forma di nuova occupazione. Sebbene alla fine del 2024 gli occupati più del 2019 potrebbero essere oltre 1 milione e mezzo, di fronte a una mole così importante di risorse pubbliche – tra margini di Bilancio e PNRR – si rischia di sprecare l'occasione per ritrovare l'obiettivo della piena e buona occupazione, considerando che tra disoccupati, inoccupati, "scoraggiati" e sottoccupati (come i part-time involontari) **sono attualmente fuori dal lavoro 5,6 milioni di persone.**
- La NADEF espressamente sostiene che sia "prevedibile che, nel medio termine, la crescita salariale risponda gradualmente alla discesa del tasso di disoccupazione e al moderato rialzo del costo della vita". Ciò significa che **la produttività non verrà redistribuita nemmeno ai salari, se non dopo il 2024.**
- L'inflazione non rappresenta un problema. I prezzi tornano a crescere trainati per ora da beni e servizi importati ed energetici, essenzialmente per effetto della strozzatura dell'offerta a fronte della ripresa della domanda globale. Tuttavia, anche secondo le stime del Governo, **l'inflazione si attesta a livelli sostenibili ed inferiori all'obiettivo del 2%** (tra 1,4 e 1,7 nel triennio 2022-2024). Dopo oltre un decennio di valori prossimi allo zero, peraltro, tale dinamica spinge il PIL nominale guadagnando in sostenibilità dei conti pubblici.
- Vista la crescita del PIL, il deficit 2021 migliorerà dall'11,8% previsto in primavera al 9,4% tendenziale della NADEF (dopo il 9,6% del 2020) e così **il deficit programmato per il 2022, su cui si elaborerà la manovra in legge di Bilancio, dovrebbe essere di 5,6 punti percentuali.** Questo miglioramento del quadro dei conti, trascinato anche per gli anni successivi, permette di avere le risorse per mantenere le politiche invariate, prorogare alcuni interventi, tra cui si sottolinea la volontà di riproporre i bonus edilizi (eco e non), finanziare la riforma degli ammortizzatori sociali e la riforma del fisco elencata nei cosiddetti 'collegati'.
- **Il deficit programmato nel triennio 2022-2024 non scende mai sotto la soglia del 3%**, lasciando di fatto sospeso il *Patto di stabilità* e mettendo a disposizione un margine di risorse pari a 22,7 miliardi di euro nel 2022, 29,6 miliardi nel 2023 e 24,5 miliardi nel 2024. Il Governo, pertanto, è

intenzionato a programmare ogni anno un punto percentuale di deficit in più rispetto al tendenziale. Nelle previsioni, tuttavia, questo incremento ha effetti poco rilevanti e un impatto sulla crescita (moltiplicatore) inferiore ad 1 nell'arco del triennio.

- Dopo il periodo 2021-2024, si annuncia di tornare a generare avanzi primari derivanti da una riduzione della spesa pubblica e da un aumento delle entrate che, però, dovrebbe provenire dal recupero dell'evasione fiscale. Si delinea così un **obiettivo di rientro del debito pre-pandemia al 2030**.
- La spesa corrente è programmata in diminuzione dal 46,8% del PIL che dovrebbe registrarsi nel 2021 al 41,3% (percentuale inferiore al dato 2019) previsto nel 2024. Il documento spiega questa forte riduzione con la fine dei provvedimenti di spesa determinati dalla crisi pandemica (in particolare prestazioni sociali e spesa per la campagna vaccinale), la ricomposizione della spesa pubblica a vantaggio della spesa in c/capitale e con il forte incremento del PIL. **Manca la spesa corrente necessaria ad accompagnare gli stessi investimenti del PNRR e a definire un nuovo modello sociale**, rafforzando universalità, coesione e resilienza come prescritto dalle istituzioni europee.
- Riguardo alla **spesa sanitaria, si prevede il ritorno a fine periodo ad un livello del 6,1% del PIL**. Un simile andamento della spesa rischia di preludere a una sottostima del finanziamento sanitario. Anche per le prestazioni sociali vi è un'analogia tendenza alla restrizione della spesa poco rispondente ai crescenti bisogni sociali della popolazione.
- La previsione di spesa per i dipendenti pubblici riflette le ipotesi di rinnovi contrattuali del settore pubblico per il solo triennio 2019-2021, inclusi gli arretrati. Negli anni successivi la spesa per lavoro dipendente si contrae e, dunque, non è stato programmato alcuno stanziamento per il rinnovo del triennio 2022-2024. Di conseguenza, **risultano assenti le risorse relative al "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" e al "Patto per la scuola" sottoscritti nella prima metà del 2021**.
- La spesa per pensioni cresce costantemente ma a livelli inferiori rispetto al PIL nominale per tutto l'arco del triennio 2022-2024 indicando la **maggiore sostenibilità nel tempo del sistema previdenziale**, anche per l'esaurimento dei canali di accesso generalizzato al pensionamento anticipato (es. 'Quota 100') e delle deroghe ai meccanismi di adeguamento dei requisiti contributivi a variazioni della speranza di vita.
- La NADEF annuncia che ci saranno **21 DDL collegati**. Alcuni collegati riflettono il ventaglio di riforme previste anche dal PNRR (27 su 63 da realizzare entro il 2021, di cui per ora 8 portate a termine):
 - DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost."
 - DDL recante "legge quadro per le disabilità".
 - DDL di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali.
 - DDL delega riforma fiscale.
 - DDL delega riforma giustizia tributaria.

