



CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE FINANZE – FINANZE E TESORO

Il Documento di Economia e Finanza 2021

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 19 aprile 2021

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Onorevole Presidente, Onorevoli Commissari,

nel ringraziarVi per questa occasione di confronto, illustriamo di seguito alcune brevi considerazioni sul Documento di Economia e Finanza 2021 presentato dal Governo.

I dati consuntivi del drammatico 2020, che ci siamo appena lasciati alle spalle, senza però esserci ancora lasciati alle spalle la causa che ne ha determinato la drammaticità, fotografano un PIL calato in termini reali dell'8,9%, un indebitamento netto e un debito pubblico schizzati, rispettivamente, al 9,5% e al 155,8% del PIL, una pressione fiscale salita al 43,1%.

Si tratta di dati sconcertanti, ma che, nonostante l'eccezionalità della situazione, non presentano scarti altrettanto eccezionali rispetto alle stime previsionali che erano state approntate nel precedente DEF 2020 e nella relativa Nota di Aggiornamento.

È un aspetto che merita di essere adeguatamente sottolineato, non soltanto per rendere il giusto riconoscimento alle strutture tecniche del MEF, ma anche perché conferisce autorevolezza alle stime che quelle medesime strutture fanno in relazione al 2021 e alle successive annualità oggetto del presente Documento di Economia e Finanza.

Il calo del PIL è peggiore di quello che era stato stimato ad aprile 2020 (-8,9% contro una stima del -8,0%), ma leggermente migliore della stima che era stata aggiornata a settembre 2020 (-8,9% contro una stima del -9,0%), mentre le differenze sull'indebitamento netto (-9,5% contro una stima del -10,4%) e sulla pressione fiscale (43,1% contro una stima del 42,5%) sono in larga parte riconducibili al fatto che le imposte e i contributi sociali che avrebbero dovuto essere pagati nel corso del 2020, per i quali è stato disposto il differimento straordinario dei relativi termini nel 2021, sono stati correttamente riclassificati dall'Istat in base al principio della competenza economica e nel DEF 2021 vengono considerati nei saldi per competenza sul 2020, anziché per cassa sul 2021 come inizialmente previsto.

Se dunque vi è stata una efficace capacità previsionale delle ricadute economiche della crisi sanitaria pandemica, ciò che i precedenti documenti di finanza pubblica non sono stati in grado di prevedere adeguatamente è stata la durata della crisi pandemica stessa.

L'obiettivo programmatico di una crescita reale del PIL sul 2021 al 6,0%, presente nella Nota di Aggiornamento al DEF 2020 dello scorso settembre, viene infatti ridimensionato nel DEF 2021 sino al 4,5%.

L'allungamento dei tempi di recupero non muta tuttavia le previsioni di medio periodo, posto che il DEF 2021 aumenta le stime di crescita programmatica sul 2022 dal 3,8% al 4,8% e conferma al 2,6% la stima di crescita programmatica sul 2023, estendendo poi l'orizzonte di stima anche al 2024, relativamente al quale è previsto un tasso di crescita dell'1,8%.

Se questo percorso trovasse riscontro nei fatti, l'economia italiana si troverebbe già nel 2022 con un PIL reale praticamente pari a quello dell'ultimo anno ante pandemia (per la precisione, il PIL reale 2022

sarebbe pari al 99,77% del PIL reale 2019), con prospettive di crescita sul 2023-2024 significativamente superiori ai tassi del passato.

Un quadro decisamente confortante, se si considera che il DEF 2021 specifica che nelle previsioni programmatiche, assunte a livello prudenziale, sono inclusi gli effetti attesi dalle misure che verranno adottate con il prossimo Decreto Sostegni, in attuazione del nuovo scostamento di bilancio da 40 miliardi di euro, oltre che degli interventi programmati nel Piano Nazionale di Recupero e Resilienza, le cui risorse complessive salgono a 237 miliardi di euro in sei anni, ma non include gli effetti che è più che lecito attendersi dalle riforme previste nello stesso PNRR.

Ovviamente, perché questo ottimismo non si scioglia come neve al sole il prossimo autunno, è necessario che la campagna vaccinale e il rafforzamento della capacità di risposta del sistema sanitario consentano di ritenere archiviata la stagione delle chiusure delle attività economiche.

È però anche necessario che, al netto della parte prettamente destinata al parziale ristoro delle perdite patite da ciascuna singola impresa, le risorse disponibili grazie al nuovo scostamento di bilancio di 40 miliardi vengano adeguatamente mirate, avendo il coraggio politico di fare scelte qualitative e non soltanto quantitative.

I dati ISTAT sul valore aggiunto per settore economico evidenziano in modo chiaro come il calo del PIL dell'8,9% costituisce un dato medio con una distribuzione estremamente diversificata, se tale dato viene disaggregato per settore economico.

Si va infatti da settori come quello delle telecomunicazioni, che nel 2020 hanno comunque registrato un incremento del relativo valore aggiunto, a settori come quello degli alloggi e delle ristorazioni e quello dello spettacolo, dei giochi e degli eventi (anche sportivi) che hanno registrato autentici tracolli del relativo valore aggiunto (rispettivamente, oltre il 40% e oltre il 25%).

