# 1.11. Luci e ombre del bilancio di previsione 2022

Roberto Artoni, | 16 novembre 2021

L'approvazione del bilancio di previsione dello Stato è il risultato di un lungo processo, in cui possono essere individuati alcuni passaggi essenziali:

- delineazione del quadro macroeconomico nell'anno in corso;
- previsione delle grandezze macroeconomiche per l'anno successivo associato a una stima delle principali poste del bilancio pubblico in assenza di interventi, o a politiche invariate;
- quadro programmatico delle grandezze macroeconomiche per l'anno successivo;
- individuazione degli interventi di finanza pubblica che dovrebbero garantire il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici fissati nel quadro programmatico.

Il disegno di legge varato dal Consiglio dei Ministri è poi sottoposto all'approvazione del Parlamento entro il 31 dicembre.

In queste note ricostruiamo il processo come si è sviluppato nell'anno in corso, fino all'approvazione il 28 ottobre del Disegno di legge riguardante il bilancio di previsione per il 2022, che a sua volta riflette la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef). approvata dal governo all'inizio di ottobre.

Dopo il profondo crollo del 2020, misurato da calo del pil dell'8,9% in termini reali, il 2021 ha segnato nei primi tre trimestri una forte ripresa. Si stima oggi che l'anno in corso segnerà un aumento superiore al 6% in un quadro inflazionistico in accelerazione, ma giudicato al momento non preoccupante. Si registra poi un significativo avanzo delle partite correnti.

**Tavola 1 - Quadro macroeconomico tendenziale sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**



*Note:*

1. **Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.**
2. **Al netto delle una tantum e della componente ciclica.**

3. **Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2020 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,7 miliardi, di cui 43,4 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 settembre 2021). Si ipotizza un incremento delle giacenze di liquidità del MEF nel primo anno di circa lo 0,3 per cento del PIL ed una riduzione progressiva negli anni successivi con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi a termine sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento. Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso L'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Si ipotizza una sostanziale stabilità delle giacenze di liquidità del MEF.**

*Fonte:* Nadef, Tavola I.3, pag. 11

L'indebitamento netto dovrebbe scendere al 4.4 con una diminuzione di 5 punti per il progressivo ridimensionamento degli interventi a sostegno dei redditi famigliari. Il rapporto debito pil dovrebbe scendere a 149, come il disavanzo primario (pari alla differenza fra le entrate e le uscite al netto degli interessi dell'amministrazione pubbliche) da -6 a -1,5 sempre in termini di pil.

Il quadro tendenziale per il 2022 prospetta dunque significativi miglioramenti sul fronte dei conti pubblici, pur in presenza di un rallentamento della crescita. Forse a correzione di un eccesso di ottimismo, il governo ha giudicato tuttavia opportuno (sfruttando i margini di manovra temporaneamente concessi dalle autorità europea) adottare politiche di finanza pubblica moderatamente espansive rispetto a quanto avrebbero prodotto politiche invariate, o meno restrittive rispetto ai risultati del 2021, data la contrazione di tutti i saldi. Nel quadro programmatico l'indebitamento netto si incrementa di circa mezzo punto sempre rispetto alle politiche invariate, l'indebitamento netto previsto aumenterebbe di almeno 23 miliardi (forse 30) collocandosi al 5,6 del pil, limitando dunque il ridimensionamento di tutti i saldi di finanza pubblica (Nadef, Tavola I.3, pag. 11, vedi tavola 2 riportata sopra). Si produrrebbe anche un effetto significativo, sempre nelle previsioni governative, sui livelli di attività: se nel quadro tendenziale il tasso di crescita previsto era pari al 4,25, nel quadro programmatico (che incorpora gli effetti del disegno di legge di bilancio), il tasso di crescita aumenta al 4,7%. (Nadef, Tavola II.4, pag. 56).

