

dossier

Aprile 2021

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

Doc. LVII, n. 4



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

TEL. 06 6706 2451 ✉ stud1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760 2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 – 06 6760 9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 27

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

Il Documento di economia e finanza.....	5
Parte I Il quadro macroeconomico	13
1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro.....	13
2. Lo scenario macroeconomico nazionale	23
2.1. Tendenze recenti: i risultati nel 2020	23
2.2. Le prospettive dell'economia italiana per il 2021 e il 2022	31
2.2.1. Il quadro macroeconomico tendenziale.....	31
2.2.2 Il quadro macroeconomico programmatico	47
Parte II La finanza pubblica	51
1. Gli andamenti di finanza pubblica	51
• Tavole DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2021	52
1.1. Il consuntivo 2020	57
1.1.1. L'indebitamento netto	57
1.1.2. Le entrate.....	58
1.1.3. Le spese.....	62
1.2. Le previsioni tendenziali per il periodo 2021-2024.....	65
1.2.1. L'indebitamento netto	66
1.2.2. Le entrate.....	67
• La pressione fiscale.....	71
1.2.3. Le spese.....	72
• La spesa per interessi.....	81
2. La finanza pubblica nel quadro delle regole europee.....	85
2.1. Il quadro di finanza pubblica	85
2.2. La valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa	90
2.3. Flessibilità di bilancio ed eventi eccezionali	96
2.4. L'evoluzione del rapporto debito/PIL	99
2.5. La regola del debito e gli altri fattori rilevanti.....	103
3. La Relazione al Parlamento ex art. 6 L. 243/2012	106
Parte III Approfondimenti	109
1. Il PNR nel quadro della <i>governance</i> economica europea	109
2. Politiche di contrasto all'evasione fiscale	116
3. Politiche sociali	119
4. Sanità.....	122
5. Le risorse destinate alla coesione territoriale e i fondi nazionali addizionali	129
6. Le tendenze del sistema pensionistico italiano	140
7. Il mercato del lavoro	142
8. I settori produttivi durante la crisi e le recenti tendenze congiunturali	146

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

Il **Documento di economia e finanza** (DEF) costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**. Esso traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo (PSC).

Il DEF si colloca al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il cd. **Semestre europeo**.

Il semestre europeo

Il **Semestre europeo** fornisce un quadro, temporalmente scandito, per la gestione delle varie tappe della strategia di coordinamento delle politiche economiche tra i paesi dell'UE. In sintesi, esso si articola nelle seguenti fasi:

- **novembre**: presentazione da parte della Commissione dell'**Analisi annuale della crescita**, della **Relazione sul meccanismo di allerta** per la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Il Consiglio europeo elabora le **Linee guida di politica economica** e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- **febbraio**: la Commissione pubblica le **Relazioni per Paese** integrate, per i paesi selezionati nella relazione sul meccanismo di allerta che presentano squilibri macroeconomici, dall'**esame approfondito**¹;
- **dalla metà alla fine di aprile**: gli **Stati membri** presentano alla Commissione e al Consiglio i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i **Piani di stabilità e convergenza** (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **maggio**: sulla base dei PNR e dei PSC, la **Commissione** europea elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno/luglio**: il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni** della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno**: gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. In base alla disciplina

¹ Ad iniziare dall'Analisi annuale sulla crescita e dalla Relazione sul meccanismo di allerta dell'anno successivo, la Commissione dà anche conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni. Ciò avviene, in particolare, nell'ambito delle Relazioni per Paese, integrate dagli esami approfonditi per gli Stati (caratterizzati da più gravi squilibri macroeconomici) che vengono a tal fine indicati nella relazione sul meccanismo di allerta. Per quanto riguarda l'Italia, il relativo esame approfondito è contenuto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "[Relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#)" (per la quale si rinvia all'apposita sezione del presente dossier).

del regolamento (UE) n. 473/2013 (uno dei due atti che compongono il c.d. *Two-pack*), la Commissione europea opera, di norma entro il mese di novembre, una valutazione del **documento programmatico di bilancio (DPB)** di ciascun Stato membro.

Si ricorda che la Commissione Europea ha deciso l'**applicazione della c.d. general escape clause (GEC)** al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola **consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine**, ma non sospende l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha avanzato la proposta² di attivare la clausola di salvaguardia generale (*general escape clause*) del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) per meglio coordinare le politiche di bilancio volte ad affrontare la grave recessione economica causata dallo scoppio della pandemia³ di Covid-19. Pochi giorni dopo, il 23 marzo, i Ministri delle Finanze degli Stati Membri hanno pubblicamente sostenuto la valutazione della Commissione ed espresso il loro favore in merito all'attivazione della clausola. Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola garantisce la flessibilità di bilancio necessaria ad adottare politiche di sostegno al sistema sanitario ed economico, attraverso misure discrezionali di stimolo che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza. L'attivazione della clausola non sospende le procedure del PSC ma consente una deviazione temporanea dal sentiero di aggiustamento fiscale verso

² Commissione Europea, Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, 20.3.2020, [COM\(2020\) 123 final](#).

³ La clausola di salvaguardia generale è stata introdotta durante la revisione della disciplina fiscale operata dal *Six-Pack* nel 2011. Il Regolamento 1466/97 che disciplina il braccio preventivo del PSC stabilisce che in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme, gli Stati membri possano essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità di bilancio. Il Regolamento 1467/97 che disciplina invece il braccio correttivo del PSC stabilisce che in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione nel suo insieme, il Consiglio possa decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una revisione del percorso di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 % per uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo.

l'obiettivo di bilancio a medio termine, facilitando appunto l'adozione delle opportune misure di coordinamento a livello europeo.

Nella sua comunicazione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre 2020, la Commissione ha poi sostenuto la necessità di mantenere in vigore la clausola di salvaguardia generale. La clausola di salvaguardia generale rimarrà pertanto in vigore anche per il 2021. Nella primavera 2021, sulla base delle previsioni aggiornate della Commissione, si valuterà nuovamente la situazione e si farà un primo bilancio sull'applicazione della clausola.

Il DEF viene **trasmesso alle Camere** affinché si esprimano sugli obiettivi e sulle conseguenti strategie di politica economica in esso indicati. **Dopo il passaggio parlamentare**, il Programma di Stabilità e il Programma nazionale di riforma vanno **inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**.

Secondo quanto dispone l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il DEF deve essere presentato al Parlamento, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il **10 aprile** di ciascun anno⁴, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**⁵, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il DEF 2021 in esame è stato **trasmesso privo del Programma nazionale di Riforma (PNR)**.

Il Governo, infatti, ha ritenuto, visto che le riforme occupano un ruolo centrale nel PNRR e in forza del Regolamento dell'Unione Europea 2021/241⁶ che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), che in questa occasione il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) possa integrare il Programma Nazionale di Riforma (PNR) previsto dai regolamenti del Semestre Europeo e dalla normativa nazionale, per cui quest'ultimo non sarà pertanto presentato separatamente, mentre il PNRR sarà definito nei prossimi giorni e presentato alla Commissione Europea nei termini previsti (30 aprile 2021)⁷.

⁴ Il DEF 2021 in esame è stato trasmesso alle Camere il 16 aprile 2021.

⁵ La presentazione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, è disciplinata [dal Regolamento UE n. 473/2013](#), recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che fissa, all'articolo 4, un calendario comune di bilancio.

⁶ L'articolo 18, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, dispone che "Il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro può essere trasmesso in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma ed è trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile".

⁷ V. la Premessa del DEF 2021, pag. IV

La struttura del DEF: la normativa vigente

La **struttura del DEF** è disciplinata **dall'articolo 10** della legge di contabilità (legge n.196 del 2009). Il DEF si compone di **tre sezioni** e di **una serie di allegati**.

La **prima sezione** espone lo schema del **Programma di Stabilità**, che deve contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

La sezione espone gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo; l'indicazione degli **obiettivi programmatici** per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**. Ciò anche ai fini di dar conto del rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (**OMT**), qualora si sia verificato uno scostamento dall'obiettivo medesimo. La sezione contiene, inoltre, le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

La **seconda sezione**, “**Analisi e tendenze della finanza pubblica**” riporta, principalmente, l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente; le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa; l'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo; le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, al debito delle amministrazioni pubbliche ed al relativo costo medio, nonché all'ammontare della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati; le informazioni, infine, sulle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

La **terza sezione** (che nel DEF 2021 in esame, come detto in precedenza, non è presente) reca, infine, lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in coerenza con il Programma di Stabilità, contiene gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per il Programma nazionale. In tale ambito sono indicati:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;

- le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

A completamento della manovra di bilancio 2022-2024, nel DEF il Governo dichiara **collegati alla decisione di bilancio** i seguenti disegni di legge:

DDL recante “Riordino della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;

DDL “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, 3 comma, Cost.”;

DDL “Implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regionali, anche la fine della riduzione del contenzioso costituzionale”;

DDL recante “legge quadro per le disabilità”;

DDL di revisione del Testo Unico dell’ordinamento degli enti locali;

DDL “Misure per l’efficienza della giustizia mediante il potenziamento dei sistemi del processo telematico civile, penale e minorile”;

DDL delega riforma fiscale;

DDL delega riforma giustizia tributaria;

DDL riordino settore dei giochi;

DDL su semplificazione e riordino in materia di start-up e PMI innovative;

DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese;

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 in materia di sostegno e valorizzazione dell’agricoltura e della pesca;

DDL in materia di trasporti e mobilità sostenibili;

DDL in materia di riforma degli ammortizzatori sociali;

DDL per l’aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

DDL in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva;

DDL in materia di titoli universitari abilitanti (cd. DDL “lauree abilitanti”);

DDL di riordino del settore dell'alta formazione artistica, musicale coreutica (cd. DDL "riordino AFAM");

DDL recanti disposizioni in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e per il libro;

DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale.

Infine, si segnala che la normativa vigente prevede che **al DEF vengano allegati una serie di documenti**, che nel DEF 2021 non risultano presenti⁸.

Si tratta di:

- il rapporto sullo **stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica**, previsto dall'articolo 3 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità)
- la relazione sugli **interventi nelle aree sottoutilizzate**, previsto dall'articolo 10, comma 7, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità pubblica) e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 88 del 2011;
- la relazione sullo **stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** (c.d. allegato Kyoto), di cui al comma 9 dell'articolo 10, comma 9, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità);
- il documento sulle spese **dello Stato nelle regioni e nelle province autonome**, previsto dall'articolo 10, comma 10, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità);
- la relazione sui **fabbisogni annuali di beni e servizi** della pubblica amministrazione e sui **risparmi** conseguiti con il sistema **delle convenzioni Consip**, previsto dall'articolo 2, comma 576, della legge n.244 del 2007;
- la relazione sul **monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri** del ciclo 2018-2020 (cd. *spending review* ministeriale), previsto dall'articolo 22-bis, comma 5, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità);
- il rapporto sugli **indicatori di benessere equo e sostenibile**, previsto dall'articolo 10, comma 10-bis, della legge 196/2009;
- il documento "**Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia**", predisposto ai sensi dell'articolo 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Unitamente al DEF il Governo ha trasmesso al Parlamento, ai sensi dell'**articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243**, la **[Relazione](#)** che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT) per la finanza pubblica, ai fini dell'autorizzazione parlamentare (a maggioranza assoluta) allo **scostamento di bilancio necessario al finanziamento degli ulteriori interventi urgenti** che il

⁸ Alla data del 19 aprile 2020 di pubblicazione del presente dossier non risultano trasmessi al Parlamento.

Governo intende assumere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Con tale Relazione il Governo richiede, in particolare, l'**autorizzazione al ricorso all'indebitamento per 40 miliardi di euro nell'anno 2021**, e per 6 miliardi di euro medi annui per il periodo 2022-2033, principalmente finalizzati a finanziare spese per investimenti pubblici.

Le risorse aggiuntive a valere sul 2021 (40 miliardi di euro) saranno utilizzate per un nuovo provvedimento di sostegno all'economia e alle imprese, in particolare per sostenere i lavoratori autonomi e le imprese più colpite dalle restrizioni adottate per contenere il contagio.

Per l'analisi della Relazione si rinvia all'apposita sezione del presente Dossier.

Si ricorda che a norma del Patto di stabilità e crescita (PSC), ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo a medio termine per la finanza pubblica (OMT o MTO, *medium term objective*) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso l'OMT stesso. L'OMT è definito in modo specifico per ciascun Paese sulla base del potenziale di crescita dell'economia, del livello del debito e delle passività implicite.⁹ L'OMT è definito in termini strutturali: pertanto esso si calcola come il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure *una tantum*. Per l'Italia l'OMT è stato, fino a tutto il 2019, il pareggio di bilancio¹⁰. A seguito del recente aggiornamento, il nuovo OMT per l'Italia nel triennio 2020-2022 è il raggiungimento di un avanzo strutturale di 0,5% del PIL¹¹. La revisione dell'OMT discende dalle mutate condizioni delle prospettive di crescita riviste al ribasso. Inoltre, il persistente elevato livello del debito e la dinamica demografica hanno determinato una rimodulazione dell'OMT in senso maggiormente restrittivo. L'impegno dell'Italia è pertanto quello di disegnare un percorso di finanza pubblica che assicuri nel medio termine l'avvicinamento all'OMT. Il nuovo percorso prevede che in ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 il saldo strutturale di bilancio migliori rispetto all'anno precedente.

Quanto alla Relazione per l'autorizzazione allo scostamento di bilancio, l'articolo 6 della legge n.243/2012¹² prevede, in linea generale, che scostamenti

⁹ Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo dell'OMT si veda il dossier XVIII legislatura "Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali", seconda edizione, aprile 2018.

¹⁰ Si specifica che per il triennio 2017-2019 l'OMT per l'Italia sarebbe stato un disavanzo strutturale di -0,5%. Il governo in carica all'epoca scelse un più ambizioso percorso di perseguimento del pareggio strutturale di bilancio.

¹¹ Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, *Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2019*.

¹² Si ricorda che con la legge rinforzata n.243/2012 è stata data attuazione al nuovo [articolo 81 della Costituzione](#), come modificato dalla legge costituzionale n.1 del 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio.

temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali (comma 1). La disposizione considera eventi eccezionali “periodi di grave recessione economica” ed “eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese” (comma 2). In tali casi sono consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine (comma 3). Il **comma 5**, in particolare, prevede che il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine possa essere aggiornato (con le modalità di cui al comma 3) **“al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali”** ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

PARTE I

IL QUADRO MACROECONOMICO

1. LA CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E L'AREA DELL'EURO

Il DEF 2021, nella prima sezione relativa al Programma di Stabilità, evidenzia come l'economia globale continui ad essere fortemente condizionata dall'epidemia causata dal COVID-19, a causa della recrudescenza dei contagi a partire dai mesi autunnali del 2020.

L'attività economica globale, dopo un recupero superiore alle attese nei mesi estivi, ha fortemente rallentato nel IV trimestre risentendo della nuova ondata pandemica. La seconda ondata di contagi ha avuto un impatto differenziato sui diversi sistemi economici, colpendo in maniera particolarmente intensa gli Stati Uniti, l'Europa e l'America Latina, consentendo, invece, il rapido recupero di alcune importanti economie emergenti, soprattutto asiatiche.

Nel complesso, secondo le **più recenti proiezioni macroeconomiche** riportate dal DEF - fornite dal Fondo monetario internazionale nel suo [*World Economic Outlook*](#) di aprile - la **flessione dell'economia globale** sarebbe stata pari al **3,3 per cento nel 2020**, dopo la già debole espansione registrata nel 2019 (2,8 per cento).

La riduzione del **commercio mondiale** è stata di entità ancora maggiore rispetto alla caduta del PIL, nell'ordine di **-5,3 per cento nel 2020**, riflettendo la peculiarità della crisi innescata dalla pandemia, che ha determinato interruzioni nelle catene di produzione mondiali e un incremento dei costi del commercio a causa delle misure di contenimento dei contagi.

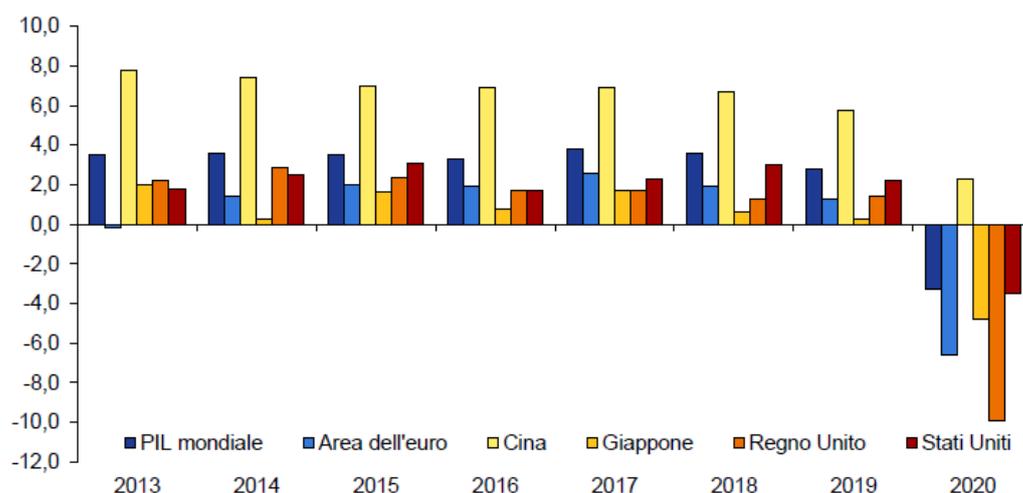
Va rammentato che tutti i governi sono intervenuti nel corso del 2020 a sostegno delle proprie economie con **misure di natura fiscale imponenti**, in molti casi senza precedenti, al fine di sostenere la liquidità delle imprese e il reddito delle famiglie, e preservare il più possibile l'occupazione.

Tali interventi hanno consentito – come rimarcato dal Fondo monetario internazionale – di **evitare un crollo** ancora superiore dell'attività economica globale.

Tuttavia, ciò non ha impedito **l'ampliarsi dei divari tra le aree economiche e all'interno delle singole economie**. La crisi ha infatti aumentato le disuguaglianze, peggiorando diffusamente le condizioni del mercato del lavoro, con le ripercussioni maggiori a danno delle forme di occupazione più fragili.

L'evoluzione della **crescita nel 2020** ha determinato infatti – si sottolinea nel DEF - delle **differenze importanti tra le aree nel mondo**, con i **Paesi avanzati** che hanno subito una **flessione** del prodotto interno del **4,7 per cento**, contro quelli **emergenti** che sono riusciti a contenere la caduta del proprio prodotto interno in media al **2,2 per cento**. Ciò in base alla progressiva risoluzione dell'emergenza sanitaria, di cui ha beneficiato prima la Cina e i vicini paesi asiatici.

Figura 1 – Tassi di crescita del PIL mondiale e dei maggiori Paesi (%)



Dati FMI

Fonte: DEF 2021, Sezione I: Programma di Stabilità, figura II.2

Negli **Stati Uniti**, la caduta del PIL nel 2020 si è rivelata **più contenuta** rispetto a quella degli altri Paesi avanzati (**-3,5 per cento**), grazie ai massicci **interventi di politica fiscale**, sebbene i livelli produttivi a fine anno si mantengono ancora del 3,2 per cento al di sotto di quelli precedenti la pandemia. La politica fiscale ha disposto interventi senza precedenti: un piano da 900 miliardi di dollari è stato approvato a dicembre scorso dall'amministrazione uscente a favore di famiglie e imprese, integrato con la successiva legge di bilancio da 1,4 trilioni di dollari. La nuova amministrazione ha approvato *l'American Rescue Plan*, uno dei più ingenti piani di sostegno nella storia del Paese, con risorse pari a 1.900 miliardi di dollari, cui si affiancherà anche un piano infrastrutturale di circa 4.250 miliardi di dollari.

Nell'**area asiatica**, la contrazione dell'economia del **Giappone** è stata del **-4,8 per cento** nel 2020. Le misure restrittive varate in autunno hanno gravato pesantemente sulla domanda interna, già indebolita dall'aumento della tassa sui consumi, ed anche il comparto produttivo ha mostrato un indebolimento sul finire dell'anno. Il Giappone rappresenta uno dei Paesi avanzati che ha messo in atto i più ingenti sforzi di natura fiscale, varando a fine anno un pacchetto di stimolo da 708 miliardi di dollari. Per il 2021, è stata approvata una legge finanziaria che prevede una spesa di ulteriori 823,7 miliardi di euro, la più imponente della storia del Paese.

La **Cina** è l'unico Paese tra i membri del G20 che ha registrato nel 2020 una **espansione economica**, con una crescita del PIL del 2,3 per cento. L'applicazione di un primo *lockdown* molto rigido, ha consentito al Paese di contenere la pandemia con risvolti economici positivi, con una graduale ripresa fino alla fine dell'anno, che ha riportato il prodotto interno su livelli superiori a quelli della fine del 2019.

Nell'**area dell'euro**, il deterioramento delle condizioni economiche ha determinato un **crollo del prodotto interno del 6,6 per cento**, penalizzando maggiormente i Paesi a vocazione turistica dove invece si sono osservate le flessioni più intense.

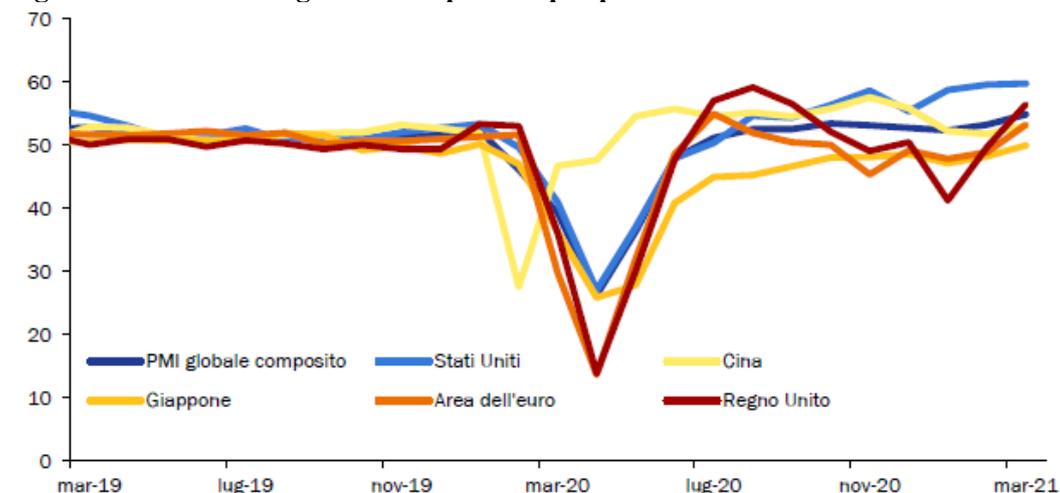
Anche il **Regno Unito** ha subito una pesante flessione del prodotto interno nel 2020, pari al **-9,8 per cento**. Le restrizioni introdotte verso la fine dell'anno hanno limitato fortemente l'attività economica, con ripercussioni negative anche nei primi mesi dell'anno in corso. La sottoscrizione dell'Accordo tra Regno Unito e Unione Europea, pur scongiurando i timori di una *Brexit* senza accordo, ha fatto emergere le prime difficoltà legate all'adeguamento alle nuove procedure amministrative e ai controlli doganali: secondo i dati ufficiali dell'ufficio statistico britannico, a gennaio le esportazioni del Regno Unito verso l'UE si sono ridotte del 37,7 per cento su base annua.

Nel complesso, le **prospettive di più lungo periodo** per lo scenario internazionale appaiono in **graduale miglioramento**, grazie all'avvio delle **campagne di vaccinazione** in molti paesi. Rimangono tuttavia ancora incerti i tempi di distribuzione e somministrazione dei vaccini su larga scala, da cui dipenderanno gli effetti sul ciclo economico.

Le proiezioni attuali, che portano a ritenere probabile il raggiungimento dell'immunizzazione di massa nei Paesi avanzati entro l'inizio del prossimo autunno, si ripercuotono positivamente sul **clima di fiducia**, sia delle imprese che dei consumatori, alimentando una **ripresa degli investimenti e dei consumi**.

Le indagini statistiche più recenti mostrano un **rafforzamento dell'economia globale** legato principalmente al buon andamento della **manifattura** e ad una ripresa dei **servizi**. La crescita della produzione è trainata principalmente dagli Stati Uniti, ma anche il Regno Unito e alcuni Stati in Europa hanno registrato ritmi di espansione sopra la media globale. Prosegue la performance robusta in Cina, mentre in Giappone si intravedono segnali di stabilizzazione delle condizioni economiche.

Figura 2 – Indice PMI globale composito e per paese



Fonte: Markit, Refinitiv.

Fonte: DEF 2021, Sezione I: Programma di Stabilità, figura II.3

Al contempo, una parte delle **incertezze** legate al contesto internazionale **appaiono affievolite**, grazie all'esito delle **elezioni presidenziali** negli Stati Uniti e, a livello europeo, al raggiungimento di un **accordo tra l'Unione Europea e il Regno Unito**. Le spinte protezionistiche potrebbero risultare ridimensionate, rafforzando la ripresa ciclica del commercio mondiale.