È dunque necessario affiancare, agli interventi "lineari" di sostegno a favore di tutte le imprese che hanno subito perdite a causa delle restrizioni economiche determinate dalla crisi pandemica, interventi "settoriali" dedicati agli operatori di quelle filiere economiche per le quali le perdite sono state talmente rilevanti da non poter essere affrontate solo con gli aiuti che valgono anche per le imprese che operano nei settori economici meno colpiti.

Dall'inizio della pandemia sono state messe a disposizione molte risorse, ma, guardando ad altri importanti Paesi industrializzati, è lecito chiedere uno sforzo ancora maggiore.

Aggiungendosi allo scostamento di 32 miliardi varato a gennaio dal precedente governo, la nuova richiesta di scostamento varata con il DEF 2021 dal governo Draghi è seconda solo a quella che accompagnò il DEF 2020.

Con quest'ultimo scostamento, le richieste complessive dall'inizio della pandemia hanno raggiunto la cifra di 180 miliardi di euro.

Per quanto si tratti di cifre imponenti, caratterizzanti un'intonazione di politica economica ultra-espansiva, è, però, evidente che il quadro macroeconomico complessivo del paese ha di fatto impedito l'adozione di misure adeguate al pieno sostegno dell'economia e delle imprese come, invece, è avvenuto in gran parte dei principali paesi più industrializzati e, in particolare, negli Stati Uniti, in Germania, in Gran Bretagna e in Canada.

L'Italia, pur essendo stato il primo paese occidentale ad essere colpito dalla pandemia nel mese di febbraio 2020, ed avendo comunque sperimentato una crisi grave sul piano della diffusione del virus e della capacità di tenuta del sistema sanitario, ha mostrato nel 2020 scarsa capacità di intervento economico, soprattutto se raffrontata con quella degli altri paesi più industrializzati.

Secondo il FMI, nell'ultimo aggiornamento del Fiscal Monitor (aprile 2021), dall'inizio della pandemia ad oggi, l'Italia ha messo in campo risorse pari all'8,5% del Pil (dato che sale all'11% se si include l'ultimo scostamento di 40 miliardi di euro). Tra i paesi più avanzati, solo la Francia ha fatto peggio. Gli Stati Uniti con 5.328 miliardi di dollari hanno raggiunto il 25,5% del Pil, seguiti dal Regno Unito con il 16,2% del Pil, dal Giappone con il 15,9%, dall'Australia con il 16,1%, dal Canada con il 14,6% e dalla Germania con l'11% del Pil.

Non a caso, dunque, sempre secondo il FMI, nell'ultimo aggiornamento del World Outlook, gli Stati Uniti sono il paese che fa registrare il miglioramento più significativo della previsione di crescita 2021 rispetto a quella rilasciata ad ottobre 2020 con un +3,3% e l'Italia sia, invece, il paese che registra il peggioramento più ampio con un -1%. Nel 2021, infatti, a fronte di una crescita dell'Output mondiale del 6%, rivista al rialzo di 0,8 punti su ottobre, il Pil Usa crescerà, secondo il FMI, del 6,4%, mentre quello italiano crescerà del 4,2%, esattamente un punto in meno rispetto a quanto previsto ad ottobre sempre dallo stesso FMI.

Si tratta, comunque, di previsioni che non incorporano ancora l'ultima richiesta di scostamento presentata dal governo Draghi e che, quindi, non scontano del tutto gli effetti del DEF 2021 appena presentato. Difatti, il governo delinea nel DEF una crescita tendenziale del 4,1%, molto vicina alla previsione di aprile del FMI, ed una crescita programmatica, che tiene dunque conto degli effetti espansivi del DEF, del 4,5%.

Venendo al sempre spinoso tema del debito, secondo il DEF 2021, nell'anno in corso, il debito pubblico italiano sfiorerà il 160% del Pil.

Il rapporto deficit/Pil, con un tendenziale pari al -9,5%, è stato programmato al -11,8% del Pil.

È questo, naturalmente, l'effetto combinato di un forte incremento della spesa pubblica a fronte, invece, di una riduzione della pressione fiscale.

Pur modificando in maniera significativa il quadro delineato nella NadeF 2020 che assicurava in un decennio il rientro del rapporto debito/pil ai livelli pre-covid, il DEF 2021 fornisce ampie rassicurazioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche italiane.

Il rapporto deficit/pil, infatti, si avvicinerebbe al 3% già nel 2024, mentre l'economia raggiungerà il livello pre-crisi già nel 2023.

Ciò avverrà, però, come chiaramente indicato nel DEF, a patto di intraprendere, già dal 2024, un graduale percorso di consolidamento fiscale.

A tal proposito, è importante sin da ora precisare che in nessun caso tale percorso debba avvenire mediante improvvisi shock fiscali.