Possiamo qui solo accennare agli interventi innovativi ed espansivi (o meno restrittivi) rispetto al quadro legislativo in essere, che dovrebbero essere poi oggetto di approvazione da parte del Parlamento.

È stata annunciata una rimodulazione di Irpef e Irap per otto miliardi. Il Parlamento deciderà dove collocare questi benefici. Presumibilmente, dovrebbero essere ritoccate le aliquote Irpef sui redditi medi, compresi fra i 28 e i 60 mila euro.

Con un limitato effetto finanziario nel breve periodo sono stati modificati in senso restrittivo i criteri di accesso alla pensione anticipata, in attesa di una annunciata, ma assolutamente non delineata, profonda riforma del sistema previdenziale.

È stata aumentata la dotazione del fondo sanitario nazionale per 4 miliardi, a compensazione molto parziale dei numerosi tagli degli scorsi decenni.

È stato ridimensionato il reddito di cittadinanza, mentre sono stati potenziati, anche se in misura inferiore alle attese, gli ammortizzatori sociali.

Sono stati rinnovati o ampliati gli incentivi agli investimenti privati, non solo nell'ambito degli interventi previsti da PNRR.

L'impostazione della manovra di bilancio per il 2022 è chiaramente sintetizzata nella premessa al Nadef (pag.V):

> la strategia di consolidamento della finanza pubblica si baserà principalmente sulla crescita del Pil stimolata dagli investimenti e dalle riforme previste dal PNRR. Nel medio temine sarà altresì necessario conseguire adeguati avanzi primari. A tal fine, si punterà a moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e ad accrescere le entrate fiscali

attraverso il contrasto all’evasione. Le risorse di bilancio verranno crescentemente indirizzate verso gli investimenti e le spese per ricerca, innovazione e istruzione.

L’adozione di scelte di finanza pubblica moderatamente espansive per il 2022 può trovare infatti giustificazione, ovviamente in via ipotetica, nelle prospettive di sviluppo, più o meno sostenute, dell’economia nel medio periodo, quando gli effetti annunciati del pnrr dovrebbero produrre i loro effetti positivi, consentendo apprezzabili tassi di crescita in un contesto di progressivo riequilibrio dei conti pubblici.

Per il 2023 e il 2024 (riassorbito il rimbalzo riconducibile al superamento della crisi) i tassi di crescita dovrebbero collocarsi rispettivamente al 2,8 e all’1,9, il disavanzo primario dovrebbe ridursi drasticamente, il rapporto debito prodotto dovrebbe scendere a 147 nel 2023 (Nadef p.11). Gli effetti benefici che si vorrebbe conseguire dovrebbero essere frutto esclusivo, come risulta dalla premessa al Nadef, dell’espansione degli investimenti pubblici (in particolare in opere pubbliche) e privati, stimolati da robuste politiche d’incentivazione; al contrario, sulla linea delle prescrizioni europee, la spesa corrente dovrebbe essere contenuta nella sua dinamica.

Ci troviamo di fronte ad una politica sostanzialmente ispirata ai principi della *supply side economics*, che richiede promozione della capacità produttiva, liberalizzazione (o precarizzazione) del mercato del lavoro e equilibrio nei conti pubblici, ignorando i problemi che eventualmente potrebbero manifestarsi dal lato della domanda per effetto in particolare di una cattiva distribuzione del reddito o di politiche inappropriate.

Conviene qui accennare ad alcuni aspetti problematici impliciti nella prospettazione dei documenti governativi.

Si attribuisce grande importanza al ruolo che potrà svolgere in futuro il PNRR. In una tabella del Nadef (R1, p.66) si stima che gli investimenti fissi lordi delle pubbliche amministrazioni nel prossimo triennio saranno in media di poco superiori al 3% del Pil (un livello non lontano da quello storicamente raggiunto negli anni di sviluppo accettabile).

**Tavola 3 - Investimenti fissi della PA e finanziamenti RRF (in percentuale del Pil)**