Un **forte stimolo** per la ripresa della domanda globale dovrebbe inoltre essere costituito dall'ingente **piano di politica fiscale della nuova amministrazione statunitense** a supporto dell'economia e per il rilancio infrastrutturale del Paese.

Anche la situazione nei **mercati petroliferi mondiali** è caratterizzata da un **riequilibrio in corso** a seguito della crisi scaturita dall'emergenza sanitaria che ha generato un crollo della domanda senza precedenti nel 2020.

Il prezzo del petrolio, che era sceso al di sotto dei 60 dollari al barile a fine marzo, ha segnato una tendenza al rialzo delle quotazioni del Brent. Il rapido cambiamento dello stile di vita indotto dalla pandemia ha ridotto le aspettative per la domanda di petrolio per i prossimi anni. Secondo le stime dell'EIA¹³, nel 2020 la domanda di greggio sarebbe stata di 9 milioni di barili al giorno, al di sotto del livello del 2019 e non è atteso ritornarvi prima del 2023. Per il 2021, le attese sono di un recupero soprattutto nella seconda parte dell'anno che porterebbe la domanda ad attestarsi a 96,5 milioni di barili al giorno, ancora 2,5 mb al giorno sotto i livelli del 2019.

Secondo le stime più recenti, diffuse dal **Fondo Monetario Internazionale** ad aprile nel [*World Economic Outlook*](#) (WEO) – riportate

¹³ International Energy Agency, 'Oil Market Report', marzo 2021.

nel DEF – dopo la contrazione del -3,3% nel 2020, **l'economia globale è prevista crescere del 6 per cento nel 2021** per poi consolidarsi al **4,4 per cento nel 2022**.

Tali previsioni di crescita sono riviste al **rialzo**, di 0,5 punti percentuali per il 2021 e di 0,2 punti per il 2022, rispetto alle proiezioni di gennaio 2021 ([WEO Update](#)), riflettendo l'ulteriore sostegno fiscale messo in campo in alcune grandi economie, il continuo accomodamento monetario e la ripresa alimentata dai vaccini nella seconda metà dell'anno.

La crescita globale è prevista poi moderarsi al **3,3 per cento nel medio termine**.

L'FMI prospetta una crescita **più vivace nelle economie emergenti**, che si espanderebbero del 6,7 per cento quest'anno e del 5,0 per cento nel 2022, rispetto a quelle avanzate, per le quali l'espansione sarebbe pari al 5,1 per cento nel 2021 e al 3,6 per cento nel 2022.

In ogni caso, l'FMI sottolinea che, nonostante il recupero atteso per il 2021, esistono **ampie divergenze** sui profili di ripresa tra i vari Paesi. Gli Stati Uniti e il Giappone dovrebbero tornare ai livelli di attività di fine 2019 già nel corso del 2021, rispettivamente nella prima e nella seconda metà dell'anno. L'attività nell'area dell'euro e nel Regno Unito è prevista rimanere invece al di sotto dei livelli pre-pandemici fino al 2022.

La maggior parte dei Paesi avrebbe un sentiero di crescita fino al 2024 ben al di sotto di quello prospettato prima della pandemia.

Con il rafforzamento della ripresa nel 2021, l'FMI prevede che il **commercio globale** cresca **dell'8,4 per cento** per effetto principalmente del rimbalzo dei volumi dei beni, mentre l'interscambio di servizi rimarrebbe moderato fino al pieno controllo della situazione epidemiologica. Nel **2022**, il commercio globale si assesterebbe, secondo l'FMI, al **6,5 per cento**.

La crisi pandemica continuerà tuttavia a pesare sugli **investimenti diretti esteri** (IDE) anche nel 2021. Il DEF riporta le recenti valutazioni dell'UNCTAD¹⁴, secondo le quali gli IDE si **ridurrebbero** su scala globale in un intervallo **dal 5 al 10 per cento** per poi avviare un recupero nel 2022.

Tabella 1 - Prospettive dello scenario internazionale

	<i>(variazioni percentuali)</i>				
	2019	2020	2021	2022	2026
Commercio internazionale	0,9	-8,5	8,4	6,5	-
Pil mondiale	2,8	-3,3	6,0	4,4	3,3

Fonte: FMI, [World Economic Outlook](#), aprile 2021.

Secondo quanto riportato nel [WEO](#) del FMI di aprile 2021, una **elevata incertezza** circonda le prospettive economiche globali, principalmente

¹⁴ UNCTAD, World Investment Report 2020.

legate al percorso della pandemia, all'efficacia del sostegno politico per fornire un ponte verso la normalizzazione basata sui vaccini e all'evoluzione delle condizioni finanziarie.

La contrazione dell'attività nel 2020, stimata nell'ordine del **-3,3% nel 2020**, avrebbe potuto essere - secondo l'FMI - di gran lunga superiore: sebbene difficile da definire, le stime del FMI ipotizzano che la **contrazione avrebbe potuto essere tre volte più grande** se non fosse stato per il sostegno politico straordinario. Essa è risultata, peraltro, di 1,1 punti percentuali inferiore a quanto previsto nel WEO di ottobre 2020, riflettendo i risultati di **crescita** superiori alle attese nella **seconda metà dell'anno** per la maggior parte delle economie, grazie all'allentamento delle chiusure e all'adattamento progressivo alla vita pandemica, che ha consentito all'economia globale una ripresa più forte del previsto nonostante la mobilità complessivamente moderata.

Nel complesso, le prospettive economiche migliorano. Secondo l'FMI l'economia globale dovrebbe crescere del **6% nel 2021**, e più moderatamente del **4,4% nel 2022**. Tali proiezioni sono, rispettivamente, di 0,8 e 0,2 punti percentuali più forti rispetto alle precedenti previsioni di ottobre 2020, riflettendo l'ulteriore sostegno fiscale messo in campo in alcune grandi economie (in particolare, negli Stati Uniti), che si aggiunge a quello senza precedenti dello scorso anno, il continuo accomodamento monetario e la ripresa alimentata dai vaccini nella seconda metà dell'anno. Grazie a questa risposta politica senza precedenti, è probabile - secondo l'FMI - che la recessione COVID-19 lasci cicatrici più piccole rispetto alla crisi finanziaria globale del 2008. Tuttavia, le prospettive presentano sfide scoraggianti legate alle **divergenze nella velocità di ripresa** sia tra le economie che all'interno dei paesi e il potenziale di danni economici persistenti derivanti dalla crisi.

Riprese a velocità multipla sono in atto in tutte le regioni, legate a forti differenze nel ritmo di lancio del vaccino, nella portata del sostegno della politica economica e in fattori strutturali come la dipendenza dal turismo e dalle esportazioni di materie prime. È probabile che i percorsi di ripresa divergenti creino **divari significativamente più ampi** nel tenore di vita tra i paesi in via di sviluppo e gli altri, rispetto alle aspettative pre-pandemiche. Le economie dei mercati emergenti e i paesi in via di sviluppo a basso reddito sono stati colpiti più duramente e si prevede che subiranno perdite più significative a medio termine. Tra questi, mentre la Cina è già tornata al PIL pre-COVID nel 2020, molti altri Paesi non riusciranno a farlo fino a ben oltre il 2023. Analogamente, tra le **economie avanzate**, gli Stati Uniti dovrebbero superare il loro livello di PIL pre-COVID già nel 2021, mentre molti altri Paesi torneranno ai livelli pre-COVID solo nel 2022.

Secondo l'FMI, gli **sviluppi futuri** dipenderanno dal percorso della crisi sanitaria, dall'efficacia delle azioni politiche per limitare i danni economici persistenti; dall'evoluzione delle condizioni finanziarie e dei prezzi delle materie prime e dalla capacità di adattamento dell'economia. Molto dipende ancora dalla **corsa tra virus e vaccini**. Nel complesso, tuttavia, i **rischi** sono valutati dal FMI come **equilibrati** nel breve termine, ma **orientati al rialzo** in seguito.

Anche l'OCSE, nell'[Interim Economic Outlook](#) di marzo 2021, sottolinea come le prospettive economiche globali siano **migliorate notevolmente negli ultimi mesi**, aiutate dal graduale aumento di vaccini, dagli annunci di ulteriore sostegno fiscale in alcuni paesi e dall'accomodamento delle economie alle misure restrittive. La **crescita del PIL globale** dovrebbe essere del **5½ per cento nel 2021** e del **4 per cento nel 2022**, con la produzione globale che supererà il livello pre-pandemia entro la metà del 2021. Nonostante il miglioramento delle prospettive globali, secondo l'OCSE la produzione e il reddito in molti paesi rimarranno al di sotto del livello previsto prima della pandemia fino alla fine del 2022. Sono evidenti – per l'OCSE - crescenti segnali di **divergenza** tra Paesi e settori. I **rischi** maggiori sono legati all'andamento della pandemia. Un progresso più rapido nella diffusione del vaccino in tutti i paesi consentirebbe di rimuovere più rapidamente le restrizioni e aumentare la fiducia e la spesa.

Per quel che concerne l'**Area dell'euro**, il DEF evidenzia il deterioramento delle condizioni economiche nel 2020, che ha determinato una **caduta del prodotto interno del 6,6 per cento**.

Si sottolinea, in particolare, la caduta del settore dei servizi e, in particolare, di tutte le attività a maggiore contatto con la clientela e il turismo, che ha penalizzato maggiormente i Paesi a vocazione turistica. La manifattura, per contro, si è mostrata più resiliente, soprattutto nell'ultima parte dell'anno, giustificando, in parte, le divergenze tra gli andamenti negli Stati membri, con la Germania che è riuscita a contenere la caduta del PIL (-4,9 per cento) a fronte degli altri maggiori Paesi dove invece si sono osservate flessioni molto più intense (-8,2 per cento per la Francia e -10,8 per cento per la Spagna).

Le recenti previsioni del **FMI**, pubblicate nel [WEO](#) di aprile 2021 pongono la crescita dell'**Area dell'Euro** al **4,4 per cento nel 2021** e al 3,8 per cento nel 2022.

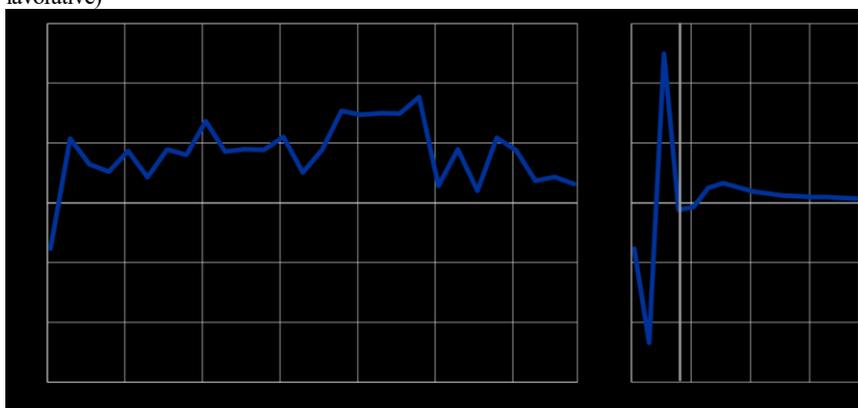
Si tratta di stime più ottimistiche rispetto alle **proiezioni macroeconomiche formulate** per l'Area dell'euro dagli [esperti della BCE nel marzo 2021](#), che ipotizzano una crescita del PIL reale dell'area più contenuta, al **4,0 per cento nel 2021** e al 4,1 per il 2022. Ancora **più caute** risultano le previsioni formulate dall'OCSE, nell'[Interim Economic Outlook](#) di marzo 2021, che pongono la crescita dell'Area euro al **3,9% nel 2021** e al 3,8% nel 2022.

Le **proiezioni** macroeconomiche per l'Area dell'euro [formulate dagli esperti della BCE nel marzo 2021](#) sottolineano che la recente intensificazione della pandemia ha indebolito le prospettive a breve termine per l'attività nell'area dell'euro, ma non ne ha compromesso la ripresa. Nonostante il protrarsi e l'inasprirsi delle misure di contenimento, nel **quarto trimestre del 2020** l'attività ha registrato una **caduta** notevolmente **inferiore a quella attesa**, grazie a effetti di apprendimento, alla vigorosa crescita della produzione manifatturiera e al

recupero della domanda esterna. Le prospettive a breve termine dipendono dall'evoluzione della pandemia e in particolare dai tempi e dall'entità del ritiro delle misure di contenimento consentito dall'aumento dei tassi di vaccinazione. Lo **scenario di base** poggia sull'ipotesi di un rapido allentamento delle misure di contenimento dal secondo trimestre di quest'anno e di una risoluzione della crisi sanitaria agli inizi del 2022. Questo, assieme al considerevole sostegno fornito dalle misure di politica monetaria e di bilancio – compresi i fondi del Next Generation EU – e all'ulteriore ripresa della domanda esterna, dovrebbe determinare un deciso recupero nella seconda metà del 2021 e ci si attende che il **PIL in termini reali salga al di sopra del livello antecedente la crisi a partire dal secondo trimestre del 2022**.

Figura 3 – PIL in termini reali dell'area dell'euro

(variazioni % sul trimestre precedente, dati trimestrali destagionalizzati e corretti per il numero di giornate lavorative)



Fonte: Proiezioni macroeconomiche per l'Area dell'euro [formulate dagli esperti della BCE nel marzo 2021](#)

Nota: vista la volatilità senza precedenti del PIL in termini reali nel corso del 2020, il grafico mostra una scala diversa a partire dai primi del 2020. La linea verticale indica l'inizio dell'orizzonte temporale di proiezione. Il grafico non mostra gli intervalli di valori delle proiezioni. Ciò rispecchia il fatto che, nelle circostanze attuali, il calcolo standard degli intervalli (basato sugli errori storici di proiezione) non fornirebbe un'indicazione attendibile dell'incertezza senza precedenti che caratterizza le attuali proiezioni. Invece, per meglio illustrare l'attuale incertezza, nella sezione 5 sono presentati scenari alternativi basati su ipotesi diverse riguardo all'evoluzione futura della pandemia di COVID-19 e alle relative misure di contenimento.

Considerato il persistere di un grado notevole di **incertezza** circa l'evoluzione della pandemia e l'entità delle cicatrici lasciate nel tessuto economico, sono stati ancora una volta elaborati **due scenari alternativi**. Lo scenario moderato prevede una più efficace distribuzione dei vaccini, che consente il graduale ritiro delle misure di contenimento entro la fine del 2021 in un contesto in cui effetti di apprendimento più rapidi limitano i costi economici. Il PIL in termini reali crescerebbe del **6,4% nel 2021**, raggiungendo i livelli antecedenti la crisi nel terzo trimestre dell'anno, mentre l'inflazione salirebbe all'1,7% nel 2023. Nello scenario grave si assume invece una forte intensificazione della pandemia, con nuove varianti del virus che implicano anche una minore efficacia dei vaccini e che inducono i governi a mantenere alcune misure di contenimento sino alla metà del 2023 con un calo notevole e permanente del potenziale economico. La crescita del PIL in termini reali sarebbe di solo il **2,0% nel 2021** e non raggiungerebbe il

suo livello pre-crisi entro l'orizzonte temporale della proiezione, mentre l'inflazione si collocherebbe ad appena l'1,1% nel 2023.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di crescita del PIL dei principali Paesi europei formulate dal FMI nel *World economic outlook* di aprile 2021, dall'OCSE nell'*Interim Economic Outlook* di marzo 2021, nonché dalla Commissione europea nel *Winter Forecast* di febbraio 2021.

Tabella 2 – Previsione del Prodotto interno lordo dell'area Euro– Confronto Paesi
(variazioni %)

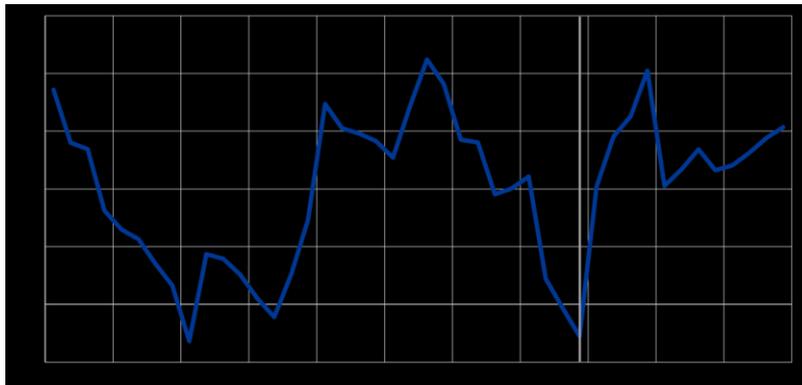
	Eurostat	FMI -WEO aprile 2021		OCSE-Interim marzo 2021		Commissione Europea febbraio 2021	
	2020	2021	2022	2021	2022	2021	2022
ITALIA	-8,9	4,2	3,6	4,1	4,0	3,4	3,5
FRANCIA	-8,1	5,8	4,2	5,9	3,8	5,5	4,4
GERMANIA	-4,9	3,6	3,4	3,0	3,7	3,2	3,1
SPAGNA	-10,8	6,4	4,7	5,7	4,8	5,6	5,3
AREA EURO	-6,6	4,4	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8
REGNO UNITO	-9,9	5,3	5,1	5,1	4,7	-	-

Relativamente alla dinamica dei **prezzi al consumo dell'area**, il DEF sottolinea come essa sia risultata profondamente influenzata dalla debolezza dell'attività economica. L'inflazione al consumo, che si attestava all'1,2 per cento a febbraio prima della pandemia, è successivamente diminuita fino ad assumere un andamento negativo da agosto in poi per chiudere il **2020 al -0,3%**. Tale andamento è attribuibile prevalentemente ai prezzi dell'energia e dei prodotti industriali, la cui riduzione ha più che controbilanciato l'incremento dei prezzi dei generi alimentari e dei servizi. In apertura del nuovo anno l'inflazione al consumo ha osservato una accelerazione in ragione del rialzo dei prezzi energetici.

L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (**IAPC**) è previsto aumentare sensibilmente nelle proiezione [formulate dagli esperti della BCE nel marzo 2021](#), dallo 0,3% nel 2020 a una media dell'**1,5% nel 2021**, per poi scendere all'1,2% nel 2022.

Il balzo dell'inflazione complessiva ha riflesso anche una serie di fattori temporanei: il venir meno del temporaneo abbassamento delle aliquote IVA in Germania, i ritardi nei periodi dei saldi in alcuni paesi e l'impatto della recente impennata dei corsi petroliferi sulla componente energetica.

Figura 4 – IAPC dell'area dell'euro (variazioni percentuali annue)



Fonte: Proiezioni macroeconomiche per l'Area dell'euro [formulate dagli esperti della BCE nel marzo 2021](#)

Relativamente alle prospettive dell'area dell'euro, nel DEF si sottolinea, infine, come la gravità della situazione pandemica nell'autunno scorso abbia portato la BCE a posporre la revisione della strategia di **politica monetaria**, inizialmente programmata per concludersi entro la fine del 2020.

Nella riunione di dicembre il Consiglio direttivo della BCE ha ricalibrato in senso espansivo i propri strumenti di politica monetaria, ampliando e prolungando lo stimolo monetario, per assicurare condizioni di finanziamento favorevoli a tutti i settori per il tempo necessario ad assicurare il supporto all'economia e all'inflazione.

2. LO SCENARIO MACROECONOMICO NAZIONALE

Il DEF 2021 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2020 e le **previsioni tendenziali** per il 2021 e per il 2022, che continuano ad essere condizionate dall'epidemia da COVID-19 **sull'economia italiana** e internazionale.

2.1. Tendenze recenti: i risultati nel 2020

Il DEF, richiamando le stime ufficiali dell'ISTAT, evidenzia come il **PIL** abbia registrato nel 2020 una **caduta pari all'8,9 per cento** in termini reali. Si tratta di una contrazione dell'attività economica senza precedenti in tempi di pace.

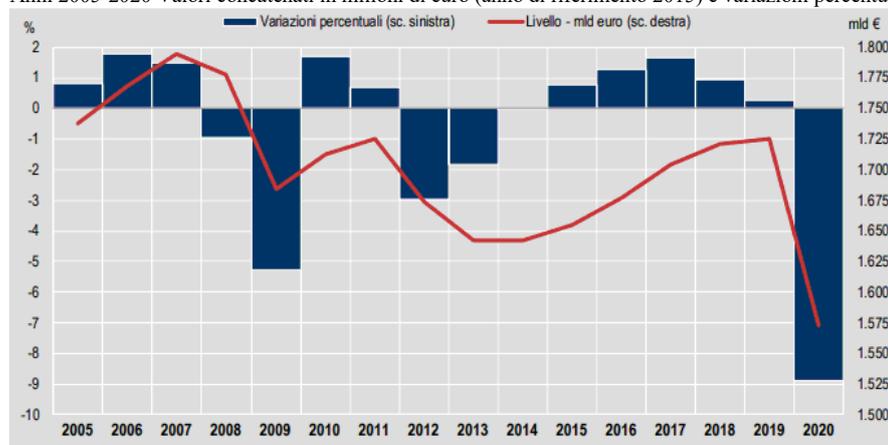
Secondo i dati forniti dall'ISTAT nei "[Conti economici trimestrali](#)" (3 marzo 2021), nel **IV trimestre 2020** il PIL ha registrato una **variazione negativa dell'1,3%** rispetto al trimestre precedente e del **6,6%** nei confronti del quarto trimestre del 2019. Rispetto al trimestre precedente, tra i principali aggregati della domanda interna si registra una diminuzione dell'1,6% dei consumi finali nazionali e un incremento degli investimenti fissi lordi pari allo 0,2%. Le importazioni e le esportazioni sono aumentate, rispettivamente, del 5,4% e dell'1,3%.

Il risultato è in linea con quanto previsto a settembre 2020 nella **Nota di aggiornamento del DEF** che aveva rivisto al ribasso le stime della caduta del PIL dall'8 per cento, prevista dal DEF 2020, al 9,0 per cento in termini reali, alla luce del peggioramento del contesto economico internazionale.

La caduta del PIL nel 2020 appare evidente nel grafico seguente, dopo cinque anni consecutivi di leggera crescita.

Andamento del PIL in volume

Anni 2005-2020 Valori concatenati in milioni di euro (anno di riferimento 2015) e variazioni percentuali annuali



Fonte: ISTAT, Comunicato "[PIL e indebitamento AP](#)" (1 marzo 2021)

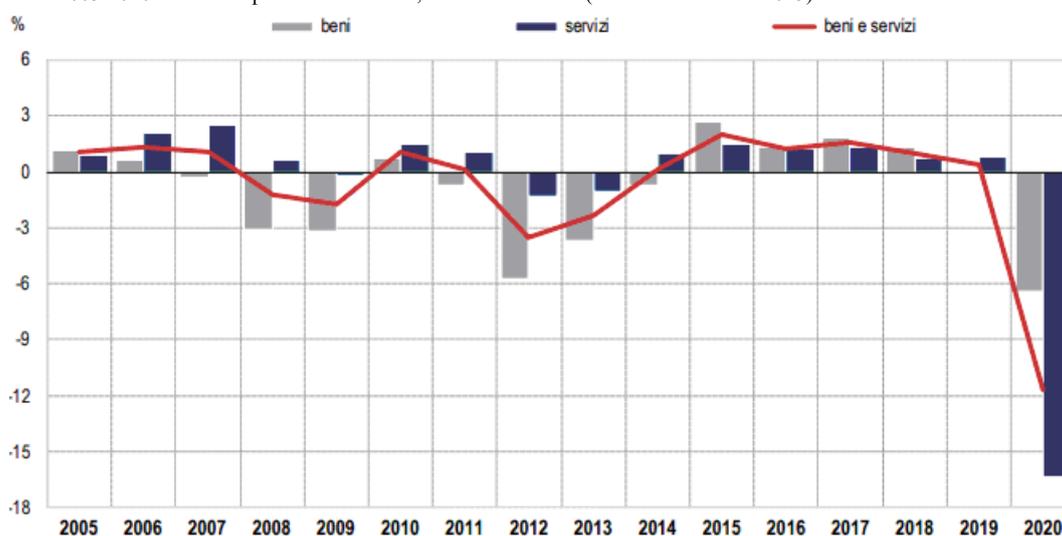
Nel complesso, l'andamento del PIL risulta condizionato principalmente dal **crollo della domanda interna** che, al netto delle scorte, ha sottratto 7,8 punti percentuali alla crescita. Sensibilmente più contenuti, ancorché entrambi negativi, i contributi delle scorte (-0,3 punti percentuali) e delle esportazioni nette (-0,8 punti percentuali).

Secondo quanto esposto nel Comunicato Istat del 1° marzo 2021¹⁵ - la **caduta dell'economia nel 2020** è stata trascinata principalmente dalla **contrazione** della domanda interna e in particolare della componente **dei consumi privati**.