- DDL riordino settore dei giochi. DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento, razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno".
- DDL su disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese.
- DDL di revisione del d. lgs. 10 febbraio 2010, n. 33 (codice della proprietà industriale).
- DDL per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.
- DDL in materia di titoli universitari abilitanti (cd. DDL "lauree abilitanti"), AC2751 - AS2305.
- DDL "Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo", AS2318.
- DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale.
- DDL "delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288".
- DDL "Delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche giovanili nonché misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani".
- DDL di delega per la riforma del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102 ("Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38").
- DDL "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti".
- DDL "Legge sulla montagna".
- DDL in materia di riforma della magistratura onoraria.
- DDL "Valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca".
- DDL "Legge annuale sulla concorrenza 2021".

Non ci sono previsioni di impatto dell'effetto economico delle riforme, in particolare ciò è rilevante in considerazione del fatto che uno degli interventi previsti è la riforma fiscale.

Inoltre, segnaliamo con forte preoccupazione che, successivamente, nel testo definitivo pubblicato dal MEF è stata inserita un progetto di riforma aggiuntivo vale a dire il DDL relativo all'autonomia differenziata. Non possiamo che esprimere grande preoccupazione per questa previsione e per la volontà di perseguire ipotesi di riconoscimento di maggiori forme di autonomia ad alcune regioni, in assenza di una definizione della cornice normativa e finanziaria unitaria inderogabile a garanzia dei diritti civili e sociali fondamentali della popolazione. Una preoccupazione accentuata dalla inaccettabili differenziazioni esistenti che si sono rese palesi nella capacità di affrontare la pandemia.

Mancano dall'elenco le riforma degli ammortizzatori sociali e della previdenza.

- Si segnala che nella Relazione sull'Economia non osservata allegata alla NADEF 2021, per la prima volta, **l'imposta più evasa non è l'Iva, bensì l'Irpef da lavoro autonomo ed impresa**. La stessa Relazione motiva questo mutamento con gli effetti degli strumenti elettronici di prevenzione (*split payment* e fatturazione elettronica).

Indicatori macroeconomici e quadro programmatico (NADEF 2021)

<i>variazioni percentuali medie annue</i>	2001-2008	2009-2014	2015-2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIL reale	0,9	-1,3	0,9	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
PIL nominale	3,5	-0,1	1,8	-7,8	7,6	6,4	4,3	3,6
Deflatore del PIL	2,6	1,2	0,9	1,2	1,5	1,6	1,5	1,7
Investimenti fissi lordi	1,2	-5,1	2,9	-9,2	15,5	6,8	6,9	4,3
Spesa della P.A.	1,4	-0,8	0,0	1,9	0,7	1,7	-0,1	-0,3
Consumi privati	0,6	-1,1	1,2	-10,7	5,2	5,0	2,7	2,0
Esportazioni	2,4	0,7	3,0	-14,0	11,4	6,0	4,1	3,1
Importazioni	2,6	-1,3	3,9	-12,9	11,6	6,9	4,8	4,0
Occupati	1,2	-0,7	0,9	-10,3	6,5	4,1	2,5	1,7
Produttività reale (PIL / Occ)	-0,3	-0,6	0,0	1,4	-0,5	0,6	0,3	0,2
Investimenti fissi lordi per occupato	0,0	-4,4	2,0	1,1	9,0	2,7	4,4	2,6
Retribuzione lorda nominale per dipendente	3,4	1,3	1,2	2,8	1,3	1,2	1,5	1,8
Inflazione (IPCA - Indice generale)	2,5	1,7	0,6	-0,3	1,5	1,6	1,4	1,7
Retribuzione lorda reale per dipendente	0,9	-0,4	0,6	3,1	-0,2	-0,4	0,1	0,1
<i>Per memoria:</i>								
Retribuzione contrattuale lorda (CCNL)	2,8	1,5	1,0	0,5	0,6			
IPCA al netto energetici importati	2,5	1,6	0,7	0,5	0,5	1,0	1,2	1,2
<i>Conti pubblici (% del PIL nominale):</i>								
Indebitamento netto P.A.	-3,0	-3,3	-2,2	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
Saldo primario	1,9	1,4	1,5	-6,1	-6,0	-2,7	-1,2	-0,8
Interessi passivi	5,0	4,7	3,8	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
Debito pubblico	101,7	123,2	133,2	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1

Fonte: ISTAT (Conti nazionali 2001-2020 e NADEF 2021 previsioni programmatiche MEF 2021-2024)