Ciò vuol dire che il governo dovrà impegnarsi già nel corso di quest'anno in intensi negoziati europei tesi non solo a procrastinare la *General Escape Clause* che consente la sospensione del monitoraggio europeo sui conti pubblici nazionali, ma ad apportare profonde modifiche al Patto di Stabilità e Crescita e, quindi, al Fiscal Compact mirando anche a prevedere un nuovo assetto europeo nel quale possano trovare finalmente spazio gli Eurobond.

Inoltre, sarebbe auspicabile cambiare approccio nell'analisi dei problemi connessi alla gestione di un elevato debito pubblico e conseguentemente all'impostazione di un qualsiasi piano di rientro.

L'esplosione della pandemia ha avuto conseguenze sulla percezione del debito pubblico tra le varie istituzioni europee e internazionali.

C'è stata una sorta di inversione, per cui un debito elevato non è considerato necessariamente un problema o un limite.

Anche il Fondo monetario internazionale è passato dall'essere intransigente sulla necessità del rigore di bilancio al promuovere le politiche fiscali espansive e a vedere le opportunità, in termini di stimolo alla crescita, dietro il debito pubblico.

In questo cambio di prospettiva gioca un ruolo importante anche il costo del debito che si annulla per effetto delle politiche delle banche centrali.

Un cambio di prospettiva nell'analisi del debito pubblico sembra assolutamente indispensabile, non solo per evitare nuove crisi del debito sovrano ma, soprattutto, per evitare nuovi pesanti ed improvvisi shock fiscali che rischierebbero di danneggiare seriamente l'economia oltre che intaccare sensibilmente la ricchezza stessa degli italiani.

A tal proposito, tenendo conto dei nuovi approcci e delle nuove teorie sul debito pubblico, è ancora più urgente riproporre la questione delle regole contabili per la misurazione del debito pubblico anche per permettere all'Italia in futuro un adeguato margine di manovra per operazioni di finanza straordinaria necessarie anche per evitare i rischi al rialzo della pressione fiscale.

È stato, infatti, osservato da più parti che se si tenesse conto del debito privato e, soprattutto, del debito "implicito", ovvero del debito connesso all'invecchiamento della popolazione e alla struttura prospettica della spesa sociale giuridicamente vincolante, il rating italiano cambierebbe in maniera significativa collocando il nostro paese tra i più solidi a livello europeo.

Ciò permetterebbe anche di discutere più agevolmente di finanza straordinaria in merito alla gestione del debito pubblico italiano oltre che di riforma del fiscal compact e delle regole europee.

In conclusione, di questa breve analisi, vorremmo raccomandare a questa Onorevole Commissione e, per suo tramite, all'intero Parlamento e al Governo, di:

- adottare misure di aiuto settoriale specificamente dedicate al settore turistico, con particolare riguardo alle città d'arte e alle grandi città abitualmente oggetto di grandi eventi fieristici e congressuali;
- prevedere meccanismi di ristoro che utilizzino il calo di fatturato come criterio per rendere agevole e rapida l'erogazione delle somme, ma prevedano altresì l'aggancio al dato reddituale ai fini un saldo che può essere integrativo o con obbligo di restituzione, posto che soltanto in questo modo si tiene conto delle differenti strutture di costi sottostanti al fatturato e, soprattutto, si concentra l'aiuto laddove si sono registrate vere perdite e non soltanto minori utili;
- dare adeguato spazio in termini di risorse destinate, nell'ambito del Piano Nazionale di Recupero e Resilienza, a misure finalizzate all'incentivazione dell'investimento privato, posto che per la realizzazione di piani di investimento pubblico la principale difficoltà da sempre riconosciuta non è mai stata quella della disponibilità dei fondi, quanto piuttosto quella delle carenze burocratiche in fase progettuale, implementativa e di rendicontazione finale;
- nell'ambito delle misure di incentivazione all'investimento privato, prevedere in particolare un vero e proprio superbonus a favore della capitalizzazione delle PMI, con particolare riguardo a quelle che hanno aumentato il proprio indebitamento con prestiti garantiti dallo Stato.

Nel condividere le prospettate proroghe per le PMI delle moratorie dei rientri dai finanziamenti e nell'apprezzare la volontà di innalzare anche per il corrente anno il tetto massimo di compensazioni fiscali effettuabili, riteniamo fondamentale, nell'interesse tanto delle imprese finanziate, quanto dello Stato garante, che i finanziamenti erogati con garanzie statali vedano ulteriormente allungato, in modo significativo, l'arco temporale di restituzione dei medesimi.

Infine, vorremmo sottolineare la parte del DEF in cui viene evidenziato come già da qualche anno sia in costante calo la c.d. "propensione all'evasione fiscale".

È un dato che non sorprende affatto chi, come i commercialisti, opera sul campo ed ha il polso della situazione, ma è utile sottolinearlo perché ancora oggi sono in molti coloro che vanno ripetendo che l'evasione fiscale è in continuo aumento nel nostro Paese.

Oggi ancora più di ieri è opportuno sottolineare che non soltanto fanno un evidente danno al Paese (perché più si ripete che solo pochi scocchi pagano, più si favorisce la propensione del singolo a non collocarsi tra gli scocchi e a fare ciò che fan molti), ma dicono anche una falsità certificata.