I **consumi delle famiglie** hanno subito una flessione particolarmente marcata (-7,8 per cento) che si è concentrata soprattutto nella prima parte dell'anno (-9,2 per cento rispetto ai sei mesi precedenti), ma che si è registrata, con minore intensità, anche nell'ultimo trimestre dell'anno. La riduzione della spesa per consumi è risultata ben più ampia di quella del reddito reale, con conseguente **aumento della propensione al risparmio** che si è attestata, in media d'anno, al 15,8 per cento, un valore eccezionalmente elevato rispetto alla media degli ultimi dieci anni. Il **calo dei redditi** ha interessato in misura maggiore i **lavoratori indipendenti** e quelli il cui rapporto di lavoro era disciplinato da **contratti temporanei**.

Spese per consumi finali delle famiglie sul territorio economico per tipo di prodotto

Anni 2005-2020 Variazioni percentuali annuali, valori concatenati (anno di riferimento 2015)



Fonte: ISTAT, Comunicato "[PIL e indebitamento AP](#)" (1 marzo 2021)

Sul fronte della domanda, l'unica componente che nello scorso anno ha registrato un'espansione è quella dei consumi della PA (3,0 per cento), per

¹⁵ Comunicato ISTAT, "[PIL e indebitamento delle AP – Anni 2017-2020](#)" (1° marzo 2021).

effetto delle maggiori spese disposte dai provvedimenti di politica fiscale a sostegno dell'economia.

Gli **investimenti** nel 2020 hanno subito un calo significativo (-9,1 per cento). Gli investimenti in **mezzi di trasporto** hanno subito **la riduzione più ampia** (-28,1 per cento), seguiti da quelli in macchinari e attrezzature (-12,1 per cento), mentre quelli in costruzioni hanno presentato una caduta relativamente meno profonda (-6,3 per cento).

Il Comunicato ISTAT del 19 marzo 2021 sulla "[Produzione delle costruzioni](#)" rileva che a gennaio 2021 l'indice è stimato in aumento del 4,5% rispetto al mese precedente, un incremento congiunturale marcato che consente di recuperare la flessione di dicembre. Tuttavia, l'andamento complessivo degli ultimi tre mesi è negativo nel confronto con i tre mesi immediatamente precedenti (-2,8%)

Riguardo al **mercato immobiliare**, il DEF sottolinea come a partire dal terzo trimestre del 2020 si è registrata una graduale ripresa del settore, rafforzatasi nel quarto trimestre in cui i prezzi delle abitazioni sono cresciuti rispetto al periodo corrispondente del 2019, in linea con una ripresa dei volumi di compravendita¹⁶. Nella media del 2020, i prezzi delle abitazioni esistenti sono cresciuti del 1,9 per cento, mentre quelli delle nuove abitazioni sono aumentati del 2,1 per cento

Con riferimento agli scambi con l'estero, si registra un calo delle importazioni in volume del -12,6 per cento, legato alla riduzione della domanda interna, mentre il **calo delle esportazioni (-13,8 per cento)** è stato più marcato, da mettere in relazione anche alla **decisa contrazione fatta registrare dalla componente dei servizi**.

Conto economico delle risorse e degli impieghi - anni 2018-2020

(variazioni percentuali)

	2018	2019	2020
PIL	0,9	0,3	-8,9
Importazioni	3,4	-0,7	-12,6
Consumi finali nazionali	0,7	0,0	-7,8
- spesa delle famiglie residenti	0,9	0,3	-10,7
- spesa delle P.A.	0,1	-0,8	1,6
- spesa delle I.S.P. (Istituzioni Sociali Private)	2,0	1,3	-11,8
Investimenti fissi lordi	3,1	1,1	-9,1
- costruzioni	2,0	2,2	-6,3
- macchinari, attrezzature	5,5	0,1	-12,1
- mezzi di trasporto	0,0	1,1	-28,1
Esportazioni	2,1	1,6	-13,8

Fonte: ISTAT, "[PIL e indebitamento delle AP - Anni 2017-2020](#)" (1° marzo 2021).

Riguardo alle **componenti settoriali** del valore aggiunto, il DEF sottolinea come tutti i principali raggruppamenti di industrie hanno subito

¹⁶ Si veda: ISTAT, "[Prezzi delle abitazioni](#)", 22 marzo 2021.

gli effetti della diminuzione della produzione: l'ampiezza del calo sperimentato dai beni di consumo non si era mai osservata prima.

L'industria dell'auto ha registrato un calo della produzione rispetto all'anno precedente del 21,0 per cento e una diminuzione del fatturato e degli ordinativi (-16,4 per cento e -12,7 per cento).

A febbraio la dinamica congiunturale della produzione industriale è ancora positiva dopo la crescita dei due mesi precedenti. In termini tendenziali, rispetto a febbraio 2020, mese immediatamente precedente le restrizioni legate all'emergenza sanitaria, il livello dell'indice corretto per gli effetti di calendario è inferiore dello 0,6 per cento (Comunicato ISTAT, "[Produzione industriale](#)", del 13 aprile 2021).

Il settore dei **servizi** risulta colpito dalla crisi in maniera profonda, facendo rilevare una riduzione del valore aggiunto molto ampia (-8,1 per cento). A differenza dall'industria, a fine 2020 molti raggruppamenti del terziario – specie quelli di **intrattenimento, commercio e ristorazione e alloggio** – hanno continuato ad arretrare, attestandosi profondamente al di sotto rispetto ai livelli pre-crisi. I segmenti maggiormente colpiti sono il commercio, il trasporto e l'immagazzinaggio e i servizi di alloggio e ristorazione (-16,0 per cento) e attività artistiche, di intrattenimento e divertimento (-14,6 per cento). Le attività immobiliari e quelle finanziarie ed assicurative hanno avuto una contrazione del valore aggiunto decisamente più contenuta (rispettivamente -3,0 per cento e -2,6 per cento).

Nel 2020 il **mercato del lavoro** ha risentito delle conseguenze dell'emergenza sanitaria e delle misure di contrasto intraprese. Il numero degli **occupati**, rilevato dalla contabilità nazionale, si è **ridotto del 2 per cento**, con una più marcata diminuzione degli indipendenti. In base ai risultati dell'indagine delle forze lavoro, nel 2020 l'occupazione - dopo sei anni di crescita continua - è diminuita del 2,8 per cento (-646 mila unità). Il tasso di occupazione si è collocato al 57,5 per cento, tornando sui livelli del 2017. La contrazione dell'occupazione è risultata più diffusa tra le donne (-3,4 per cento, -338 mila occupate) che per gli uomini (-2,3 per cento; -309 mila occupati), ed ha interessato sia gli indipendenti (-4,1 per cento) che i dipendenti (-2,4 per cento), i quali a loro volta hanno risentito della marcata riduzione degli addetti a termine (-12,1 per cento) e di quella, meno accentuata, degli addetti a tempo indeterminato (-0,42 per cento). I redditi da lavoro dipendente, dopo la crescita del 2019, hanno subito un forte calo (-6,9 per cento). Sul mercato del lavoro, *si rinvia al paragrafo 2.3.*

Con riferimento, infine, all'**evoluzione dei prezzi**, nel 2020 l'inflazione ha fatto segnare una flessione (-0,1 per cento), condizionata in maniera opposta dalla riduzione dei prezzi dei beni energetici e dall'aumento dei prezzi dei beni alimentari. Risulta positiva, benché in lieve decelerazione

rispetto al 2019, la componente di fondo (0,5 per cento dallo 0,7 per cento). Anche a fronte di una dinamica dei prezzi al consumo negativa, l'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, ha accelerato, collocandosi all'1,2 per cento.

Commercio con l'estero

Il DEF afferma che - dopo un vero e proprio crollo nel marzo-aprile dell'anno scorso - le esportazioni italiane di merci hanno recuperato terreno, salendo sopra i livelli di un anno prima già nell'ultimo bimestre del 2020, grazie anche agli interventi di sostegno a famiglie e imprese attuati in tutti i principali Paesi partner commerciali dell'Italia e al risultato meno penalizzante delle riaperture selettive successive ai mesi marzo-aprile dell'anno scorso.

Il calo dei volumi di importazione e la discesa dei prezzi dell'energia, unitamente ad un recupero dell'export ha sospinto l'**avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti a 59,9 miliardi**, pari al 3,6 per cento del PIL (dati [Banca d'Italia](#)).

All'interno delle partite correnti, **la principale voce in controtendenza è**, nella componente dei servizi, stata quella dei **'viaggi'**, a causa del **crollo delle presenze di turisti stranieri in Italia**, solo parzialmente compensata dalla minore spesa all'estero degli italiani.

Più in generale, le esportazioni di servizi - dopo il calo marcato del primo semestre - hanno avuto un rialzo congiunturale più deciso nei mesi estivi anche per il parziale recupero del turismo internazionale per poi tornare a ridursi a fine anno.

Bilancia dei pagamenti turistica

(importi in milioni di euro)

	CREDITI			DEBITI			SALDO		
	SPESA DEI VIAGGIATORI STRANIERI			SPESA DEI VIAGGIATORI ITALIANI					
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
GENNAIO	2.034	2.180	2.269	1.784	1.935	1.963	250	246	306
FEBBRAIO	1.802	1.929	1.702	1.373	1.566	1.410	429	363	293
MARZO	2.343	2.593	422	1.727	1.930	510	616	664	- 87
I TRIMESTRE	6.179	6.703	4.394	4.884	5.430	3.883	1.296	1.272	511
APRILE	3.203	3.378	312	1.937	2.036	320	1.266	1.342	- 9
MAGGIO	3.759	3.991	477	1.892	1.919	398	1.867	2.072	78
GIUGNO	4.436	4.656	1.045	2.223	2.428	692	2.213	2.229	354
II TRIMESTRE	11.398	12.025	1.834	6.052	6.382	1.411	5.346	5.642	423
LUGLIO	5.478	6.023	2.724	2.862	3.023	1.065	2.617	3.001	1.658
AGOSTO	5.854	5.945	3.542	3.386	3.631	1.238	2.468	2.315	2.304
SETTEMBRE	4.605	4.828	2.734	2.314	2.425	766	2.291	2.404	1.968
III TRIMESTRE	15.937	16.797	9.000	8.561	9.078	3.070	7.376	7.719	5.929
OTTOBRE	3.690	4.033	1.217	2.186	2.336	572	1.504	1.697	645
NOVEMBRE	2.243	2.330	434	1.988	1.941	330	255	389	103
DICEMBRE	2.265	2.414	454	1.814	1.932	311	451	482	143
IV TRIMESTRE	8.198	8.778	2.104	5.988	6.209	1.213	2.210	2.568	891
TOTALE ANNO	41.712	44.302	17.332	25.485	27.100	9.577	16.227	17.202	7.755

Fonte: Banca D'Italia "[Tavole dati turismo- anno 2020](#)", 13 aprile 2021.

Export

I dati di consuntivo 2020 relativi al commercio estero dell'Italia nel contesto pandemico, sono stati analizzati da ISTAT nel recente [Rapporto sulla competitività dei settori produttivi](#), pubblicato il 7 aprile 2021.

L'Istituto evidenzia come **la caduta delle esportazioni italiane** (-9,7 per cento nel 2020) sia stata diffusa, tuttavia il calo risulta **meno ampio di quello registrato nel 2009**, in cui la riduzione delle esportazioni risultò superiore al 20 per cento.

Nel biennio precedente si era registrata una dinamica moderata di crescita (+3,6 nel 2018, +3,2 per cento nel 2019), dopo l'impennata del 2017 (+7,6 per cento).

Tra la contrazione dei flussi commerciali generata dalla pandemia *COVID-19* e quella seguita alla crisi finanziaria internazionale del 2008-2009 emergono infatti dinamiche profondamente diverse. La crisi del 2008-2009 è stata caratterizzata da una ampia caduta dei flussi aggregati, estesa sull'arco di circa un anno, e da un successivo lento recupero dei precedenti livelli, più lungo per l'export (20 mesi) che per l'import (15 mesi). L'episodio del 2020 è stato invece molto più circoscritto nel tempo: **il crollo si è concentrato nei soli mesi di marzo e aprile, in coincidenza del lockdown**, cui è seguito un rapido recupero. Tuttavia, mentre l'export si è riportato già a novembre sui livelli registrati nel periodo immediatamente precedente la crisi, le importazioni di merci hanno evidenziato una dinamica meno sostenuta, chiudendo l'anno con un recupero solo parziale.

Durante la crisi da COVID-19, sono peraltro aumentate le esportazioni dei settori legati al contrasto della pandemia o meno coinvolti dai provvedimenti di *lockdown*, quali farmaceutica (+3,8 per cento) e agroalimentare (+1,0 per cento per alimentari, bevande e tabacco, +0,7 per cento per l'agricoltura).

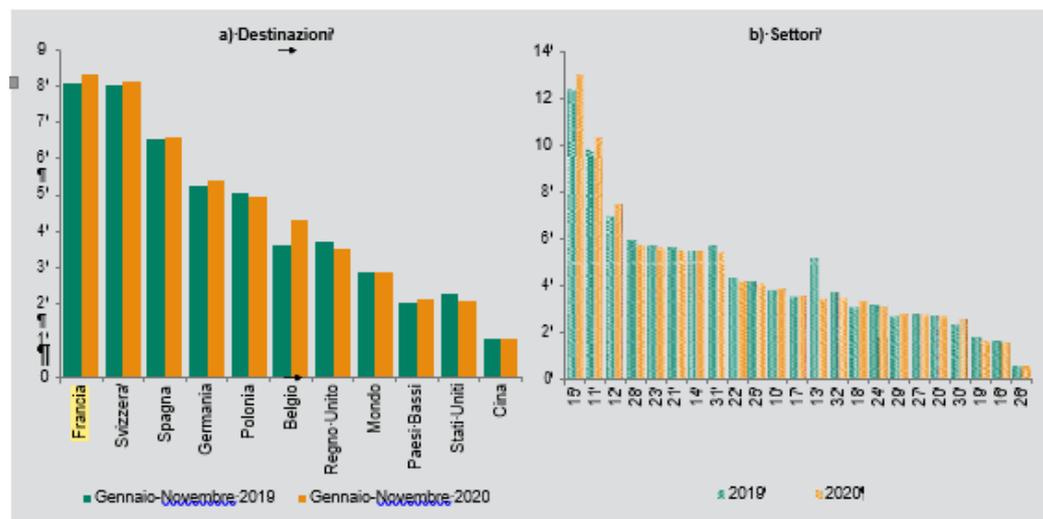
Inoltre, secondo le analisi dell'Istituto di statistica, nonostante le riduzioni registrate, di pari entità verso i mercati Ue e verso quelli extra Ue, **l'Italia non sembra avere perso competitività sui mercati esteri: la quota di mercato sulle importazioni mondiali è rimasta sostanzialmente invariata** (al 2,8 per cento, dato relativo al periodo gennaio-novembre 2020), così come quella della Germania (8,3 per cento); quella della Francia si è invece sensibilmente ridotta (da 3,3 per cento a 3,0 per cento).

Nonostante la riduzione dell'export italiano abbia riguardato quasi tutti i principali mercati di destinazione, **l'Italia è riuscita a mantenere o aumentare quote di mercato** in alcuni paesi dell'Ue – quali Francia, Germania, Belgio e Paesi Bassi, Irlanda – e al di fuori dell'Ue, in particolare Cina e Svizzera; si è invece indebolita la posizione relativa negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

Anche **sul piano settoriale, la forte riduzione delle vendite all'estero osservata in quasi tutti i settori di esportazione** (ad esclusione di quelle di beni essenziali quali la farmaceutica e l'alimentare) **non sempre si è tradotta in un calo della quota di mercato dell'Italia**: in alcuni settori di punta del modello di specializzazione italiano, quali i prodotti **alimentari** e le **bevande**, l'**abbigliamento** e gli **altri mezzi di trasporto**, si è osservato un **incremento della quota di mercato**. Viceversa si è registrata una **forte contrazione della**

quota del tessile, dovuta probabilmente all'incremento delle esportazioni sanitarie di altri paesi, *in primis* la Cina, di materiale legato all'emergenza.

Figura 1.9- Quote di mercato dell'Italia, per mercati di destinazione e settori. Anni 2019-2020 (gennaio-novembre, valori percentuali) (a)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Istituti nazionali di statistica
 (a) 10=Alimentari; 11=Bevande; 13=Tessile; 14=Abbigliamento; 15=Pelle; 16=Legno; 17=Carta; 18=Stampa; 19=Coke e petroliferi; 20=Chimica; 21=Farmaceutica; 22=Gomma e plastica; 23=Minerali non metalliferi; 24=Metallurgia; 26=Prodotti in metallo; 28=Elettronica; 27=Apparecchiature elettriche; 28=Macchinari; 29=Autoveicoli; 30=Altri mezzi di trasporto; 31=Mobili; 32=Altre manifatturiere; 33=Riparazione e manutenzione di macchinari e apparecchiature.

Da un'analisi *Constant Market Share* emerge che, **nella congiuntura attuale**, caratterizzata dal combinarsi di *shock* di domanda e di offerta, **gli esportatori italiani hanno potuto difendere la propria posizione sui mercati internazionali grazie soprattutto a due fattori**. Il primo, che già aveva guidato l'aumento delle quote di mercato italiane nell'ultimo decennio, è costituito dalla **struttura merceologica e geografica** delle nostre esportazioni: i prodotti di punta del modello di specializzazione italiano non hanno perso peso – o ne hanno acquistato – sulle importazioni mondiali, mentre i mercati di destinazione delle merci italiane non hanno perso dinamismo rispetto a quelli dei paesi concorrenti. Il secondo fattore, il cui ruolo è stato più limitato, è rappresentato dalla **capacità di competere con successo su prezzi e qualità dei beni**.

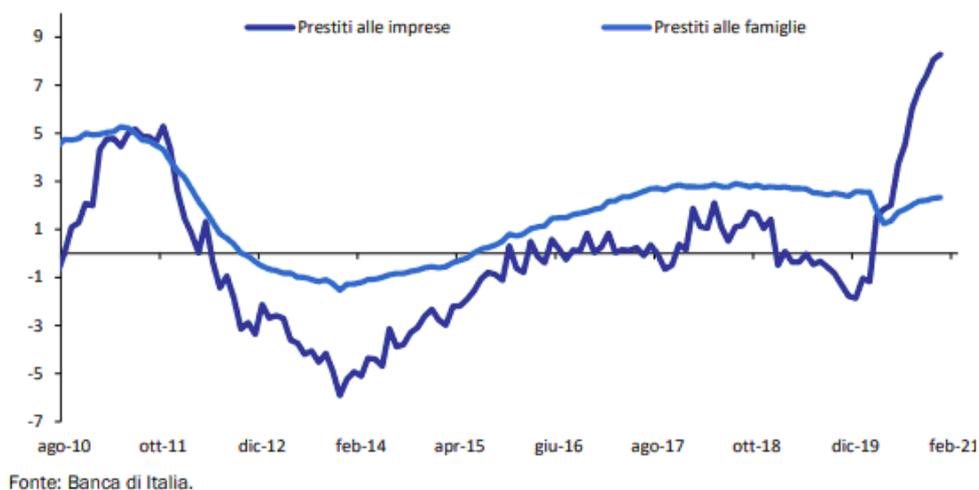
Data la dinamica delle quote di mercato, è **possibile che nell'ultimo anno le nostre esportazioni si siano concentrate su un numero più ristretto di mercati nei quali la presenza dei prodotti italiani era già consolidata**.

Credito al settore privato: recenti andamenti in Italia

Il documento evidenzia come le misure fortemente accomodanti di politica monetaria adottate dalla BCE e quelle poste in essere dal Governo a sostegno della liquidità hanno favorito il ricorso al prestito bancario. Il netto incremento del credito al settore privato (+3,5 per cento in media annua) è stato trainato dal marcato aumento della componente del credito alle società non finanziarie (+5,8 per cento su base annua, dopo la contrazione del -7,0 per cento nel 2019), a fronte

della crescita più debole di quello alle famiglie (+0,8 per cento, rispetto all'1,5 per cento del 2019).

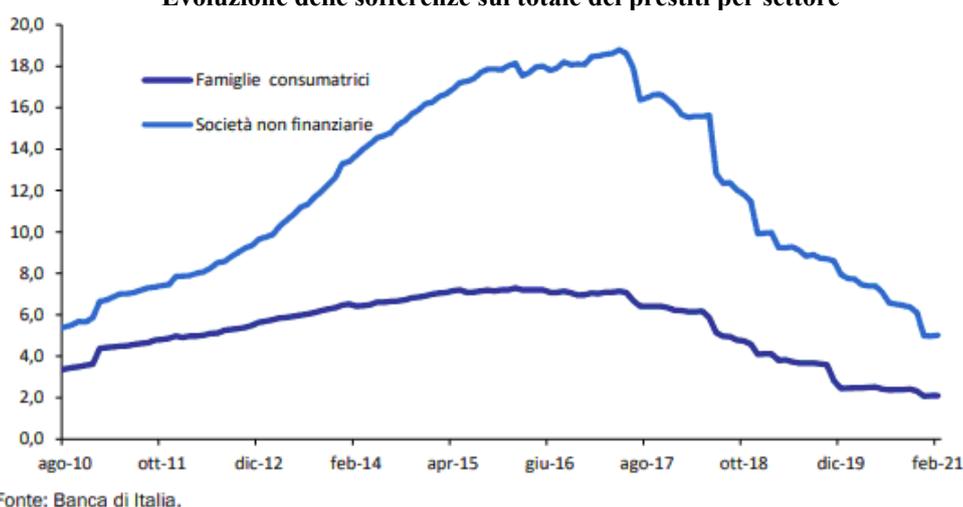
Prestiti bancari - tassi di variazione a 1 anno



La marcata espansione dei prestiti alle imprese è stata permessa dagli interventi di politica monetaria e fiscale che hanno svolto un importante effetto anti-ciclico, rispondendo all'ingente fabbisogno di liquidità legato al calo degli utili delle imprese per via dell'emergenza sanitaria. Per quanto riguarda le famiglie, invece, i prestiti per l'acquisto di abitazioni hanno decelerato dopo l'insorgenza della pandemia, mentre le restrizioni e l'aumento dei risparmi, limitando l'acquisto di beni durevoli, hanno avuto un effetto depressivo sul credito al consumo.

In relazione alla qualità del credito, le ultime rilevazioni mostrano che il processo di dismissione degli NPL è proseguito lo scorso anno con una diminuzione delle sofferenze del 29,6 per cento rispetto al 2019 (quando si erano ridotte del 28,8 per cento).

Evoluzione delle sofferenze sul totale dei prestiti per settore



Le principali tendenze del credito al settore privato rilevate nel corso del 2020, sono sostanzialmente confermate dalle rilevazioni più recenti a inizio del 2021. Le

politiche accomodanti adottate per favorire il credito e gli investimenti continuano a contenere l'andamento dei tassi d'interesse. Nel corso dell'ultimo anno le esposizioni deteriorate nei confronti delle società non finanziarie si sono ridotte fino al 5,0 per cento del totale dei prestiti, (ritornando sui valori di fine 2010), mentre le sofferenze delle famiglie corrispondono a circa il 2,1 per cento dei prestiti, quota paragonabile a quella del 2008.

2.2. Le prospettive dell'economia italiana per il 2021 e il 2022

Il DEF 2021 presenta due scenari di previsioni macroeconomiche, uno **tendenziale** e l'altro **programmatico**, che, fermo restando le assunzioni relative al quadro internazionale, coerenti con le più recenti previsioni delle principali istituzioni internazionali, differiscono per le assunzioni relative alle riforme economiche.

Le previsioni del quadro **tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione del Documento stesso. Il quadro **programmatico**, invece, **include l'impatto** sull'economia delle **politiche economiche prospettate** all'interno del **Programma di Stabilità** e del **Piano Nazionale delle Riforme, che quest'anno è integrato nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, che saranno concretamente definite nella Nota di aggiornamento di settembre 2021 e adottate con la prossima legge di bilancio. Le due previsioni coincidono, pertanto, per l'anno in corso, mentre si differenziano gradualmente negli anni successivi.

Si rammenta, inoltre, che rispetto dei regolamenti europei¹⁷, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nel DEF sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)**, secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio.

Il quadro macroeconomico tendenziale è stato **validato** dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in data **31 marzo 2021** (*cfr. il box in fondo al paragrafo*).

2.2.1. Il quadro macroeconomico tendenziale

Lo scenario a legislazione vigente esposto nel DEF 2021 riflette un quadro economico ancora **profondamente condizionato dall'andamento della pandemia di Covid-19**, che si è rivelato più grave delle attese, e delle conseguenti misure sanitarie e di chiusura di molteplici attività economiche.

¹⁷ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. *Two-Pack*.

In particolare, il DEF ricorda come, dopo la profonda flessione registrata nel primo semestre del 2020, il PIL reale, che pure era tornato a crescere durante il periodo estivo, ha subito una ulteriore **battuta d'arresto nell'ultima parte dell'anno**, a causa delle **misure restrittive reintrodotte dalla metà di ottobre**, con il sopraggiungere della seconda ondata della pandemia, che hanno avuto un forte impatto soprattutto sui consumi delle famiglie e sugli investimenti delle imprese.

Nel complesso, infatti, l'economia italiana ha registrato una **caduta del PIL nel 2020 pari all'8,9 per cento**.

I **dati congiunturali dei primi mesi** dell'anno in corso indicano che, dopo la flessione registrata nel IV trimestre del 2020 (-1,9% rispetto al trimestre precedente), il **PIL ha continuato a contrarsi**, sebbene in misura più lieve rispetto al calo congiunturale registrato nella parte finale dell'anno scorso.

A febbraio, infatti, il miglioramento del quadro epidemico aveva portato, nella maggior parte delle regioni, a riaperture; ma tale tendenza si è poi nuovamente invertita e ha imposto l'adozione di alcune misure restrittive nel mese di marzo e all'inizio del mese di aprile.

Il diffondersi di nuove e più contagiose varianti dell'infezione ha determinato il **perdurare della fase di emergenza**, condizionando in misura significativa la performance dell'economia nel primo trimestre dell'anno in corso, con **effetti depressivi** anche sulla prima parte del secondo trimestre.

Il DEF 2021, in particolare, mette in evidenza un **andamento positivo della produzione industriale nel primo bimestre**, che potrebbe portare a ipotizzare un aumento in termini congiunturali del valore aggiunto dell'industria in senso stretto nel primo trimestre dell'anno e della produzione nelle costruzioni, essenzialmente riconducibile alla scelta di chiusure differenziate, dal punto di vista territoriale e settoriale, che hanno consentito la continuità operativa di tutti quei settori produttivi, *in primis* la **manifattura** e le **costruzioni**, rispetto ai quali le evidenze sanitarie non segnalavano particolari rischi di insorgenza di focolai.

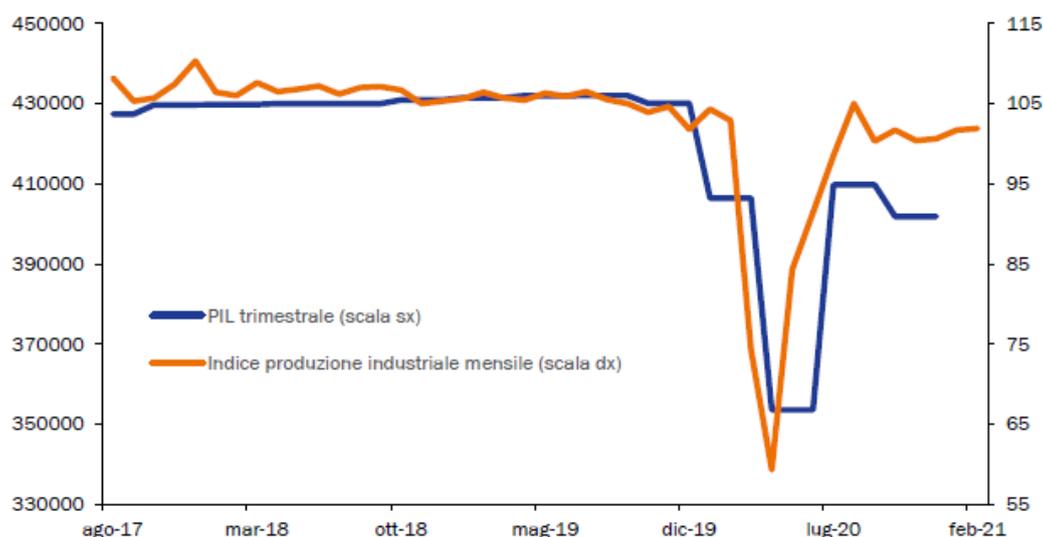
Ulteriormente in diminuzione si manterrebbe, tuttavia, il **valore aggiunto nel settore dei servizi**, maggiormente correlato agli indici di restrittività e mobilità, in linea con il livello ancora debole del livello di fiducia delle imprese del settore.

Particolarmente **deboli** restano i **consumi**.

Nel complesso, dunque, secondo quanto riportato nel DEF, i dati congiunturali disponibili evidenziano un **andamento del PIL** nei primi mesi dell'anno ancora **fortemente condizionato dalle misure restrittive** di contrasto all'epidemia.

Tuttavia il DEF sottolinea - come evidenziato in recenti analisi condotte dalla Banca d'Italia¹⁸ - una **maggiore resilienza dell'economia**, a distanza di oltre un anno dal diffondersi della pandemia, riconducibile, essenzialmente, alla **capacità di adattamento degli operatori**, sia sul piano delle scelte produttive e organizzative che su quello dei comportamenti sociali, che ha fatto sì che le misure restrittive, anche nelle loro forme più stringenti, siano risultate meno nocive per l'attività economica di quelle della prima fase dell'emergenza.

Figura 5 – Prodotto interno lordo e produzione industriale



Fonte: Istat.

Fonte: DEF 2021, Sezione I: Programma di Stabilità, figura II.3

Nel complesso, le **prospettive** per il 2021 appaiono **più favorevoli**, in relazione alla **ripresa** dell'attività economica e del **commercio mondiale**.

I **dati congiunturali** diffusi dall'**ISTAT** relativi ai **primi due mesi** dell'anno in corso mostrano, sottolinea il DEF, timidi segnali di ripresa sul **fronte produttivo**.

I settori che maggiormente riflettono tale tendenza sono quello della **manifattura** e delle **costruzioni**, non direttamente interessati, ricorda il DEF, dalle misure di contenimento del virus e supportati, rispettivamente, dalla tenuta del commercio mondiale e dalle misure di incentivazione fiscale.

Secondo i **Comunicati Istat più recenti**, a febbraio, la dinamica congiunturale della **produzione industriale** si è mantenuta ancora **positiva** (+0,2 per cento rispetto a gennaio) dopo la crescita dei due mesi precedenti. In termini tendenziali, rispetto a febbraio 2020, mese immediatamente precedente le misure emergenziali, il livello dell'indice corretto per gli effetti di calendario è inferiore

¹⁸ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2021/mobility_restrictions_italy_second_wave.pdf

dello 0,6 per cento (Comunicato ISTAT, “[Produzione industriale](#)”, del 13 aprile 2021).

Come sottolineato nel DEF, per entrambi i settori delle **costruzioni** e della **manifattura** si registra un’espansione della produzione ad inizio anno (rispettivamente **dell’1,0 per cento** e del **4,5 per cento** m/m in **gennaio**) pur in un contesto non favorevole, attesa la graduale risalita dei contagi che ha costretto all’adozione di nuove restrizioni. Il differenziale rispetto ai livelli dello scorso anno rimane tuttavia negativo.

Le prospettive per i due settori, per i prossimi mesi, sono incoraggianti: i segnali provenienti dalle ultime indagini congiunturali denotano – illustra il DEF - un costante **miglioramento del clima di fiducia degli operatori**.

Le rilevazioni di marzo dell’indagine Istat sulla “[Fiducia dei consumatori e delle imprese](#)”, del 26 marzo 2021, confermano, con riferimento alle imprese, che nel settore **manifatturiero** l’indice di fiducia recupera per il secondo mese consecutivo (da 99,5 a 101,2 punti), e nelle **costruzioni** continua la crescita della fiducia in atto da gennaio di quest’anno (+6 punti rispetto a febbraio, da 141,9 a 147,9), in entrambi i casi con gli indici a livelli ben superiori a quelli pre-crisi. Nell’industria manifatturiera, migliorano sia i giudizi sugli **ordini** sia le attese sul livello della produzione.

Per il **settore dei servizi**, invece, che risente delle restrizioni ancora in vigore e dell’incertezza del quadro epidemiologico, il contesto delineato dal DEF è **meno favorevole**. Le indagini congiunturali dell’Istat rilevano un andamento del settore ancora debole e distante dal recuperare i livelli pre-crisi. Il quadro tendenziale ne prevede in corso d’anno un recupero molto contenuto (+2,8 per cento).

L’[indagine ISTAT di marzo](#) rileva una sostanziale stabilità del clima di fiducia per i servizi di mercato, con un arretramento di quella del commercio al dettaglio, che risente delle misure disposte negli ultimi mesi: l’indice passa da 85,7 a 85,3 nei servizi e da 93,7 a 90,9 nel commercio. Con riferimento al commercio al dettaglio, si stima un peggioramento sia dei giudizi che delle attese sulle vendite.

Molto deboli si mantengono i **consumi**, per l’incertezza del contesto sanitario, che spinge all’adozione di comportamenti di consumo fortemente orientati alla prudenza, come confermato dal calo del dato delle vendite al dettaglio nel primo bimestre rispetto alla media del IV trimestre 2020.

La [rilevazione di marzo](#) del clima di **fiducia dei consumatori**, traccia un andamento sostanzialmente debole nei primi tre mesi dell’anno. Per le **famiglie**, la flessione dell’indice (a 100,9 punti rispetto ai 101,4 di febbraio) è dovuta ad un diffuso peggioramento sia dei giudizi sia delle aspettative sulla situazione economica generale e su quella personale.

Figura 6 – Indici del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese italiane (IESI)

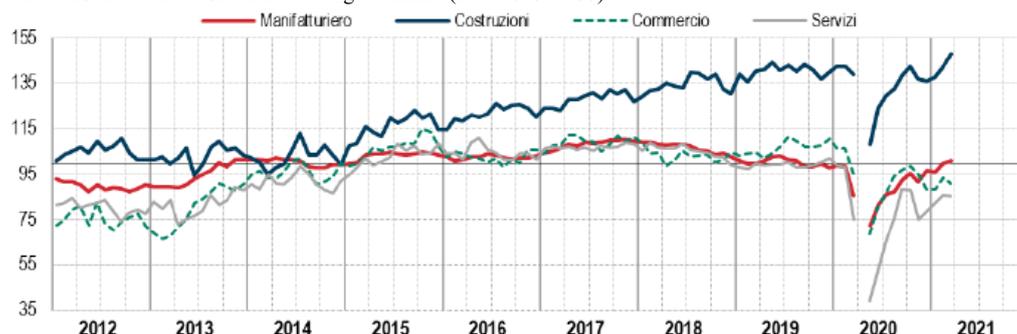
Gennaio 2012 – Marzo 2021 Indici destagionalizzati mensili e media mobile a 3 mesi (base 2010 = 100)



Fonte: Istat, Comunicato Istat “[Fiducia dei consumatori e delle imprese](#), 26 marzo 2021

Figura 7 - Clima di fiducia delle imprese per settore di attività economica

Gennaio 2012 – Marzo 2021 Indici destagionalizzati (base 2010 = 100)



Fonte: Istat, Comunicato Istat “[Fiducia dei consumatori e delle imprese](#), 26 marzo 2021

Per quel che concerne la **domanda estera**, il DEF sottolinea che l’andamento del commercio estero italiano è rimasto favorevole in gennaio, in particolare verso i Paesi europei. Più incerto l’andamento del commercio extra-UE, su cui incidono in maggior misura gli scambi del settore energetico, ancora deboli, ed emergono con maggiore evidenza le conseguenze del riassetto degli scambi internazionali.

Il più recente [Comunicato Istat sul Commercio estero Extra Ue, di marzo 2021](#), mette in evidenza, nei primi due mesi del 2021, su base annua, un calo marcato delle esportazioni e delle importazioni verso e dal Regno Unito, più accentuato in gennaio, presumibilmente per effetto della *Brexit*.

A fronte di questi andamenti congiunturali, in ragione anche di un’eredità meno positiva acquisita dal 2020, le **prospettive per il 2021** appaiono più **moderate**, e la previsione di crescita del **PIL** in termini reali

per il 2021 è rivista al **4,1 per cento**, al ribasso di 1,9 punti percentuali rispetto alla crescita del 6,0 per cento prospettata nello scenario programmatico della NADEF del settembre scorso.

Per il **2022** si prospetta invece un recupero del PIL reale del **4,3 per cento**, più ampio di quanto ipotizzato a settembre scorso.

Tabella 3 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	Consuntivo ISTAT	NADEF settembre 2020		DEF 2021 aprile 2021	
		2020	2021	2020	2021
PIL	-8,9	6,0	3,8	4,1	4,3

La nuova previsione sconta – si spiega nel DEF – principalmente l’andamento della **pandemia** da Covid-19, che si è rivelato **più grave delle attese**, da cui è dipesa la **flessione del PIL** nel trimestre finale del 2020 ed un suo andamento **più sfavorevole** del previsto anche nella **prima metà** dell’anno in corso.

Sull’andamento negativo del primo trimestre si è riflessa anche la **difficoltà** di attuazione del **Piano vaccinale**, a causa dei ritardi nelle consegne e della temporanea sospensione si somministrazione di uno dei vaccini.

Il Governo sottolinea che la previsione macroeconomica contenuta nel DEF è costruita sull’**aspettativa** che, dopo l’estate, le **misure di contrasto** all’epidemia avranno un impatto via via **decrecente** sulle attività economiche, in concomitanza con il **pieno dispiegarsi del Piano vaccinale** che si pone l’obiettivo dell’immunizzazione dell’80 per cento della popolazione italiana entro la fine di settembre. In senso positivo agiranno anche gli sviluppi delle terapie monoclonali, che dovrebbero diventare crescenti nei prossimi mesi.

Le misure di distanziamento sociale e di limitazione delle attività produttive, specie quelle dei servizi a diretto contatto con il pubblico, sono attese infatti venir meno gradualmente a partire dalla metà del secondo trimestre, con una significativa riduzione già nei mesi estivi.

In linea con questi sviluppi, a livello internazionale si profila nel **2021 e 2022** una **ripresa** vigorosa del **commercio mondiale**.

Sotto il profilo trimestrale, la previsione di crescita del 2021 è costruita in base all’ipotesi - spiega il DEF - di una variazione positiva del PIL nel **secondo trimestre 2021**, grazie ad una graduale riapertura delle attività economiche e alla continuazione della ripresa dell’economia internazionale, anche in virtù dei risultati delle vaccinazioni che si stanno registrando nei Paesi partner commerciali dell’Italia, il cui ritmo dovrebbe **intensificarsi nel terzo trimestre**, per poi subire

un fisiologico rallentamento nell'ultima parte dell'anno, pur mantenendo una dinamica ancora segnatamente positiva.

Considerando anche le importanti **misure di stimolo fiscale**, introdotte con il decreto-legge c.d. Sostegni di marzo, nonché la forte spinta agli investimenti pubblici e privati che verrà dal Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato dal *Next Generation EU (NGEU)* - nella versione presentata con la NADEF e lievemente rivista per il triennio 2021-2023 dalla Legge di Bilancio per il 2021 - **i cui effetti sono incorporati nel quadro tendenziale**, il DEF prospetta a livello tendenziale una **crescita il PIL** che, dopo il recupero nell'anno in corso (+4,1 per cento), salirebbe del **4,3 nel 2022**, del **2,5 per cento nel 2023** e del **2,0 per cento nel 2024**.

Al riguardo, nel DEF si stima che l'insieme degli interventi di politica fiscale adottati a supporto di famiglie e imprese con il D.L. n. 41 del 22 marzo 2021, c.d. "**Decreto Sostegni**", produca un **effetto espansivo** sull'economia nell'anno in corso di circa **0,7 punti percentuali**.

Per quanto attiene alle **misure** di stimolo alla crescita già adottate, nel DEF si ricorda che, già nel mese di marzo, utilizzando il margine di manovra di **32 miliardi già richiesto dal precedente esecutivo**, il Governo ha messo in campo, con il D.L. n. 41/2021, un ampio spettro di misure di sostegno a imprese e lavoratori e ai settori più danneggiati dalle chiusure. Ulteriori interventi di sostegno all'economia hanno riguardato la moratoria su prestiti e mutui bancari in essere e le garanzie dello Stato sull'erogazione di nuovi prestiti, che hanno fatto sì che il credito all'economia sia cresciuto nel 2020 malgrado la crisi.

Riguardo all'impulso agli **investimenti pubblici**, nel DEF si ricorda che oltre alle risorse del NGEU, il **PNRR** potrà contare su una disponibilità di **fondi nazionali** che porterà il perimetro complessivo del Piano, nel periodo 2021-2026, a **222 miliardi**, di cui circa **169 miliardi aggiuntivi** rispetto alla programmazione esistente. A tali risorse, si aggiungeranno circa 15 miliardi netti provenienti dalle altre componenti del NGEU, quale il REACT-EU.

Al fine di evitare il rischio di danni permanenti al tessuto produttivo e limitare lo sforzo richiesto ad alcune categorie sociali e produttive - e scongiurare, dunque, il rischio di non riuscire a recuperare i livelli di PIL precedenti alla crisi - unitamente all'approvazione del presente Documento di Economia e Finanza 2021, il Governo richiede al Parlamento di autorizzare un **ulteriore margine di manovra di 40 miliardi**, per un nuovo provvedimento che verrà emanato entro fine aprile, che porterà i sostegni a imprese e famiglie erogati sin qui nel 2021 a raggiungere un valore pari al **4 per cento del PIL**, dopo il 6,6 per cento erogato l'anno scorso (per un importo che nel 2020 è stato complessivamente pari a 108 miliardi), i cui effetti sono incorporati, insieme alla **integrazione del PNRR**, nella **previsione programmatica** (cfr. § 2.2.2).

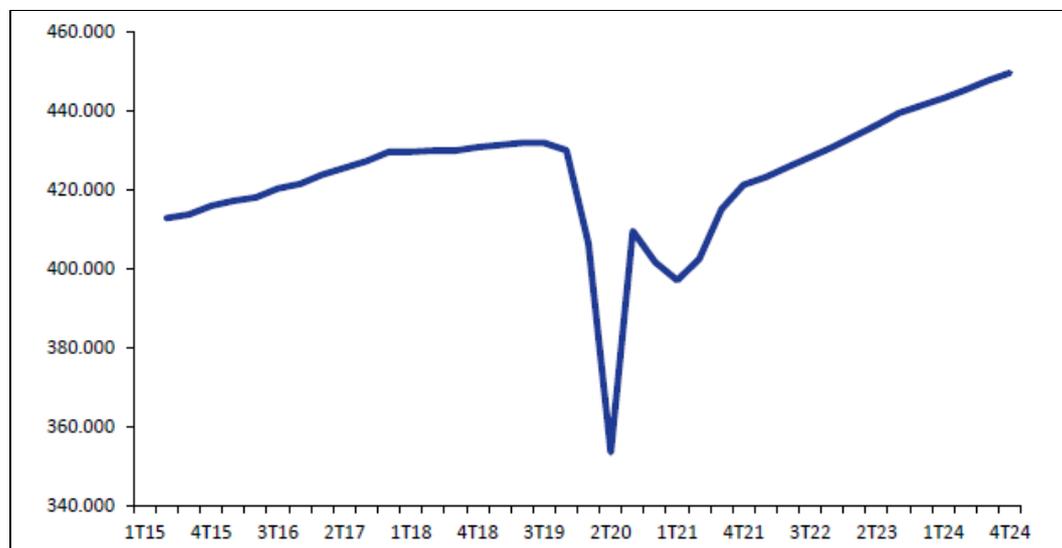
La piena ripresa dell'attività economica viene quindi posticipata rispetto a quanto previsto nella NADEF 2020, con una **revisione al rialzo** delle prospettive di **crescita per il 2022**, anche per il pieno esplicarsi degli effetti positivi legati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In senso positivo inciderebbero, inoltre, gli **afflussi turistici**, previsti in recupero nel 2022, per poi tornare ai **livelli pre-crisi nel 2023**.

Ciononostante, il DEF stima il **recupero dei livelli pre-crisi** di attività economica solo **nell'ultimo trimestre del 2022**, con un ritardo di un trimestre rispetto a quanto atteso nella NADEF.

Figura 8 - Previsione tendenziale per il PIL in termini reali (mln di euro)

Fonte ISTAT ed elaborazioni MEF)



Fonte: DEF 2021, Sezione I: Programma di Stabilità, Figura II.12

Si tratta peraltro, si precisa nel DEF, di previsioni **prudenziali**. Le ipotesi su cui si basa il quadro tendenziale sono infatti soggette a **rischi al ribasso**, data l'incertezza che persiste sul futuro andamento della pandemia, ma **meno sbilanciati al ribasso** rispetto a quanto prefigurato a settembre scorso, in sede di predisposizione della NADEF.

In particolare, sul piano epidemiologico i progressivi avanzamenti della campagna di vaccinazione rendono più concreta la speranza di un graduale ritorno alla normalità a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.

Sotto questo profilo, nel Documento viene illustrato uno **scenario avverso**, costruito sull'ipotesi di un andamento dell'epidemia peggiore di quello ipotizzato nello scenario di base, in particolare con riguardo a varianti del virus in grado di condizionare la campagna di vaccinazione, con contestuale differimento dell'avvio della fase di graduale riapertura delle attività. In tale scenario, pur nell'ipotesi che il problema fosse risolto nel

medio termine, il recupero del **PIL di quest'anno si ridurrebbe al 2,7 per cento** e la crescita del 2022 scenderebbe al **2,6 per cento**.

Il DEF non esclude peraltro **rischi al rialzo**, nel caso in cui la rimozione delle misure restrittive fosse possibile già nella seconda metà di quest'anno e fosse accompagnata da un rialzo della propensione al consumo delle famiglie.

Permangono alcuni **fattori di rischio** legati allo **scenario internazionale**, specialmente in relazione alla situazione in Turchia e in Russia, e anche alle tensioni non del tutto rientrate con la Cina. Ma, nel complesso, gli sviluppi registrati alla fine del 2020 sembrano indirizzati verso un **allentamento delle tensioni internazionali**, compreso, a livello europeo, il raggiungimento di un accordo tra l'Unione Europea e il Regno Unito. Anche l'esito delle elezioni politiche negli Stati Uniti appare moderatamente più favorevole per la stabilità degli equilibri internazionali.

Si segnala che nel *Focus* “**Un’analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene**” sono analizzati possibili percorsi alternativi di ripresa dell’economia italiana, successivamente alla recessione indotta dallo shock pandemico, basati su **ipotesi meno favorevoli** rispetto a quelle sottostanti il quadro tendenziale, con riferimento sia all’allentamento delle **restrizioni alle attività**, sia al profilo delle **variabili esogene** dello scenario internazionale di riferimento (il commercio mondiale, i tassi di cambio, il prezzo del petrolio e le condizioni dei mercati finanziari). Mediante esercizi di simulazione con il modello econometrico ITEM, sono stati esaminati cinque scenari diversi, ognuno dei quali riferito a uno specifico fattore di rischio insito nel quadro tendenziale, il cui effetto sul PIL è sintetizzato nella Tabella che segue (*cf.* il riquadro di pag. 56).

Tabella 4 - Effetti sul PIL degli scenari di rischio (impatto sui tassi di crescita percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale)

(variazioni percentuali)

	2021	2022	2023	2024
1a. Limitata efficacia dei vaccini su varianti del Covid-19 (effetto lockdown)	-1,3	-1,2	2,0	0,0
1b. Limitata efficacia dei vaccini su varianti del Covid-19 (Commercio mondiale)	-0,1	-0,5	0,7	0,2
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,2	-0,6	-0,5
3. Prezzo del petrolio	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1
4. Ipotesi peggioramento condizioni finanziarie	0,0	-0,1	-0,4	-0,7

Fonte: DEF 2021 – Programma di Stabilità, riquadro pag. 56.

Si ritiene utile riportare un **confronto tra le previsioni tendenziali** di crescita dell'Italia recate nel **DEF 2021** con quelle **elaborate dai principali istituti di ricerca nazionali e internazionali** a marzo/aprile.

Tabella 5 - Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita del PIL italiano

(variazioni percentuali)

	2021	2022
GOVERNO (aprile '21)	4,1	4,3
PROMETEIA (aprile '21)	4,7	4,2
CER (marzo '21)	3,5	4,3
UPB (febbraio '21)	4,3	3,7
Banca d'Italia (gennaio '21)	3,5	3,8
REF.IRS (gennaio '21)	3,9	4,4
FMI - WEO (aprile '21)	4,2	3,6
OCSE – Interim Economic Outlook (marzo '20)	4,1	4,0
Commissione UE – Winter forecasts (febbraio '21)	3,4	3,5

Fonte: elaborazione Servizio Studi

Le componenti del quadro macroeconomico tendenziale

La tabella che segue riporta le previsioni tendenziali per gli anni 2021-2024 dei **principali indicatori** del quadro macroeconomico complessivo esposto nel DEF 2021, a raffronto con i dati di consuntivo del 2020.

Tabella 6 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2020	2021	2022	2'23	2024
PIL	-8,9	4,1	4,3	2,5	2,0
Importazioni	-12,6	9,3	6,3	3,7	3,3
Consumi finali nazionali	-7,8	3,4	3,6	1,9	1,4
- spesa delle famiglie e I.S.P	-10,7	3,8	4,8	2,5	2,0
- spesa delle P.A.	1,6	2,4	0,1	-0,1	-0,2
Investimenti fissi lordi	-9,1	8,0	7,8	4,4	3,7
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	-8,8	5,6	7,8	4,2	3,7
- mezzi di trasporto	-28,1	26,3	12,1	7,0	4,2
- costruzioni	-6,3	8,3	7,3	4,2	3,7
Esportazioni	-13,8	8,2	5,7	3,9	3,3
<i>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	<i>1.651,6</i>	<i>1.738,1</i>	<i>1.835,6</i>	<i>1.904,6</i>	<i>1.965,3</i>

Fonte: DEF 2021, Sezione I: programma di Stabilità, Tavola II.1.

Come si evince dalla Tabella, **tutti gli indicatori** macroeconomici manifestano nell'anno **2021** una **netta ripresa** rispetto al 2020 dopo la forte recessione indotta dalla pandemia.

Nel dettaglio della previsione, il **recupero del PIL** atteso per l'anno in corso è **dovuto esclusivamente** alla **domanda interna** al netto delle scorte, che il DEF stima contribuire per 4,1 punti percentuali alla crescita economica.

In particolare, i **consumi delle famiglie** sono attesi in aumento in misura lievemente inferiore al PIL (3,8 per cento), per effetto sia delle misure di contenimento sociale ma anche per una riduzione del reddito disponibile.

Nel DEF si prevede che nonostante la graduale rimozione delle misure restrittive nel secondo trimestre dell'anno, l'incertezza sull'evoluzione della pandemia e la riduzione del reddito disponibile costituiranno ancora un ostacolo al pieno recupero dei consumi, che resteranno condizionati dall'adozione di scelte **prudenziali** da parte delle famiglie. Il recupero dei consumi delle famiglie si rafforza **nel 2022**, accelerando più del PIL con un aumento del **4,8 per cento**, per poi registrare un moderato ma più contenuto incremento nel biennio successivo.

I **consumi pubblici** sono attesi in drastica riduzione a partire dal 2022, con il venir meno delle misure di sostegno in risposta alla crisi.

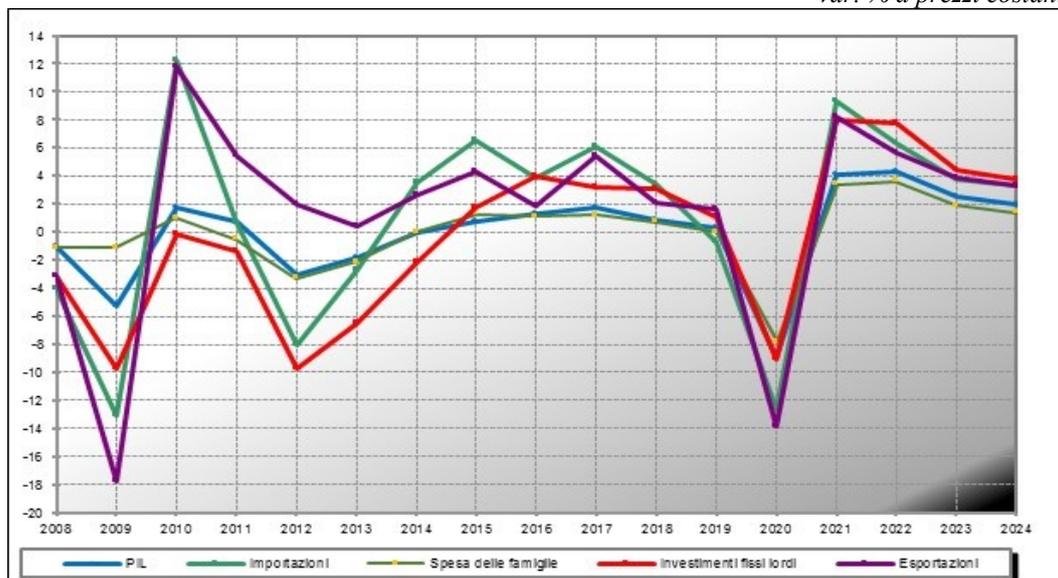
Molto accentuato è il recupero degli **investimenti**, che nei primi due anni dell'orizzonte di previsione dovrebbero aumentare dell'8,0 per cento nel 2021 e del 7,8 per cento nel 2022, il primo anno in cui i programmi di investimento legati alla realizzazione del PNRR esplicheranno pienamente i loro effetti. Gli investimenti evidenziano una robusta espansione anche nel biennio successivo.

Nel quadro tendenziale si evidenzia una dinamica delle **esportazioni** molto positiva ed un significativo incremento delle **importazioni**, sospinto dalla ripresa economica e della domanda interna, nonché dai maggiori investimenti in programma su tutto il quadriennio.

Nel complesso, si prevede un contributo della domanda estera alla dinamica del PIL lievemente negativo nei primi due anni di previsione e parimenti positivo nel biennio finale.

Il grafico seguente mostra l'andamento delle principali variabili del quadro macroeconomico, a partire dal 2008, sino alla fine del periodo di previsione indicato del DEF 2021.

Figura 9 - Conto economico delle risorse e degli impieghi – Previsioni tendenziali
var. % a prezzi costanti



La dinamica dei prezzi

Quanto alla **dinamica dei prezzi**, l'inflazione, misurata dall'indice armonizzato di quelli al consumo, ha fatto segnare una flessione (-0,1 per cento), condizionata dalla riduzione dei prezzi dei beni energetici e dall'aumento dei prezzi dei beni alimentari. A fronte di una dinamica dei prezzi al consumo negativa, l'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, ha accelerato, collocandosi all'1,2 per cento.

Tabella 7 - Andamento dei prezzi (variazioni percentuali)

	Consuntivo	Previsioni Tendenziali			
	2020	2021	2022	2023	2024
Deflatore del PIL	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2
Deflatore dei consumi	-0,2	1,0	1,2	1,3	1,2

Fonte: DEF 2021. Programma di Stabilità.

Per l'anno in corso, il DEF rivede al rialzo la previsione del **deflatore del PIL nel 2021** rispetto alla stima prodotta nella NADEF, portandolo **all'1,1 per cento**, rispetto allo 0,8 per cento precedentemente prospettato.

La dinamica attesa del deflatore del PIL è in lieve **accelerazione nei prossimi due anni**, nell'ordine di circa un decimo di punto percentuale in media in ciascun anno, per poi stabilizzarsi a fine periodo.

Nel DEF si spiega che l'accelerazione è guidata da quella dell'inflazione al consumo, che a partire dal mese di gennaio evidenzia un recupero dopo la marcata debolezza che ha caratterizzato il livello dei prezzi durante la crisi, grazie soprattutto all'aumento dei prezzi all'importazione dei beni energetici.

Secondo le stime del [Comunicato ISTAT](#) del 15 aprile, nel mese di marzo 2021 l'indice nazionale dei **prezzi al consumo** per l'intera collettività (NIC) registra un aumento dello 0,3% su base mensile e dello 0,8% su base annua. La **lieve accelerazione dell'inflazione** è dovuta all'inversione di tendenza dei prezzi dei Beni energetici non regolamentati (da -3,6% a +1,7%), che per la prima volta dal febbraio 2020 tornano a crescere su base annua, e, in misura più lieve, all'accelerazione di quelli dei Servizi relativi ai trasporti (da +1,0% a +2,2%).

L'inflazione accelera così per il terzo mese consecutivo e, pur rimanendo al di sotto del punto percentuale, torna ai livelli di maggio 2019.

Figura 10 – Indice dei prezzi al consumo (NIC)

Gennaio 2016-marzo 2021, variazioni percentuali congiunturali e tendenziali (base 2015=100)



Fonte: ISTAT, [“Prezzi al consumo”](#), 15 aprile 2021.

Il mercato del lavoro

In concomitanza con la marcata contrazione dell'attività economica, dopo sei anni di crescita continua, nel 2020 l'occupazione ha registrato una diminuzione (**-2,8 per cento**), riportando il tasso di occupazione sui livelli del 2017. In particolare, il DEF sottolinea la **forte caduta dell'input di lavoro** (-11,0 per cento in termini di ore lavorate e -10,3 per cento in termini di unità di lavoro armonizzate).

Al tempo stesso, si registra una **diminuzione del tasso di disoccupazione**, dal 10,0 per cento del 2019 al 9,3 per cento del 2020, causata anche dalla **diminuzione del tasso di partecipazione** al mercato del lavoro.

Il Rapporto annuale [“Il Mercato del lavoro – una lettura integrata 2020”](#), frutto della collaborazione tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail e Anpa, esamina l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro. Nel 2020 il mercato del lavoro sconta un **calo tendenziale dell'occupazione senza precedenti** (-2,0%) che, a differenza di quanto avvenuto per la crisi economica 2009-2013, si è **accompagnato a una forte riduzione della disoccupazione** (-

11,8%) e **all'espansione dell'inattività** (+4,7%). Le difficoltà legate al periodo di *lockdown* hanno anche ridotto la propensione alla ricerca di lavoro e alla disponibilità a lavorare, le due condizioni necessarie per essere classificati come disoccupati. Il venire meno di una o di entrambe queste condizioni si è tradotto nel calo del numero di disoccupati e nell'aumento di chi non ha né cercato lavoro né sarebbe stato disponibile a iniziarlo. La crescita dell'inattività, congiuntamente alla riduzione della disoccupazione, dà conto di quanto le limitazioni agli spostamenti abbiano concorso a ridimensionare l'ammontare della disoccupazione effettivamente presente nel mercato del lavoro.

Gli effetti della pandemia sulla partecipazione al mercato del lavoro mostrano come le **categorie più fragili** (giovani, donne, stranieri) siano quelle maggiormente esposte agli effetti delle crisi, con un aumento del **gap di genere** e di quello tra generazioni nel il tasso di occupazione. I lavoratori autonomi e, soprattutto, i dipendenti a termine hanno subito la contrazione dell'occupazione più marcata. I settori più colpiti sono stati i servizi, il comparto alberghi e ristorazione, in particolare le attività ricettive, e il commercio; tra le professioni l'impatto è stato maggiore per quelle del commercio e dei servizi e per quelle non qualificate.

La più recente [rilevazione sulle Forze di Lavoro](#)¹⁹ rileva nel mese di febbraio una **stabilizzazione dell'occupazione**, che interrompe il trend negativo che, tra settembre 2020 e gennaio 2021, ha portato alla perdita di oltre di 410 mila occupati; dopo due mesi di forte aumento, cala leggermente il numero di disoccupati. Rispetto a febbraio 2020, il tasso di occupazione è più basso di 2,2 punti percentuali e quello di disoccupazione è più alto di 0,5 punti.

Secondo il DEF, i provvedimenti governativi di sostegno ai redditi e conservazione delle posizioni lavorative (come la Cassa Integrazione Guadagni e il Fondo di integrazione salariale) hanno contenuto la perdita occupazionale.

Nel complesso, del 2020 le ore totali di CIG autorizzate dall'INPS sono risultate pari a 4,32 miliardi; l'andamento trimestrale delle ore di CIG utilizzate dalle imprese ha seguito l'evoluzione dell'emergenza sanitaria: tra il primo e il secondo trimestre le ore di CIG *pro-capite* effettivamente utilizzate nell'industria e nei servizi sono passate da 25,6 a 91,7, salvo poi declinare nel terzo trimestre (28,5) e aumentare lievemente nel quarto (32,0), in corrispondenza dell'insorgere della seconda ondata.

¹⁹ L'Istat avverte che dal 1° gennaio 2021 è stata avviata la nuova rilevazione sulle Forze di lavoro, in recepimento del Regolamento (UE) 2019/1700, che ha cambiato alcune definizioni statistiche, tra cui quella di "occupato". Le differenze con il precedente quadro definitorio hanno riguardato prevalentemente i lavoratori assenti dal lavoro nella settimana di riferimento che, se l'assenza supera i 3 mesi, non vengono più considerati occupati (anche nel caso in cui il loro posto di lavoro sia salvaguardato da un istituto quale la Cig). Le serie storiche degli aggregati diffusi nel [comunicato](#) del 6 aprile 2021 sono state ricostruite in modalità provvisoria, per il periodo compreso tra gennaio 2004 e dicembre 2020.

Le **previsioni tendenziali** per il mercato del lavoro riportate nel DEF (esposte nella tabella sottostante) considerano che l'andamento delle variabili di riferimento nella prima metà dell'anno in corso non registri significative variazioni, dato che lo schema delle tutele occupazionali e delle forme di integrazione salariale resterà di fatto sostanzialmente confermato fino a giugno, per poi progressivamente ridimensionarsi fino a fine anno, accompagnando la ripresa economica. Analogamente, le misure restrittive, continueranno a frenare la partecipazione attiva al mercato del lavoro almeno fino all'inizio della stagione estiva.

Tabella 8 - Il mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

	Consuntivo				Previsioni Tendenziali			
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Occupazione (ULA) *	1,2	0,8	0,1	-10,3	3,5	3,9	2,2	1,7
Tasso di disoccupazione	11,2	10,6	10,0	9,3	9,9	9,5	8,8	8,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	28,0	58,5	59,0	57,5	57,1	58,9	60,8	61,9

* Unità di lavoro standard – variazione %

** Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro

Fonte: Consuntivo 2020 e previsioni: DEF 2021, Tavole I.1 e II.1. Consuntivi 2017-2019: banca dati Istat (I.Stat).

Con riferimento agli **occupati**, dopo una riduzione nella prima metà dell'anno si prevede che seguirà un aumento sostenuto nel corso del terzo trimestre, anche grazie al recupero dell'occupazione stagionale e a tempo determinato prevalente nel settore dei servizi, che in quel periodo dovrebbero rientrare in operatività.

Tale percorso di graduale ripresa si protrae, secondo le previsioni tendenziali, anche negli anni successivi, in cui una maggiore domanda di lavoro potrebbe attivarsi anche da parte degli altri settori. Il recupero dell'offerta di lavoro inizierà a partire dalla seconda metà del 2021; nel complesso **per il 2021** si attende quindi un **aumento del tasso di disoccupazione** (9,9 per cento), che si riduce progressivamente negli anni successivi.

Per approfondimenti, si rinvia al § *sul Mercato del lavoro* nella parte terza del dossier.

La validazione delle previsioni macroeconomiche

Nel rispetto dei regolamenti europei²⁰, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nel DEF sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)**, secondo quanto previsto dalla

²⁰ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. *Two-Pack*.

legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio. Lo scenario macroeconomico tendenziale ha ottenuto la [validazione](#) dell'Ufficio, comunicata al Ministro dell'economia e delle finanze il 31 marzo 2021.

Nel validare le previsioni contenute nel quadro macroeconomico tendenziale MEF 2021-2024, l'UPB ravvisa, tuttavia, fortissimi elementi di incertezza, indotti dall'unicità dell'evento pandemico in corso e dalla mancanza di informazioni relative a un precedente storico cui fare riferimento. Le prospettive macroeconomiche di breve e medio periodo appaiono gravate da rischi al ribasso, essendo fortemente condizionate dall'evoluzione dell'emergenza sanitaria e delle conseguenti misure per fronteggiarla, sia in Italia sia all'estero.

L'Ufficio parlamentare di Bilancio allega alla validazione una nota esplicativa che illustra tale valutazione. La nota, con specifico riferimento al **PIL reale**, ricorda che il quadro macroeconomico tendenziale del DEF prospetta un'espansione nel 2021 al 4,1 per cento, dopo il crollo dell'attività dovuto alla pandemia (-8,9 per cento nel 2020), cui fa seguito un'ulteriore accelerazione nel 2022 (al 4,3 per cento); nel biennio successivo, fino al termine dell'orizzonte di previsione, si prospetta una dinamica di crescita più moderata, ma costantemente al di sopra delle prevalenti stime sul potenziale dell'economia italiana. Rispetto alle valutazioni del panel UPB la previsione del PIL del Governo non eccede il valore massimo delle stime su tutto l'orizzonte di previsione, sebbene nel 2022 e nel 2024 si collochi in prossimità dell'estremo superiore. La composizione della crescita, secondo il DEF, è quasi interamente ascrivibile alla **domanda interna**, in quanto il contributo delle esportazioni nette si manterrebbe marginale in tutto l'orizzonte di previsione.

Le stime sull'**occupazione** (ULA) non sembrano eccessive nel biennio iniziale di validazione, mentre nei successivi due anni risultano lievemente ottimistiche, pur essendo comprese nell'intervallo di accettabilità del panel. La diminuzione del tasso di disoccupazione del 2020 (al 9,2 per cento) era prevalentemente derivata dalla contrazione della partecipazione, particolarmente intensa nei trimestri caratterizzati da restrizioni anti-COVID; poiché quest'anno tali restrizioni dovrebbero venire meno e i vincoli ai licenziamenti dovrebbero essere rimodulati il panel UPB si attende un graduale recupero della partecipazione, che nel quadro macroeconomico tendenziale del DEF è invece posticipato al 2022.

Quanto all'**inflazione**, la stima della variazione del deflatore dei consumi privati all'1 per cento quest'anno prevista nel quadro tendenziale DEF è simile a quella ipotizzata dal *panel* UPB. L'inflazione al consumo recupera nel corso del triennio successivo, ma resta comunque contenuta nelle previsioni del Governo, così da allinearsi nell'anno finale della proiezione alle attese dei previsori del panel UPB. Con riferimento al deflatore del PIL, l'evoluzione prevista nel quadro tendenziale del DEF, ovvero un leggero rallentamento nel 2021 (all'1,1 per cento) per poi rafforzarsi lievemente nei successivi anni di previsione, appare condivisa dal panel UPB, tuttavia la variazione del deflatore del PIL indicata dal MEF per l'anno in corso è lievemente superiore al limite massimo del range delle previsioni.

Date le previsioni circa l'andamento del PIL reale e del deflatore del PIL, la dinamica del **PIL nominale** del quadro DEF non eccede l'estremo superiore delle previsioni del panel UPB su tutto l'orizzonte di validazione.

Lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF a giudizio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio appare soggetto a **forti rischi, prevalentemente**

orientati al ribasso, sia nel breve sia nel medio-lungo termine. Nel breve termine, il ritmo di crescita atteso per il 2021 sarà inevitabilmente influenzato dalla pandemia, per la quale non si può escludere la possibilità di nuove varianti a elevata contagiosità o resistenti ai vaccini attualmente disponibili. L'avanzamento della campagna vaccinale rappresenta, a sua volta, un aspetto chiave per la determinazione dei tempi necessari ad assicurare il ritorno alle condizioni pre-pandemia.

Nel medio termine si ravvisano rischi connessi alla dinamica dei prezzi, derivanti dall'aumento della propensione al risparmio interna dal 2020 e, dall'esterno, da un ciclo espansivo delle quotazioni delle materie prime, oltre che dai forti stimoli di bilancio adottati negli Stati Uniti.

Nel lungo termine si evidenzia che, a livello globale, dopo cicli espansivi, eventuali percorsi di rientro non coordinati o particolarmente disallineati tra paesi potrebbero incidere sui premi al rischio richiesti dai mercati alle economie maggiormente indebitate; l'eventuale innesco di tensioni finanziarie si rifletterebbe negativamente sulle decisioni di spesa di famiglie e imprese. Tale rischio verrà scongiurato se l'Italia riuscirà ad accrescere il potenziale di sviluppo, in coerenza con la realizzazione di obiettivi di lungo termine, il cui raggiungimento potrà beneficiare dei fondi del Recovery Plan.

2.2.2 Il quadro macroeconomico programmatico

Il quadro macroeconomico **programmatico per gli anni 2021 e successivi**, presentato dal DEF, tiene conto delle misure che saranno presentate a fine aprile con il prossimo Decreto sostegni, a seguito del nuovo scostamento da 40 miliardi, e della versione finale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che prevede un ammontare complessivo di 237 miliardi, comprensivo degli ulteriori canali nazionali di finanziamento di circa 30,5 miliardi.

In considerazione della probabile sospensione del Patto di Stabilità e Crescita anche nel 2022, il DEF prefigura anche una modifica al sentiero di rientro dell'indebitamento netto della PA. A seguito delle nuove ondate dell'epidemia e delle conseguenti necessità di sostegno all'economia, nonché della raccomandazione di rafforzare il PNRR da parte delle Camere, il nuovo Governo ritiene opportuno posporre il traguardo del 3,0 per cento di deficit al 2025 (rispetto al 2023 previsto dalla NADEF 2020), per sostenere un notevole sforzo di investimento e rigenerazione del Paese. Il successivo sentiero di avvicinamento all'OMT prevede di riportare il rapporto fra debito pubblico e PIL verso il livello pre-crisi (134,6 per cento) per la fine del decennio.

La manovra prevista con il nuovo **Decreto Sostegni**, grazie al nuovo scostamento, avrà una dimensione di circa **40 miliardi** di euro in termini di impatto sull'indebitamento netto nel **2021**; l'impatto sul deficit degli anni successivi, al netto della spesa per interessi, varierà fra 4 e 6,5 miliardi

all'anno, principalmente finalizzati a finanziare investimenti pubblici con risorse aggiuntive rispetto a quello previste con il PNRR.

Oltre metà delle risorse stanziare nel 2021 saranno destinate a sostenere i titolari di partite IVA e le imprese impattate dalla crisi. Saranno inoltre adottate misure per aiutare le imprese a coprire parte dei costi fissi (sgravi e crediti di imposta). Per sostenere l'erogazione del credito alle piccole e medie imprese (PMI), la scadenza del regime di garanzia dello Stato sui prestiti sarà prorogata dal 30 giugno a fine anno. Anche la moratoria sui crediti alle PMI sarà estesa nel tempo. Saranno inoltre reintrodotti rinvii ed esenzioni di imposta già attuati con precedenti provvedimenti nel corso del 2020. Sarà altresì innalzato il limite alle compensazioni di imposta.

Il Decreto prorogherà le indennità a favore dei lavoratori stagionali e introdurrà nuove misure a favore dei giovani, ad esempio uno sgravio fiscale sull'accensione di nuovi mutui per l'acquisto della prima casa. Risorse aggiuntive saranno destinate agli enti territoriali per sostenere le fasce più deboli, i trasporti locali e mantenere sgravi fiscali (sospensione dell'imposta di soggiorno).

Infine, il Decreto incrementerà le risorse per il PNRR non coperte da prestiti e sussidi del RRF, con la creazione di un **Fondo di investimento complementare** al PNRR, che avrà una durata decennale. Inoltre, verranno **coperte le somme del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC)** trasferite ai programmi del PNRR.

Il **PNRR**, nella sua versione definitiva, potrà contare su un ammontare di circa **237 miliardi**.

A differenza di quanto prefigurato dalla NADEF, infatti, le risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) sono state rimodulate in 191,5 miliardi (rispetto ai preventivati 193 miliardi): le **sovvenzioni** salgono da 65,4 a **68,9 miliardi**, mentre la stima dei **prestiti** si riduce da 127,6 a **122,6 miliardi**.

Oltre alle risorse previste dai **programmi complementari** (es. **ReactEU**), che ammontano a circa **15 miliardi**, il Governo ha previsto di utilizzare **ulteriori finanziamenti** pari a circa **30,5 miliardi** tramite l'utilizzo del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e il nuovo **Fondo di investimento complementare**.

Le risorse per **nuove iniziative** derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) assommano a 122,4 miliardi e quelle **complessive** del PNRR allargato a **153,9 miliardi**.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari al **4,5 per cento** nel **2021**, **4,8 per cento** nel **2022**, **2,6 per cento** nel **2023** e **1,8 per cento** nel **2024**.

Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento complessivo del tasso di crescita del PIL di **+0,4 punti percentuali** nel **2021**, **+0,5 punti percentuali** nel **2022**, di **+0,1 punti percentuali** nel **2023** e una riduzione

dello 0,2 nel 2024, a causa del più elevato incremento negli anni precedenti e per un consolidamento della finanza pubblica.

Il potenziamento del PNRR, in particolare, avrebbe un impatto espansivo in confronto allo scenario tendenziale soprattutto nei primi due anni dell'orizzonte di previsione.

Grazie a tale dinamica, il PIL nello scenario programmatico recupererebbe i **livelli pre-crisi nel terzo trimestre del prossimo anno**, per poi mantenersi su livelli superiori per tutto l'orizzonte di previsione.

La più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale è principalmente **trainata** dagli **investimenti fissi lordi**. In particolare, la forte spinta dei piani annunciati dal Governo consente di **riportare gli investimenti ai livelli del 2019 già nell'ultimo trimestre del 2021**. Inoltre, il peso degli investimenti sul totale dell'attività economica aumenta lungo tutto il triennio di previsione (2022-2024), fino a risultare lievemente superiore al **20 per cento del PIL nel 2024** (con un incremento di 2 punti percentuali rispetto al 18 per cento registrato nel biennio 2018-2019).

Il DEF ricorda, poi, che nelle suddette valutazioni non si è tenuto conto degli effetti sulla crescita delle **riforme** previste dal PNRR, che nondimeno dovrebbero esercitare un notevole effetto propulsivo sulla crescita del PIL.

I maggiori investimenti, a loro volta, esercitano un effetto moltiplicativo sulla produzione e accrescono il **reddito** disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e **spesa per consumi** delle famiglie. Anche le **esportazioni** beneficiranno nel tempo della maggiore competitività dell'economia conseguita tramite i maggiori investimenti.

Di seguito si riporta il quadro macroeconomico programmatico a raffronto con il quadro tendenziale.

Tabella 9. Confronto quadro macroeconomico tendenziale e programmatico
(variazioni percentuali)

	PREVISIONI TENDENZIALI				PREVISIONI PROGRAMMATICHE			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
PIL	4,1	4,3	2,5	2,0	4,5	4,8	2,6	1,8
Importazioni	9,3	6,3	3,7	3,3	9,4	6,6	3,8	3,3
Consumi finali nazionali	3,4	3,6	1,9	1,4	3,7	4,0	1,9	1,4
- spesa delle famiglie e I.S.P	3,8	4,8	2,5	2,0	4,1	5,2	2,5	1,9
- spesa delle P.A.	2,4	0,1	-0,1	-0,2	2,6	0,2	-0,1	-0,3
Investimenti fissi lordi	8,0	7,8	4,4	3,7	8,7	9,0	4,7	3,4
- macchinari, attrezzature e vari	5,6	7,8	4,2	3,7	6,4	9,0	4,5	3,4
- mezzi di trasporto	26,3	12,1	7,0	4,2	26,5	12,3	7,1	4,1
- costruzioni	8,3	7,3	4,2	3,7	8,9	8,5	4,5	3,3
Esportazioni	8,2	5,7	3,9	3,3	8,2	5,7	4,0	3,4
Deflatore PIL	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4
Occupazione (ULA)	3,5	3,9	2,2	1,7	4,9	4,7	2,3	1,6
<i>PIL nominale (mld di euro)</i>	<i>1.738,1</i>	<i>1.835,7</i>	<i>1.904,6</i>	<i>1.965,3</i>	<i>1.743,8</i>	<i>1.851,6</i>	<i>1.925,2</i>	<i>1.987,4</i>

PARTE II

LA FINANZA PUBBLICA

1. GLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

Il Documento di economia e finanza riporta l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, per il periodo 2021-2024, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2020.

Per quanto riguarda i dati riferiti al **consuntivo 2020**, le informazioni riportate nel Documento tengono conto degli aggiornamenti dei dati diffusi dall'ISTAT con i seguenti comunicati:

- il comunicato “[Pil e indebitamento delle AP](#)”, del 1° marzo 2021;
- il comunicato “[IV trimestre 2020 - Conto trimestrale delle AP](#)”, del 2 aprile 2021.

Le tabelle di seguito riportate espongono quindi i dati, inclusi nel DEF, relativi al consuntivo 2020 e alle previsioni 2021-2024.

Sono presentati, inoltre, elementi di raffronto con le precedenti stime formulate nella [Nota tecnico illustrativa della legge di bilancio 2021 \(NTI\)](#)²¹, che incorporano gli effetti della legge di bilancio 2021.

²¹ Ai fini delle analisi contenute nel presente dossier si utilizza la NTI aggiornata in base al testo approvato della legge di bilancio per il 2021, resa disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato.

• *Tavole DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2021*

Tabella 10 - Conto economico della PA a legislazione vigente

(importi in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	173.356	177.337	187.192	186.194	183.714
Consumi intermedi	150.800	157.972	152.278	154.944	154.127
Prestazioni sociali	399.412	402.400	401.980	408.940	417.420
<i>Pensioni</i>	<i>281.674</i>	<i>288.060</i>	<i>295.570</i>	<i>302.910</i>	<i>310.590</i>
<i>Altre prestazioni sociali</i>	<i>117.738</i>	<i>114.340</i>	<i>106.410</i>	<i>106.030</i>	<i>106.830</i>
Altre uscite correnti	75.068	87.194	82.720	83.249	83.433
Totale spese correnti netto interessi	798.636	824.904	824.170	833.327	838.695
Interessi passivi	57.309	57.575	54.741	53.502	51.974
Totale spese correnti	855.945	882.479	878.910	886.829	890.668
di cui : <i>Spesa sanitaria</i>	<i>123.474</i>	<i>127.138</i>	<i>123.622</i>	<i>126.231</i>	<i>124.410</i>
Totale spese in conto capitale	90.274	106.238	92.135	92.762	86.827
Investimenti fissi lordi	44.194	55.663	58.990	66.401	63.588
Contributi agli investimenti	17.583	27.277	26.444	22.940	19.942
Altre spese in conto capitale	28.497	23.299	6.701	3.422	3.297
Totale spese netto interessi	888.910	931.142	916.305	926.089	925.522
Totale spese finali	946.219	988.718	971.047	979.592	977.495
ENTRATE					
Tributarie	482.412	503.411	524.918	544.155	559.315
<i>Imposte dirette</i>	<i>252.565</i>	<i>254.106</i>	<i>260.203</i>	<i>271.137</i>	<i>279.085</i>
<i>Imposte indirette</i>	<i>228.890</i>	<i>248.000</i>	<i>263.391</i>	<i>271.683</i>	<i>278.885</i>
<i>Imposte in c/capitale</i>	<i>957</i>	<i>1.305</i>	<i>1.324</i>	<i>1.335</i>	<i>1.345</i>
Contributi sociali	228.643	227.623	244.234	252.045	258.702
<i>Contributi sociali effettivi</i>	<i>224.262</i>	<i>223.143</i>	<i>239.696</i>	<i>247.452</i>	<i>254.052</i>
<i>Contributi sociali figurativi</i>	<i>4.381</i>	<i>4.480</i>	<i>4.538</i>	<i>4.593</i>	<i>4.650</i>
Altre entrate correnti	75.243	79.049	81.628	80.269	79.584
Totale entrate correnti	785.341	808.778	849.455	875.134	896.255
Entrate in conto capitale non tributarie	3.061	13.493	20.312	33.578	12.801
Totale entrate finali	789.359	823.575	871.091	910.047	910.401
<i>Pressione fiscale</i>	<i>43,1</i>	<i>42,1</i>	<i>41,9</i>	<i>41,8</i>	<i>41,6</i>
Saldo primario	-99.551	-107.567	-45.214	-16.042	-15.121
Saldo di parte corrente	-70.604	-73.702	-29.455	-11.695	5.587
Indebitamento netto	-156.860	-165.143	-99.954	-69.544	-67.095
PIL nominale	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 11 - Conto economico della PA a legislazione vigente

(% del PIL)

	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	10,5	10,2	10,2	9,8	9,3
Consumi intermedi	9,1	9,1	8,3	8,1	7,8
Prestazioni sociali	24,2	23,2	21,9	21,5	21,2
<i>Pensioni</i>	17,1	16,6	16,1	15,9	15,8
<i>Altre prestazioni sociali</i>	7,1	6,6	5,8	5,6	5,4
Altre uscite correnti	4,5	5,0	4,5	4,4	4,2
Totale spese correnti netto interessi	48,4	47,5	44,9	43,8	42,7
Interessi passivi	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Totale spese correnti	51,8	50,8	47,9	46,6	45,3
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	7,5	7,3	6,7	6,6	6,3
Totale spese in conto capitale	5,5	6,1	5,0	4,9	4,4
Investimenti fissi lordi	2,7	3,2	3,2	3,5	3,2
Contributi agli investimenti	1,1	1,6	1,4	1,2	1,0
Altre spese in conto capitale	1,7	1,3	0,4	0,2	0,2
Totale spese netto interessi	53,8	53,6	49,9	48,6	47,1
Totale spese finali	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
ENTRATE					
Tributarie	29,2	29,0	28,6	28,6	28,5
<i>Imposte dirette</i>	15,3	14,6	14,2	14,2	14,2
<i>Imposte indirette</i>	13,9	14,3	14,3	14,3	14,2
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,8	13,1	13,3	13,2	13,2
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,6	12,8	13,1	13,0	12,9
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,6	4,5	4,4	4,2	4,0
Totale entrate correnti	47,6	46,5	46,3	45,9	45,6
Entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,8	1,1	1,8	0,7
Totale entrate finali	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
<i>Pressione fiscale</i>	43,1	42,1	41,9	41,8	41,6
Saldo primario	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
Saldo di parte corrente	-4,3	-4,2	-1,6	-0,6	0,3
Indebitamento netto	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 12 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all’anno precedente

(importi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	3.981	9.855	-998	-2.480
Consumi intermedi	7.172	-5.694	2.666	-817
Prestazioni sociali	2.988	-420	6.960	8.480
<i>Pensioni</i>	6.386	7.510	7.340	7.680
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-3.398	-7.930	-380	800
Altre uscite correnti	12.126	-4.474	529	184
Totale spese correnti netto interessi	26.268	-734	9.157	5.368
Interessi passivi	266	-2.834	-1.239	-1.528
Totale spese correnti	26.534	-3.569	7.919	3.839
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	3.664	-3.516	2.609	-1.821
Totale spese in conto capitale	15.964	-14.103	627	-5.935
Investimenti fissi lordi	11.469	3.327	7.411	-2.813
Contributi agli investimenti	9.694	-833	-3.504	-2.998
Altre spese in conto capitale	-5.198	-16.598	-3.279	-125
Totale spese netto interessi	42.232	-14.837	9.784	-567
Totale spese finali	42.499	-17.671	8.545	-2.097
ENTRATE				
Tributarie	20.999	21.507	19.237	15.160
<i>Imposte dirette</i>	1.541	6.097	10.934	7.948
<i>Imposte indirette</i>	19.110	15.391	8.292	7.202
<i>Imposte in c/capitale</i>	348	19	11	10
Contributi sociali	-1.020	16.611	7.811	6.657
<i>Contributi sociali effettivi</i>	-1.119	16.553	7.756	6.600
<i>Contributi sociali figurativi</i>	99	58	55	57
Altre entrate correnti	3.806	2.579	-1.359	-685
Totale entrate correnti	23.437	40.677	25.679	21.121
Entrate in conto capitale non tributarie	10.432	6.819	13.266	-20.777
Totale entrate finali	34.216	47.516	38.956	354
<i>Pressione fiscale</i>	-1,0	-0,2	-0,1	-0,2
Saldo primario	-8.016	62.353	29.172	921
Saldo di parte corrente	-3.098	44.247	17.760	17.282
Indebitamento netto	-8.283	65.189	30.410	2.449
PIL nominale	86.511	97.649	68.883	60.711

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 13 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all’anno precedente

(valori percentuali)

	2021	2022	2023	2024
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	2,3	5,6	-0,5	-1,3
Consumi intermedi	4,8	-3,6	1,8	-0,5
Prestazioni sociali	0,7	-0,1	1,7	2,1
<i>Pensioni</i>	2,3	2,6	2,5	2,5
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-2,9	-6,9	-0,4	0,8
Altre uscite correnti	16,2	-5,1	0,6	0,2
Totale spese correnti netto interessi	3,3	-0,1	1,1	0,6
Interessi passivi	0,5	-4,9	-2,3	-2,9
Totale spese correnti	3,1	-0,4	0,9	0,4
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	3,0	-2,8	2,1	-1,4
Totale spese in conto capitale	17,7	-13,3	0,7	-6,4
Investimenti fissi lordi	26,0	6,0	12,6	-4,2
Contributi agli investimenti	55,1	-3,1	-13,3	-13,1
Altre spese in conto capitale	-18,2	-71,2	-48,9	-3,7
Totale spese netto interessi	4,8	-1,6	1,1	-0,1
Totale spese finali	4,5	-1,8	0,9	-0,2
ENTRATE				
Tributarie	4,4	4,3	3,7	2,8
Imposte dirette	0,6	2,4	4,2	2,9
Imposte indirette	8,3	6,2	3,1	2,7
Imposte in c/capitale	36,4	1,5	0,8	0,7
Contributi sociali	-0,4	7,3	3,2	2,6
Contributi sociali effettivi	-0,5	7,4	3,2	2,7
Contributi sociali figurativi	2,3	1,3	1,2	1,2
Altre entrate correnti	5,1	3,3	-1,7	-0,9
Totale entrate correnti	3,0	5,0	3,0	2,4
Entrate in conto capitale non tributarie	340,8	50,5	65,3	-61,9
Totale entrate finali	4,3	5,8	4,5	0,0
<i>Pressione fiscale</i>	-2,3	-0,4	-0,2	-0,4
Saldo primario	8,1	-58,0	-64,5	-5,7
Saldo di parte corrente	4,4	-60,0	-60,3	-147,8
Indebitamento netto	5,3	-39,5	-30,4	-3,5
PIL nominale	5,2	5,6	3,8	3,2

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 14 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Raffronto fra la Nota tecnico illustrativa (NTI) 2021 e il DEF 2021

(importi in milioni di euro)

	Nota tecnico -illustrativa				DEF 2021				Differenza DEF - NTI			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	177.248	184.117	183.066	182.700	173.356	177.337	187.192	186.194	-3.892	-6.780	4.126	3.494
Consumi intermedi	158.876	158.995	156.438	154.794	150.800	157.972	152.278	154.944	-8.076	-1.023	-4.160	150
Prestazioni sociali	410.500	395.044	401.390	408.384	399.412	402.400	401.980	408.940	-11.088	7.356	590	556
Pensioni	282.140	288.747	295.755	302.790	281.674	288.060	295.570	302.910	-466	-687	-185	120
Altre prestazioni sociali	128.360	106.297	105.635	105.594	117.738	114.340	106.410	106.030	-10.622	8.043	775	436
Altre uscite correnti	83.263	76.978	76.833	74.307	75.068	87.194	82.720	83.249	-8.195	10.216	5.887	8.942
Totale spese correnti netto interessi	829.887	815.134	817.727	820.186	798.636	824.904	824.170	833.327	-31.251	9.770	6.443	13.141
Interessi passivi	58.411	57.705	57.583	58.800	57.309	57.575	54.741	53.502	-1.102	-130	-2.842	-5.298
Totale spese correnti	888.298	872.838	875.310	878.986	855.945	882.479	878.910	886.829	-32.353	9.641	3.600	7.843
Totale spese in conto capitale	75.445	89.213	95.992	95.442	90.274	106.238	92.135	92.762	14.829	17.025	-3.857	-2.680
Investimenti fissi lordi	44.608	52.866	62.791	63.893	44.194	55.663	58.990	66.401	-414	2.797	-3.801	2.508
Contributi agli investimenti	20.531	29.893	26.244	23.603	17.583	27.277	26.444	22.940	-2.948	-2.616	200	-663
Altre spese in conto capitale	10.306	6.455	6.958	7.946	28.497	23.299	6.701	3.422	18.191	16.844	-257	-4.524
Totale spese netto interessi	905.332	904.347	913.719	915.628	888.910	931.142	916.305	926.089	-16.422	26.795	2.586	10.461
Totale spese finali	963.743	962.052	971.302	974.428	946.219	988.718	971.047	979.592	-17.524	26.666	-255	5.164
ENTRATE												
Tributarie	474.925	510.939	535.843	551.849	482.412	503.411	524.918	544.155	7.487	-7.528	-10.925	-7.694
Imposte dirette	245.254	256.571	268.717	276.919	252.565	254.106	260.203	271.137	7.311	-2.465	-8.514	-5.782
Imposte indirette	228.551	253.023	265.765	273.559	228.890	248.000	263.391	271.683	339	-5.023	-2.374	-1.876
Imposte in c/capitale	1.120	1.345	1.361	1.371	957	1.305	1.324	1.335	-163	-40	-37	-36
Contributi sociali	224.934	229.857	245.916	254.463	228.643	227.623	244.234	252.045	3.709	-2.234	-1.682	-2.418
Contributi sociali effettivi	220.604	225.453	241.448	249.997	224.262	223.143	239.696	247.452	3.658	-2.310	-1.752	-2.545
Contributi sociali figurativi	4.330	4.404	4.468	4.466	4.381	4.480	4.538	4.593	51	76	70	127
Altre entrate correnti	79.189	84.637	83.861	81.927	75.243	79.049	81.628	80.269	-3.946	-5.588	-2.233	-1.658
Totale entrate correnti	777.928	824.088	864.258	886.868	785.341	808.778	849.455	875.134	7.413	-15.310	-14.803	-11.734
Entrate in conto capitale non tributarie	6.680	12.985	19.165	28.409	3.061	13.493	20.312	33.578	-3.619	508	1.147	5.169
Totale entrate finali	785.727	838.418	884.784	916.648	789.359	823.575	871.091	910.047	3.632	-14.843	-13.693	-6.601
Pressione fiscale	42,5	42,1	42,3	42,1	43	42	42	42	0,6	-0,1	-0,4	-0,3
Saldo primario	-119.605	-65.928	-28.936	1.021	-99.551	-107.567	-45.214	-16.042	20.054	-41.639	-16.278	-17.063
in percentuale del PIL	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8				
Saldo di parte corrente	-110.370	-48.750	-11.051	7.882	-70.604	-73.702	-29.455	-11.695	39.766	-24.952	-18.404	-19.577
in percentuale del PIL	-6,7	-2,8	-0,6	0,4	-4,3	-4,2	-1,6	-0,6				
Indebitamento netto	-178.015	-123.633	-86.518	-57.779	-156.860	-165.143	-99.954	-69.544	21.155	-41.510	-13.436	-11.765
in percentuale del PIL	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7				
PIL nominale	1.647.239	1.759.223	1.848.881	1.916.551	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	4.356	-21.117	-13.126	-11.913

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

1.1. Il consuntivo 2020

1.1.1. L'indebitamento netto

I dati riferiti all'ultimo esercizio concluso, resi noti dall'ISTAT²², attestano un **indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per il 2020** pari, in valore assoluto, a 156,9 miliardi, corrispondente al **9,5 per cento del Pil**.

Per quanto attiene al confronto con le precedenti stime, si evidenzia che la **NTI 2021 (in linea con la NADEF 2020)** prevedeva un indebitamento netto pari al 10,8 per cento in termini di Pil.

Lo scostamento rispetto alle precedenti stime è attribuibile prevalentemente alla revisione del saldo primario (per circa 20 miliardi); vi concorre inoltre la nuova stima della spesa per interessi (per circa 1 miliardo); a sua volta, la revisione del saldo primario è dovuta in parte a un miglioramento delle entrate (per 3,6 miliardi) e in misura prevalente a un miglioramento delle spese (per 16,4 miliardi), rispetto alle precedenti previsioni.

Si ricorda che la stima del 10,8 per cento della NADEF 2020 era stata rivista al ribasso (10,5 per cento) in occasione del DBP 2021. Successivamente ha contribuito al peggioramento del saldo l'impatto espansivo del DL "ristori" (circa 13,4 miliardi), in relazione al quale è stato utilizzato il quarto scostamento di bilancio del 2020 per 8 miliardi e disponibilità derivanti da risparmi rispetto a precedenti spese autorizzate. Il DEF 2021 evidenzia che i risparmi intervenuti hanno consentito di "confermare il raggiungimento di un indebitamento nell'anno tra il 10,5 per cento e il 10,8 per cento del PIL".

Tra i fattori che hanno contribuito alla successiva revisione delle stime, il DEF menziona²³ i seguenti: un *trend* di crescita della spesa pubblica inferiore alle attese, per effetto dei minori esborsi effettuati (per circa 1,1 punti di Pil); entrate della PA superiori rispetto alle previsioni (per circa 0,2 punti di Pil); una revisione al rialzo del livello del Pil nominale del 2020 (che incide sul denominatore del rapporto deficit/Pil).

Inoltre, sempre in merito alla variazione migliorativa rispetto alle precedenti stime, è utile evidenziare quanto riportato nel comunicato ISTAT "PIL e indebitamento PA" del 1° marzo 2021. Nel comunicato l'Istituto ha evidenziato che, relativamente all'anno 2020, a seguito di una riclassificazione intervenuta, le

²² Comunicati "Pil e indebitamento AP", del 1° marzo 2021; "IV trimestre 2020 - Conto trimestrale delle AP", del 2 aprile 2021.

²³ Pagg. 63 e ss. della Sezione I

imposte e i contributi sociali includono una stima dei pagamenti sospesi, dovuti nel 2020 ma rinviati agli anni successivi secondo le disposizioni normative introdotte durante l'emergenza economico-sanitaria. Tale trattamento è stato effettuato, spiega l'ente statistico, al fine di garantire una corretta registrazione dei flussi in base al principio della competenza economica, in coerenza a quanto previsto dal Sistema Europeo dei Conti (SEC2010). Questa riclassificazione ha comportato circa 9,7 miliardi di maggior gettito tributario e contributivo nel 2020 (pari a circa 0,6 punti percentuali del Pil), con corrispondente riduzione negli esercizi successivi (principalmente nel 2021).

Il dato evidenzia un **peggioramento rispetto all'anno 2019** (esercizio nel quale l'indebitamento netto è infatti risultato pari a 27,9 miliardi, corrispondente all'1,6 per cento del Pil). **L'incremento del deficit per 129 miliardi** è ascrivibile in misura quasi totale al peggioramento del saldo primario (per 132 miliardi) pur in presenza di un miglioramento nella spesa per interessi (per 3 miliardi).

Gli andamenti delle voci di entrata e di spesa sono esaminati distintamente nei successivi paragrafi.

1.1.2. Le entrate

Il DEF evidenzia che le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche registrano nel 2020 valori significativamente inferiori a quelli del 2019 a causa dal forte rallentamento dell'economia legato all'emergenza pandemica.

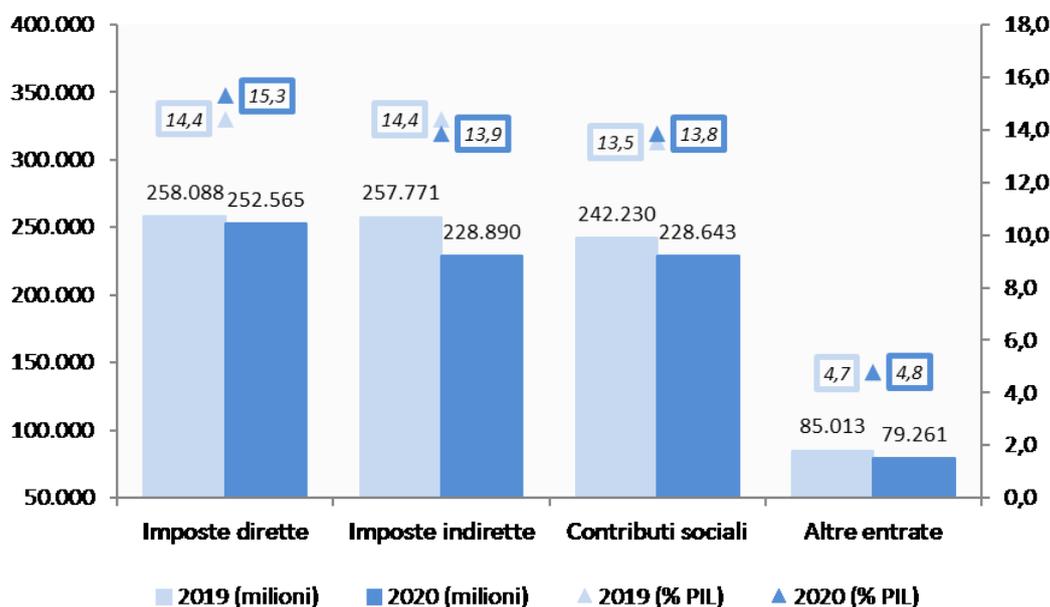
Infatti, **rispetto al 2019 le entrate totali** delle Amministrazioni pubbliche registrano una contrazione in valore assoluto di circa 53,7 miliardi di euro (da 843,1 miliardi del 2019 a 789,4 miliardi nel 2020).

In rapporto al Pil, invece, per effetto di una più accentuata flessione annua del Pil nominale, le entrate totali registrano un incremento attestandosi al 47,8 per cento rispetto al 47,1 per cento del 2019.

Concorrono a tale andamento i principali aggregati di entrata, come evidenziato nel seguente grafico.

Figura 11 - Principali componenti delle entrate (anni 2019 e 2020)

(importi in milioni di euro e percentuali sul Pil)



In particolare, le **entrate tributarie** si riducono, in valore assoluto, di circa 34,7 miliardi di euro (da 517,1 miliardi del 2019 a 482,4 miliardi nel 2020).

In rapporto al Pil, si attestano al 29,2 per cento (rispetto al 28,9 per cento del 2019).

Il DEF evidenzia che i nuovi valori includono l'impatto dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Tra gli altri, il Documento indica le sospensioni e le proroghe dei termini di adempimenti fiscali e contributivi disposte per il 2020 (circa 15,4 miliardi), la cancellazione del saldo IRAP 2019 e la prima rata di acconto 2020 (3,9 miliardi nel 2020) e la riduzione dell'IVA per le cessioni di dispositivi medici e di protezione individuale (0,25 miliardi nel 2020).

Il calo delle **imposte dirette** (-2,1 per cento rispetto al 2019) è attribuito dal DEF prevalentemente alla riduzione del gettito IRPEF riconducibile, a sua volta, alla riduzione delle ritenute sui dipendenti privati e sui lavoratori autonomi, in parte compensate dall'aumento delle ritenute sui lavoratori pubblici, meno colpiti dalla crisi occupazionale. Viene segnalato, tuttavia, che la contrazione delle ritenute sul lavoro del settore privato è comunque meno accentuata rispetto al calo dell'economia, per effetto delle politiche di salvaguardia dell'impiego dei lavoratori.

Al contrario, l'IRES registra una variazione positiva, grazie ai maggiori versamenti del secondo acconto dell'imposta.

Pur considerando i diversi criteri di contabilizzazione, si evidenzia che i dati del Bollettino delle entrate tributarie riferito all'anno 2020 registrano, invece, un andamento

negativo dell'IRES nel 2020 rispetto al 2019. In particolare, i valori di preconsuntivo 2020 indicano un gettito di 33.564 milioni (di cui 7.682 milioni a titolo di saldo e 25.882 milioni a titolo di acconto) rispetto ai valori di consuntivo 2019 pari a 33.735 milioni (di cui 7.096 milioni a titolo di saldo e 26.638 milioni a titolo di acconto).

Un andamento negativo viene riscontrato anche rispetto alle entrate per **contributi sociali** che registrano, nel 2020, una contrazione del 5,6 per cento rispetto al 2019 (228.643 milioni di euro rispetto a 242.230 milioni del 2019). Concorrono a tale risultato, secondo quanto evidenziato dal Documento, le misure - disposte al fine di contrastare gli effetti sul piano economico delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19 - di sospensione degli adempimenti nel 2020 con conseguente slittamento negli esercizi 2021 e 2022 dei versamenti dovuti.

Con riferimento al comparto delle **imposte indirette** (-11,2 per cento rispetto al 2019), il DEF afferma che il gettito IVA sulle importazioni registra una “discesa senza precedenti” in conseguenza del rallentamento generale del commercio internazionale. La contrazione dell'IVA sugli scambi interni, è in buona parte attribuibile alla riduzione del Pil nominale; tuttavia, tra le sue componenti il DEF segnala un incremento in relazione ai versamenti riferiti allo *split payment*.

In base al Bollettino delle entrate tributarie riferito all'anno 2020, che utilizza peraltro un diverso criterio di contabilizzazione, il gettito IVA per scambi interni registra una contrazione del 7,6 per cento (passando da 123 miliardi nel 2019 a 113,6 miliardi nel 2020) e il gettito IVA sulle importazioni si riduce del 27,7 per cento (passando da 13,9 miliardi nel 2019 a 10 miliardi nel 2020). La quota parte del gettito IVA riferita allo *split payment* è indicato in 12.749 milioni nel 2020 (+232 milioni rispetto al 2019).

Risultano in riduzione anche **altre tipologie di tributi**, quali le accise, le imposte sostitutive, le tasse automobilistiche e le imposte su lotto e lotterie.

Le **imposte in conto capitale**, indicate in 957 milioni nel 2020, registrano, rispetto al 2019, una variazione negativa del 23,5 per cento.

In rapporto al Pil, l'aggregato evidenzia una ridotta incidenza (0,1 per cento) che rimane invariata nel 2020 rispetto al 2019.

La **pressione fiscale** si attesta, nel 2020, al **43,1 per cento** rispetto al 42,4 per cento dell'anno precedente (+0,7 punti percentuali).

Considerando il beneficio del *bonus* di 100 euro mensili (introdotto, con decorrenza 1° luglio 2020, in sostituzione del c.d. “*bonus* 80 euro”, rimasto in vigore fino al 30 giugno 2020), il Documento segnala che la pressione fiscale nel 2020 scenderebbe al **42,4 per cento**.

Le entrate tributarie includono gli effetti dell'attività di contrasto all'evasione fiscale. Tuttavia, il Documento, in apposito *focus*²⁴, segnala che i risultati del 2020 non sono confrontabili con quelli del 2019 in quanto sono condizionati dagli effetti degli interventi normativi adottati per l'emergenza pandemica.

Il DEF evidenzia che, nel corso del 2020, l'attività di promozione della *compliance* e l'attività di controllo hanno fatto registrare incassi per un ammontare per circa 12,7 miliardi, di cui 8,2 miliardi per incassi su atti emessi dall'Agenzia delle entrate, 1,2 miliardi attribuiti alla *compliance* e 3,3 miliardi per riscossione coattiva (nel 2019 gli incassi totali sono stati circa 19,9 miliardi). Il Documento ricorda che l'azione del Governo è finalizzata non solo al recupero di gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo, ma anche al miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*). Tuttavia, mentre gli effetti delle attività di accertamento e riscossione possono essere verificati in quanto riferiti a specifiche procedure e versamenti da parte dei soggetti interessati, gli effetti recati dalla *tax compliance* richiedono procedure di stima, in quanto, essendo determinati da adempimenti spontanei dei contribuenti, sono inclusi nell'ordinario gettito delle imposte. I dati aggiornati al 2018²⁵, pur mostrando un miglioramento della *compliance*, evidenziano, tuttavia, valori di *tax gap* ancora molto significativi. In particolare, sulla base degli ultimi dati disponibili relativi al periodo 2016-2018, l'evasione tributaria e contributiva è stata stimata in 106,3 miliardi (109,6 miliardi nel triennio 2015-2017), di cui 94,7 miliardi attribuiti alla componente tributaria e 11,6 a mancati versamenti contributivi.

Nel sottolineare che il contrasto all'evasione fiscale e contributiva rappresenta un obiettivo prioritario per l'Amministrazione finanziaria, il *focus* ricorda che le ultime manovre di bilancio hanno previsto, da un lato, l'introduzione di misure finalizzate al recupero del gettito nel prossimo triennio (ad es. gli indici sintetici di affidabilità – ISA, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi) e, dall'altro lato, una strategia più ampia di contrasto all'evasione finalizzata al miglioramento della *tax compliance* nel medio periodo.

Viene inoltre ricordato che l'ultima legge di bilancio istituisce un Fondo con una dotazione di 8 miliardi nel 2022 e 7 miliardi annui dal 2023 (finalizzato, tra l'altro, all'attuazione di una riforma che prevede l'introduzione dell'Assegno universale e servizi alla famiglia). Tale Fondo, dal 2022, sarà incrementato con le maggiori entrate realizzate che si stimano attribuite al miglioramento della *tax compliance*.

Rispetto alle stime per l'anno 2020 contenute nella NTI 2021 i dati del DEF rilevano un aumento delle **entrate totali** di circa 3,6 miliardi di euro, cui concorre, da un lato, l'incremento delle entrate tributarie (+7,5 miliardi) e contributive (+3,7 miliardi) e, per altro verso, una contrazione delle altre entrate correnti (-3,9 miliardi) e delle entrate in conto capitale non tributarie (-3,6 miliardi).

In rapporto al Pil, le entrate totali si attestano al 47,8 per cento rispetto al 47,7 per cento previsto dalla NTI.

Il DEF evidenzia che, nel corso del 2020, le stime dell'anno sono state oggetto di vari aggiornamenti per tenere conto, tra l'altro, dei risultati del monitoraggio degli effetti finanziari delle misure introdotte per contrastare la pandemia. Ciò anche al fine di

²⁴ Cfr. *Focus* "Contrasto all'evasione fiscale", Sezione I.

²⁵ *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, Commissione istituita con decreto MEF 28 aprile 2016, presieduta dal Prof. Enrico Giovannini.

consentire – nel rispetto degli scostamenti autorizzati dall’UE – l’utilizzo di eventuali risparmi derivanti dal minor tiraggio di alcune misure rispetto a quanto originariamente stimato.

Come già ricordato nel paragrafo relativo all’indebitamento netto, il Documento segnala che, dal lato dei dati preliminari di finanza pubblica, l’ISTAT ha incluso nelle imposte e nei contributi sociali la stima dei pagamenti sospesi, dovuti nel 2020 ma rinviati agli anni successivi dalle misure fiscali introdotte durante l’emergenza economico-sanitaria. Questa riclassificazione ha comportato circa 9,7 miliardi di maggior gettito tributario e contributivo nel 2020 (pari a circa 0,6 punti percentuali del PIL). Nei precedenti documenti di programmazione tale stima era stata contabilizzata negli anni successivi, maggiormente nel 2021 e in minor misura nel 2022, così come indicato nelle relazioni tecniche di accompagnamento dei provvedimenti normativi. Il trattamento contabile adottato dall’ISTAT assicura una corretta registrazione dei flussi in base al principio della competenza economica, in linea con le regole contabili del SEC 2010.

Gli scostamenti di maggior rilievo rispetto alla NTI si riscontrano soprattutto per le **entrate tributarie** (+7.487 milioni) il cui incremento è determinato dalla maggiore previsione di entrata delle imposte dirette (+7.311 milioni) e delle imposte indirette (+339 milioni) e da un decremento delle imposte in conto capitale (-163 milioni). Il Documento segnala che, alla luce dei risultati realizzati, le entrate tributarie del 2020 comprendono circa 8,1 miliardi di imposte il cui termine di versamento è stato posticipato al 2021 e in misura marginale al 2022.

Il Documento evidenzia altresì che, rispetto alle previsioni del DPB 2021, le entrate tributarie (474.759 milioni) migliorano di 7.653 milioni, di cui imposte dirette 7.394 milioni.

I **contributi sociali**, rispetto alle previsioni della NTI, sono risultati nel 2020 superiori alle stime attese per 3.709 milioni complessivi, per effetto prevalentemente dei maggiori contributi sociali effettivi (+3.658 milioni) e solo marginalmente dei maggiori contributi figurativi (+ 51 milioni).

Il Documento segnala che, rispetto alle previsioni del DPB 2021, le entrate contributive nel 2020 (225.324 milioni) migliorano di 3.319 milioni.

Sono invece riviste al ribasso le **altre entrate correnti** indicate in 75.243 milioni rispetto al valore di 79.189 milioni indicato nella NTI (-3.946 milioni). Il DEF afferma che il risultato significativamente inferiore alle stime è determinato dai minori introiti da vendita di beni e servizi e flussi UE in relazione al FSE.

1.1.3. Le spese

Le **spese finali** si attestano nel 2020 a 946.219 milioni, in aumento dell’8,6 per cento rispetto al dato 2019, allorché l’analogo valore era stato di 871.003 milioni.

Il valore registrato a consuntivo è inferiore di 17,5 miliardi rispetto a quello indicato dalla Nota tecnico-illustrativa (NTI) 2021 che stimava un

ammontare complessivo di 963.743 milioni di euro: la variazione rispetto alle precedenti stime è determinata da una diminuzione della spesa corrente primaria di 31.251 milioni e della spesa per interessi di 1.102 milioni parzialmente compensato da un incremento della spesa in conto capitale di 14.829 milioni. Il DEF, nell'attesa di successive analisi di dettaglio, ipotizza che la netta riduzione delle singole voci di spesa corrente sia da riconnettere all'utilizzo solo parziale delle risorse messe in campo dal Governo nel corso dell'anno passato per sostenere l'economia e i cittadini.

Nel complesso, le spese finali aumentano anche in termini relativi, dal momento che la loro **incidenza rispetto al Pil passa dal 48,6 per cento del 2019 al 57,3 per cento del 2020**. La variazione complessiva è dovuta sia della spesa in conto capitale sia della spesa corrente primaria che hanno registrato incrementi, rispetto al Pil, rispettivamente del 2 per cento (dal 3,5 per cento del 2019 al 5,5 per cento del 2020) e del 6,6 per cento (dal 41,8 per cento del 2019 al 48,4 per cento del 2020) mentre la spesa per interessi registra un incremento dello 0,1 per cento passando dal 3,4 per cento del 2019 al 3,5 per cento del 2020.

Per quanto attiene ai dati di maggior dettaglio, si osserva che nel 2020 la spesa per **prestazioni sociali in denaro** è risultata pari a circa 399,4 miliardi di euro, il 24,2 per cento del Pil, in aumento rispetto al 2019 (20,2 per cento). In valori assoluti, la spesa in oggetto ha registrato un aumento, rispetto al 2019, del 10,6 per cento.

Rispetto a quanto stimato nella Nota tecnico-illustrativa, la spesa si contrae di circa 11 miliardi, soprattutto in ragione delle minori spese accertate per il riconoscimento delle prestazioni erogate nel 2020 per contrastare gli effetti economici connessi all'emergenza epidemiologica.

L'incremento della spesa per prestazioni sociali in denaro è dovuto sia alla crescita della **spesa pensionistica** (+2,5 per cento) che all'aumento delle **altre prestazioni sociali in denaro** (+36,3 per cento).

L'aumento della spesa per pensioni è motivata in parte dall'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2020, mentre gli altri fattori di incremento sono riferibili al saldo tra le nuove pensioni liquidate e quelle eliminate, sia in termini numerici sia di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati.

Il rilevante incremento fatto registrare dalle altre prestazioni in denaro è riconducibile al significativo aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali e per altri assegni e sussidi assistenziali (quali il Reddito di Emergenza e il Reddito di Cittadinanza, le indennità introdotte a favore di lavoratori autonomi e particolari categorie di lavoratori), nonché da un parziale incremento della spesa per indennità di malattia e maternità. Più contenuti risultano gli incrementi della spesa per altre componenti.

Nel medesimo esercizio 2020 la spesa per **redditi da lavoro dipendente** risulta in aumento rispetto al dato 2019, con un incremento dello 0,3 per cento che

determina un ammontare complessivo in valore assoluto pari a 173.356 milioni di euro. L'incidenza in termini di Pil si attesta al 10,5 per cento, in aumento rispetto a quella registrata l'anno precedente (9,7).

Il DEF evidenzia che l'incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente sul PIL, pari a 10,5 in aumento rispetto al valore del 2019 (9,7 per cento) è dovuta soprattutto al calo del PIL per il diffondersi della pandemia da Coronavirus. Il documento evidenzia, inoltre, che il forte incremento di tale spesa registrato nel 2018 rispetto al 2017, pari a 5,41 miliardi, era dovuto alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018. Con riferimento al triennio contrattuale 2019-2021, per gli anni 2019 e 2020 ha avuto effetto la spesa per l'anticipazione dell'indennità di vacanza contrattuale decorrente dal mese di aprile 2019, per l'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019 e per l'incremento delle risorse dei fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa e dei fondi per il trattamento accessorio del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Nei medesimi anni si sono manifestate riduzioni dell'aggregato di spesa derivanti, altresì, dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100". L'incremento della spesa per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche si è verificato solo parzialmente nel 2020 anche a causa del rallentamento delle procedure concorsuali determinata dalla pandemia in corso.

L'aggregato dei **consumi intermedi** ha registrato nel 2020 un rialzo del 2,6 per cento rispetto al 2019 (+3.805 milioni), raggiungendo un totale di 150.800 milioni. L'incidenza di tale voce in termini di Pil passa dall'8,2 al 9,1 per cento. Nel confronto con le precedenti stime fornite dalla NTI, il dato di consuntivo 2020 risulta però inferiore di 8.076 milioni rispetto alle attese.

La voce **altre uscite correnti** registra un incremento nel 2020 di 7.538 milioni, raggiungendo il livello di 75.068 milioni. Rispetto all'anno precedente la spesa aumenta dell'11,2 per cento. L'incidenza di tale voce in termini di PIL passa dal 3,8 per cento del 2019 al 4,5 per cento. Rispetto a quanto indicato nella NTI il dato è rivisto al ribasso di 8.195 milioni.

Da ultimo, la **spesa in conto capitale** del 2020 è risultata pari, in valore assoluto, a 90.274 milioni, con un incremento di 28.262 milioni rispetto al dato del 2019. L'incremento registrato su base annua è del 45,6 per cento mentre l'incidenza della voce di spesa rispetto al Pil passa dal 3,5 per cento del 2019 al 5,5 per cento del 2020.

Il dato esposto nella NTI è stato rivisto al rialzo di 14.829 milioni soprattutto per effetto del forte aumento degli altri trasferimenti in conto capitale (+18.191) solo in parte compensato da una contrazione degli investimenti fissi lordi (-414 milioni) e dei contributi agli investimenti (-2.948 milioni). Tale andamento è in parte dovuto, secondo il DEF, agli accantonamenti per garanzie standardizzate più elevati, a seguito dell'adozione delle misure di sostegno previste dai provvedimenti di urgenza emanati in relazione all'emergenza Covid-19. Inoltre, Istat ha classificato in tale voce di spesa i contributi a fondo perduto a supporto

dell'attività di impresa disposti dai decreti emanati nel corso del 2020, che nella stima del Documento programmatico di bilancio (DPB) dell'ottobre 2020 erano stati invece provvisoriamente imputati a voci di spesa corrente. Il DEF evidenzia, infine, la riclassificazione nel perimetro della PA dell'operazione di acquisizione di crediti deteriorati di MPS da parte di AMCO²⁶, non scontata nelle stime del DPB.

1.2. Le previsioni tendenziali per il periodo 2021-2024

Il DEF espone l'andamento previsto dell'**indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** nel periodo 2021-2024.

Rispetto alle precedenti stime (riferite al triennio 2021-2023) incorporate nella NTI, il DEF formula le nuove previsioni sulla base:

- delle informazioni relative al consuntivo 2020 diffuse dall'ISTAT;
- del nuovo quadro macroeconomico rappresentato nella Sezione I del DEF medesimo (che contiene il Programma di stabilità dell'Italia);
- degli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2021.

Il DEF specifica, in aggiunta, che le ipotesi sottostanti le previsioni includono l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU* e del *React-EU* per finanziare “gli interventi programmati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio scorso”.

Come già segnalato nel paragrafo 1.1.1, si rammenta altresì che, nel comunicato di aprile, l'ISTAT ha reso noto di aver registrato nella competenza dell'esercizio 2020 le imposte e i contributi già rinviati al 2021 (e in minor misura al 2022), e i cui effetti erano stati originariamente imputati a tali esercizi. Di tale elemento il DEF tiene dunque conto²⁷ anche ai fini della stima del deficit 2021, scontando “il riporto per competenza sull'anno 2020 delle imposte e contributi sospesi e slittati a causa dell'emergenza sanitaria.”

Sono inoltre presentate le previsioni relative all'esercizio 2024, non considerato nell'orizzonte previsionale della NTI.

²⁶ Amco S.p.A. (fino al 18 settembre 2019 Società per la Gestione di Attività – S.G.A. S.p.A.) è una società italiana che opera nel settore finanziario, in particolare nel settore della gestione e del recupero di crediti deteriorati.

²⁷ Cfr. p. 70 della Sez. I

1.2.1. L'indebitamento netto

Per quanto attiene al nuovo quadro previsionale, il conto economico esposto dal DEF evidenzia **per il 2021** un indebitamento netto pari al **9,5 per cento del Pil** (165.143 milioni).

Rispetto al 2020, nel 2021 il saldo rimane costante **in termini di Pil**. Ad un peggioramento del saldo primario (-0,2 per cento) corrisponde un analogo miglioramento della spesa per interessi (+0,2 per cento).

Per gli anni successivi, si stima un decremento dell'indebitamento netto rispetto al 2021, sia in valore assoluto sia in rapporto al Pil, con riduzioni costanti in ciascun esercizio²⁸:

2022: -100,0 miliardi (-5,4 per cento del Pil);

2023: -69,6 miliardi (-3,7 per cento del Pil);

2024: -67,1 miliardi (-3,4 per cento del Pil).

In base al DEF, l'indicata evoluzione del saldo è determinata principalmente dalla crescita del **saldo primario**, che – pur risultando negativo in tutti gli esercizi – diminuisce la propria incidenza rispetto al Pil dal 2,5 per cento del 2022 allo 0,8 per cento negli anni 2023 e 2024, cui si accompagna una costante riduzione della **spesa per interessi** che, sempre in rapporto al Pil, passa dal 3,0 per cento nel 2022 al 2,8 per cento nel 2023 e, infine, al 2,6 per cento nel 2024.

Per quanto attiene ai valori assoluti, nei primi due esercizi considerati la riduzione del deficit primario supera quella della spesa per interessi, mentre nel 2024 risulta quantitativamente prevalente la riduzione della spesa per interessi.

Riguardo all'andamento del saldo di indebitamento netto in rapporto al Pil, occorre altresì considerare la crescita del Pil nominale, prevista per ciascuno degli esercizi indicati, che vede tale grandezza passare da 1.738 miliardi nel 2021 a 1.965 miliardi nel 2024.

Con riferimento al triennio 2021-2023 è possibile operare un **raffronto con le previsioni contenute nella NTI**.

Relativamente al **2021** l'indebitamento netto (pari, come visto, al 9,5 per cento del Pil) risulta maggiore rispetto a quanto stimato nella NTI (7,0 per cento): spiegano tale differenza un aumento delle spese finali e una riduzione delle entrate finali.

Anche per gli esercizi successivi, rispetto alla NTI, si evidenzia un peggioramento delle stime, che sono così aggiornate (in rapporto al PIL):

²⁸ Nei valori indicati, il segno negativo indica l'indebitamento netto delle pp. aa.

- per il 2022 la previsione di indebitamento netto passa dal 4,7 per cento (NTI) al 5,4 per cento (DEF);

- per il 2023 la stima passa dal 3,0 per cento (NTI) al 3,7 per cento (DEF).

Tale revisione è determinata da un peggioramento delle stime del **saldo primario** (in termini assoluti di 13,4 miliardi nel 2022 e di 11,8 miliardi nel 2023), tale da compensare la diminuzione della previsione di **spesa per interessi** (di 2,8 miliardi nel 2022 e di 5,3 miliardi nel 2023).

Concorre al peggioramento delle stime del rapporto indebitamento netto/PIL, oltre alle descritte revisioni delle stime, in valore assoluto, del saldo primario e della spesa per interessi, anche l'aggiornamento delle **stime** sul PIL nominale, che evidenzia una diminuzione di tale grandezza (-21,1 miliardi nel 2021, -13,1 miliardi nel 2022 e -11,9 miliardi nel 2023).

1.2.2. Le entrate

Il Documento di economia e finanza stima un andamento crescente delle **entrate totali** per tutto il periodo di previsione 2021-2024 (da 823,6 miliardi nel 2021 a 910,4 miliardi nel 2024).

In termini di incidenza sul Pil, le stime relative alle entrate totali della p.a. registrano incrementi nel 2022 e nel 2023 (rispettivamente, 47,5 e 47,8 punti percentuali, rispetto al 47,4 nel 2021). Nel 2024, invece, si riducono al 46,3 per cento del Pil, principalmente per effetto – afferma il Documento – dell'andamento delle entrate in conto capitale non tributarie, la cui dinamica è trainata dai flussi UE in entrata in relazione al programma NGEU.

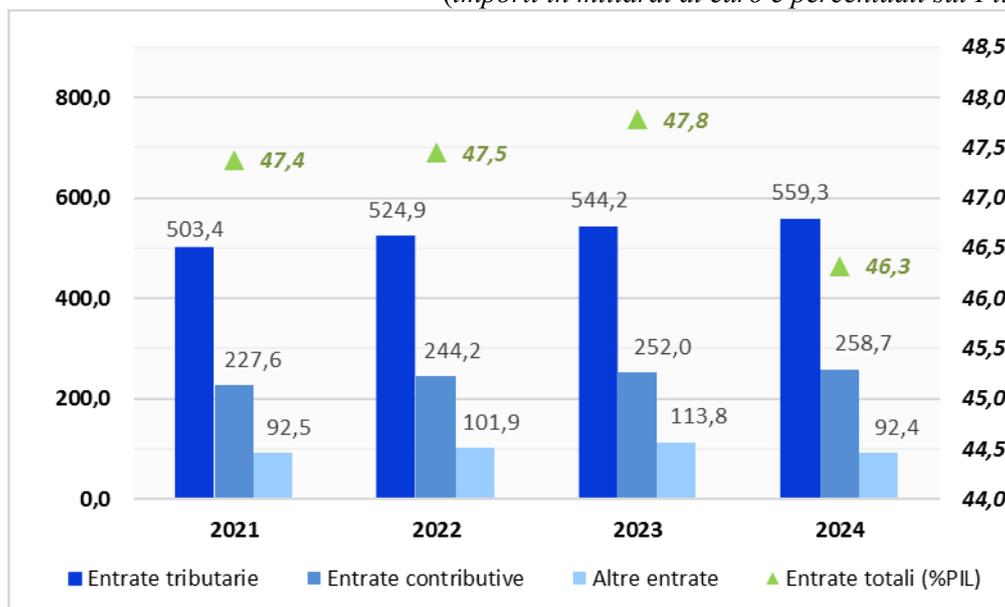
Il Documento evidenzia che le stime considerano le variazioni del quadro macroeconomico, gli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento, gli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per il 2020 e i primi elementi disponibili per il 2021.

Tra i provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza Covid-19, il DEF segnala, tra gli altri, il riconoscimento della detrazione al 110 per cento (c.d. “*ecobonus*”) delle spese sostenute per interventi di efficientamento energetico e adeguamento antisismico degli immobili e quelle per l'installazione di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici (complessivamente circa 1 miliardo nel 2021, 3 miliardi nel 2022, 2,9 miliardi nel 2023 e 2,8 miliardi nel 2024) e la riduzione dell'IVA per le cessioni di dispositivi medici e di protezione individuale (0,3 miliardi annui a decorrere dal 2021). Ulteriori benefici fiscali (quali, ad es. le agevolazioni per le spese sostenute per la sanificazione degli ambienti di lavoro e per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo) sono invece riconosciuti con il meccanismo del credito d'imposta e, pertanto, sono classificate tra le spese e non tra le entrate.

Concorrono a tale andamento i principali aggregati di entrata, come evidenziato nel seguente grafico.

Figura 12 - Entrate della P.A. - anni 2021-2024

(importi in miliardi di euro e percentuali sul Pil)



In particolare, le **entrate tributarie** registrano, in valore assoluto, un andamento crescente per tutto il periodo di previsione 2021-2024 (da 503,4 miliardi nel 2021 a 559,3 miliardi nel 2024). Ove si considerino anche i valori 2020, particolarmente significativo appare l'incremento delle stime indicato per il 2021 (+ 21 miliardi) rispetto al quale il DEF evidenzia la coerenza con l'evoluzione della congiuntura economica, che produce effetti positivi sulle entrate anche negli anni successivi.

In rapporto al Pil - che presenta una più accentuata crescita rispetto all'aggregato considerato - le entrate tributarie presentano un andamento decrescente per tutto il periodo 2021-2024 (da 29 punti percentuali nel 2021 fino a 28,5 punti percentuali nel 2024). Il DEF evidenzia che il *trend* riflette, oltre alla totale disattivazione degli aumenti IVA e accise (c.d. "clausola di salvaguardia") a partire dal 1° gennaio 2021, anche le misure fiscali della legge di bilancio 2021 che comprendono, fra l'altro, la messa a regime del taglio del cuneo fiscale (c.d. "bonus 100 euro") e l'estensione ai lavoratori autonomi e agli incapienti dell'assegno unico per i figli a carico.

In particolare, il Documento afferma che anche per effetto del minor carico tributario per le famiglie, le imposte dirette in rapporto al Pil si riducono, rispetto al 2020, di 0,7 punti percentuali, collocandosi al 14,6 per cento del Pil nel 2021, e al 14,2 per cento nel 2022, rimanendo stabili su questo livello fino al 2024.

Le imposte indirette nel 2021 registrano un incremento di 0,4 punti percentuali rispetto al 2020 (da 13,9 nel 2020 a 14,3 nel 2021) - per effetto principalmente della ripresa economica - e rimangono stabili al 14,3 per

cento del Pil negli anni 2021-2023. Nel 2024 l'aggregato registra una lieve contrazione al 14,2 per cento per effetto di una più efficace crescita, in valore assoluto, del Pil rispetto a quella delle imposte indirette.

Con riferimento ai **contributi sociali**, le previsioni indicano, nel 2021 rispetto al 2020, un decremento dello 0,4 per cento (227,6 miliardi rispetto ai 228,6 nel 2020). Nel periodo 2021-2024 si stima un andamento crescente che raggiunge 258,7 miliardi nel 2024.

Il DEF evidenzia che la dinamica prevista sconta la sospensione degli adempimenti 2020 disposta per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, con differimento dei termini di versamento negli anni 2021 e 2022.

In rapporto al Pil, i contributi sociali si riducono al 13,1 per cento nel 2021 (rispetto al 13,8 per cento del 2020), per poi crescere al 13,3 per cento nel 2022 e stabilizzarsi al 13,2 per cento negli anni 2023 e 2024.

Il Documento evidenzia che tale andamento riflette gli andamenti delle variabili macroeconomiche rilevanti, le entrate connesse al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e le misure previste a normativa vigente per l'aggregato in esame. Con riferimento a queste ultime, la stima sconta, fra l'altro, l'esonero previsto per l'anno 2021 per i lavoratori autonomi e i professionisti, per un importo complessivo di 2.500 milioni di euro²⁹.

Le **altre entrate correnti** sono stimate in crescita negli anni 2021 e 2022 (rispettivamente 79 e 81,6 miliardi) per l'ipotizzata ripresa dei flussi connessi alla produzione di beni e servizi. Negli anni successivi è previsto invece un andamento decrescente, e nel 2024 le stime indicate si attestano ad un valore vicino a quello del 2021 (79,6 miliardi nel 2024).

In rapporto al Pil le altre entrate correnti registrano un andamento decrescente, il cui valore si attesta nel 2024 al 4 per cento (4,6 per cento nel 2020).

Le **entrate in conto capitale non tributarie** registrano significativi incrementi nel periodo di previsione. Nel 2021, infatti, evidenziano un incremento rispetto all'anno precedente (13,5 miliardi rispetto a 3 miliardi nel 2020), per poi continuare a crescere negli anni 2021-2023 (20,3 miliardi nel 2022 e 33,6 miliardi nel 2023).

Nel 2024 la voce subisce invece una contrazione, attestandosi a 12,8 miliardi. In proposito, il Documento afferma che tale dinamica è determinata dai flussi UE in entrata in relazione al programma NGEU.

Rispetto alla NTI 2021, l'aggiornamento delle stime delle **entrate totali** evidenzia, in valore assoluto, una generale revisione al ribasso delle previsioni per il periodo 2021-2023. In particolare, si rileva una revisione al

²⁹ La dotazione iniziale del Fondo istituito dalla legge di bilancio 2021 (1.000 milioni) è stata incrementata di ulteriori 1.500 milioni dal decreto legge n. 41/2021.

ribasso per 14,8 miliardi nel 2021, 13,7 miliardi nel 2022 e per 6,6 miliardi nel 2023.

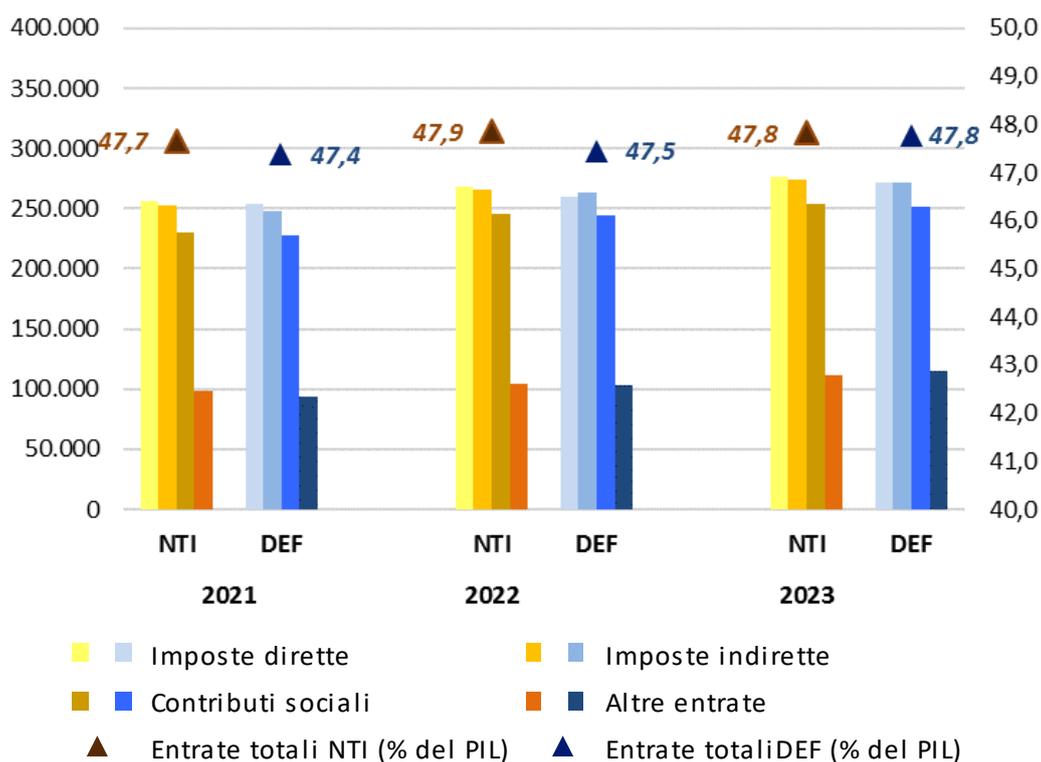
In rapporto al Pil, invece, la nuova previsione riferita alle entrate totali – rispetto alle stime di inizio anno (NTI) - registrano contrazioni negli anni 2021 e 2022 mentre confermano il valore nel 2023.

Il DEF evidenzia che l’aggiornamento delle stime è effettuato utilizzando le informazioni aggiornate, anche alla luce degli elementi emersi nell’ambito dell’attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati 2020 e dei primi elementi disponibili per il 2021.

Il seguente grafico considera le entrate finali in rapporto al Pil ed evidenzia il confronto fra le previsioni della NTI 2021 e quelle aggiornate indicate nel DEF 2021, in valore assoluto (milioni di euro) delle principali voci di entrata.

Figura 13 - Entrate totali: confronto tra NTI 2021 e DEF 2021

(importi in milioni di euro e percentuale sul PIL)



La revisione al ribasso delle stime in valore assoluto si riscontra in tutte le componenti delle **entrate tributarie** (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale).

Anche l’aggiornamento dei valori dei **contributi sociali** evidenzia, negli anni 2021-2023, una contrazione, riconducibile tuttavia ai soli contributi

effettivi, in quanto la componente dei contributi figurativi è invece rivista in lieve rialzo.

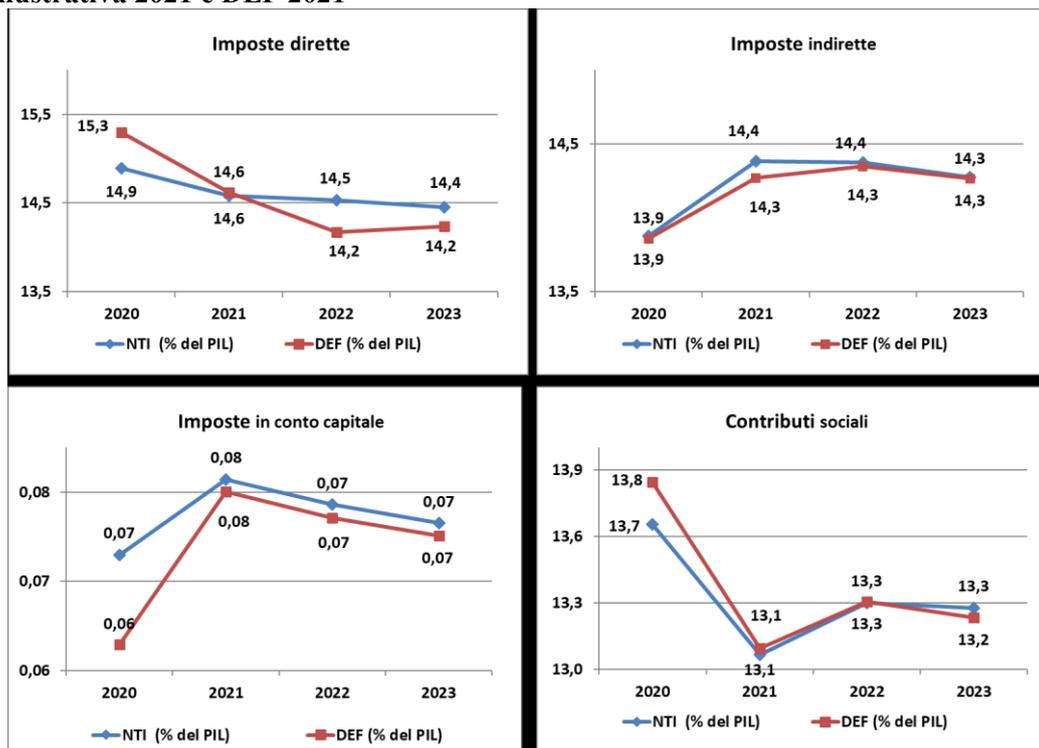
- **La pressione fiscale**

La **pressione fiscale** scende al 42,1 per cento nel 2021 (rispetto a 43,1 nel 2020) continuando a ridursi, in misura più attenuata, negli anni successivi fino a raggiungere il valore di 41,6 nel 2024.

Il Documento segnala che, **al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio di 100 euro mensili**, la pressione fiscale passerebbe dal 41,3 per cento del 2021, al 40,9 del 2024.

Nei seguenti grafici sono evidenziate le previsioni di entrata, in rapporto al Pil, relative al periodo 2020-2023, indicate nella NTI e nel DEF, riferite alle diverse voci che incidono sul livello della pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali).

Figura 14 - Componenti della pressione fiscale: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2021 e DEF 2021

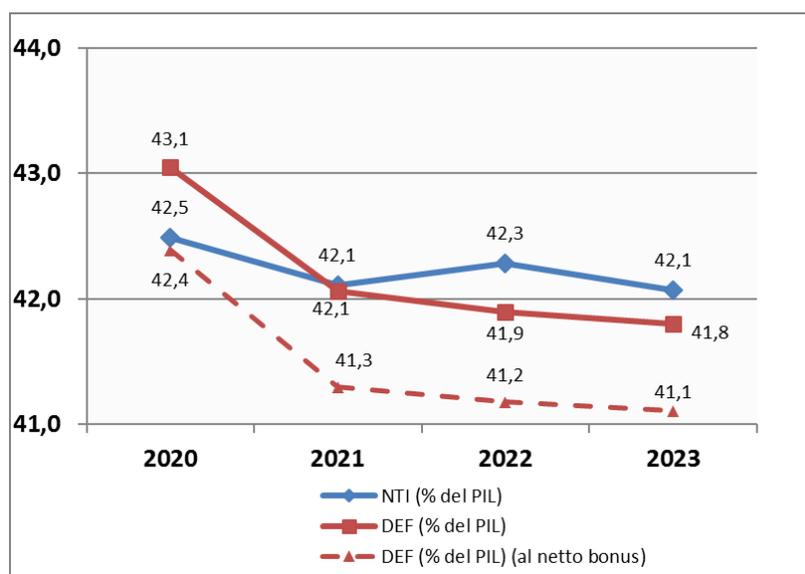


Infine, con riferimento alla **pressione fiscale** si riportano, nel seguente grafico le stime relative all'andamento indicato nella NTI 2021 e quello riportato nel DEF 2021. Nel grafico si riporta altresì l'andamento della pressione fiscale sulla base di valori, che, limitatamente al DEF, sono stati ricalcolati al netto degli effetti del **bonus 100 euro** riconosciuto in

favore dei lavoratori dipendenti (che ai fini dei tendenziali, risulta invece iscritto tra le spese correnti).

Si fa presente, in proposito, che il richiamato beneficio è stato introdotto dal DL 3/2020 in sostituzione del precedente beneficio (c.d. *bonus* 80 euro), in vigore fino al 30 giugno 2020. La nuova misura (*bonus* 100 euro), introdotta con decorrenza 1° luglio 2020, si applica ad un più ampia platea dei beneficiari e riconosce una misura maggiore del *bonus* (fino a 100 euro mensili).

Figura 15 – Pressione fiscale (valori NTI e DEF e valori DEF al netto *bonus* 100 euro)



I risultati ottenuti ricalcolando la pressione fiscale al **netto del *bonus*** coincidono con le indicazioni del DEF, in base al quale, includendo il predetto beneficio, la pressione fiscale nel 2024 scende fino al 40,9 per cento del Pil (rispetto alla pressione fiscale al lordo del *bonus* indicata nel 41,6 per cento).

1.2.3. Le spese

Rispetto a quanto considerato in sede di legge di bilancio 2021, le nuove previsioni di spesa scontano il nuovo quadro macroeconomico e considerano gli effetti finanziari associati ai provvedimenti approvati fino a marzo 2021. Il DEF chiarisce che un elemento di rilievo della previsione è rappresentato dalle risorse che saranno riconosciute all'Italia nell'ambito dello strumento *Next Generation UE* (NGEU).

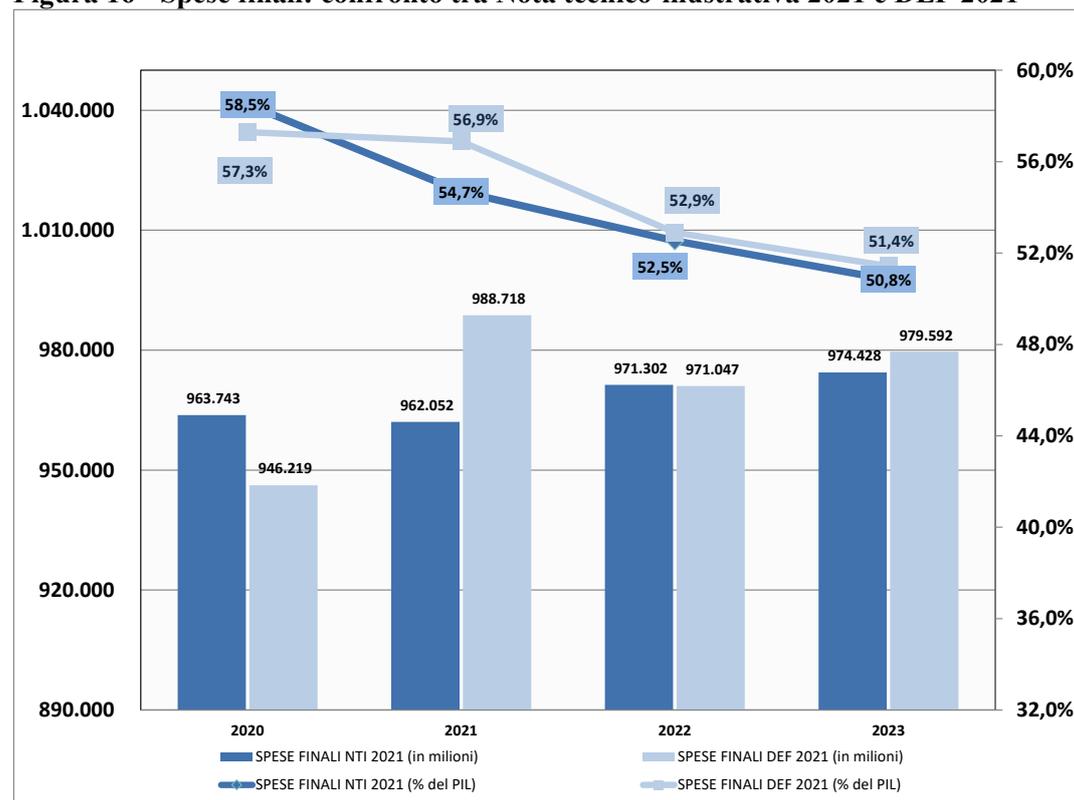
In proposito, si ricorda che la maggior parte delle spese previste a valere sulle predette risorse europee (circa 117,7 miliardi rispetto ai

complessivi 121,2 miliardi complessivamente considerati dalla legge di bilancio 2021) sono state allocate dal comma 1037 della stessa legge nell'apposito Fondo di anticipazione. Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della legge di bilancio non forniva indicazioni circa l'impatto in termini di indebitamento netto di tali spese né complessivamente (in considerazione della compensazione di detti effetti con le corrispondenti entrate provenienti dal bilancio europeo), né con riferimento ai singoli aggregati di spesa (tenuto conto dell'imputazione indistinta, in sede di legge di bilancio, ad un unico Fondo delle spese da effettuare).

Poiché i nuovi andamenti tendenziali di spesa incorporano le predette erogazioni, appare utile acquisire indicazioni circa i criteri seguiti per l'imputazione delle somme in questione alle diverse categorie di spesa del conto economico e ai diversi sotto-settori interessati.

I nuovi dati previsionali e il raffronto rispetto alle precedenti stime sono rappresentati nel seguente grafico.

Figura 16 - Spese finali: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2021 e DEF 2021



Le **spese finali** sono riviste al rialzo 26,7 miliardi per il 2021 e di 5,2 miliardi per il 2023 mentre sono sostanzialmente confermate nel 2022 (-0,3 miliardi) **rispetto alle valutazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa.**

In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2021 al 2024 sono rispettivamente pari a 988.718 milioni, 971.047 milioni, 979.592 milioni e 977.495 milioni; il valore annuo stimato aumenta del 4,5 per cento nel 2021 (+42,5 miliardi), si riduce dell'1,8 per cento nel 2022 (-17,7 miliardi) per poi incrementarsi dello 0,9 per cento nel 2023 (+8,5 miliardi) ed infine ridursi nuovamente dello 0,2 per cento nel 2024 (-2,1 miliardi).

L'**incidenza delle spese rispetto al PIL** si riduce di 0,4 punti percentuali nel 2021 rispetto al precedente esercizio, raggiungendo il 56,9 per cento per poi contrarsi ulteriormente di 4 punti percentuali nel 2022, di 1,5 punti percentuali nel 2023 e di 1,7 punti percentuali nel 2024, anno in cui l'incidenza di tale voce di spesa rispetto al PIL si attesta al 49,7 per cento. La riduzione del rapporto che si registra nel triennio 2021-2023 è da porre in relazione soprattutto con l'incremento della previsione relativa al PIL (+313,8 miliardi nel triennio) e solo in misura minore all'andamento della spesa in valore assoluto. In generale l'evoluzione delle principali componenti di spesa rispetto al PIL è fortemente **influenzata dalla dinamica del denominatore**; il PIL stimato per gli anni 2021, 2022, 2023 e 2024 cresce, rispettivamente, del 5,2, del 5,6, del 3,8 e del 3,2 per cento rispetto all'anno precedente.

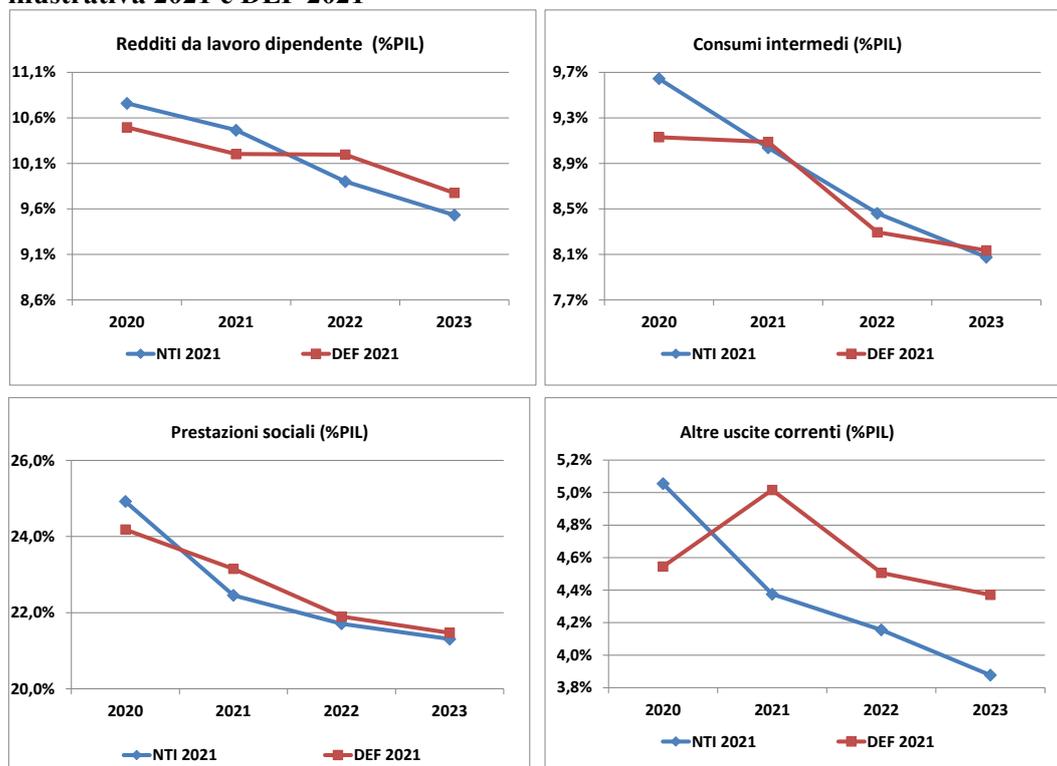
Riguardo alle principali componenti di spesa, si evidenzia che le **spese correnti al netto degli interessi**³⁰ (spese correnti primarie) sono riviste in rialzo di 9,8 miliardi nel 2021, 6,4 miliardi nel 2022 e di 13,1 miliardi nel 2023 rispetto alle valutazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa. La revisione del dato 2021 è dovuta alla crescita di 10,2 miliardi delle altre uscite correnti e di 7,4 miliardi delle prestazioni sociali, solo parzialmente compensata da una riduzione di 6,8 miliardi dei redditi da lavoro e di 1 miliardo dei consumi intermedi.

In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2021 al 2024 sono, rispettivamente, pari a 824.904 milioni, 824.170 milioni, 833.327 milioni e 838.695 milioni, con incrementi su base annua pari al 3,3 per cento nel 2021 (+ 26,3 miliardi), all'1,1 per cento nel 2023 (+ 9,2 miliardi) e allo 0,6 per cento nel 2024 (+ 5,4 miliardi) mentre nel 2022 si ha una piccola contrazione dello 0,1 per cento (- 0,7 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL diminuisce di circa 0,9 punti percentuali nel 2021, raggiungendo il 47,5 per cento per poi ulteriormente ripiegare al 44,9 per cento nel 2022, al 43,8 per cento nel 2023 e al 42,7 per cento nel 2024. Nei grafici che seguono è evidenziato l'andamento delle principali componenti della spesa corrente primaria in termini di incidenza sul PIL, ponendo a raffronto le previsioni del DEF con quelle della NTI 2021.

³⁰ Per l'andamento della spesa per interessi si rinvia all'apposito approfondimento.

Figura 17 - Componenti della spesa corrente primaria: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2021 e DEF 2021



Più in dettaglio, con riferimento ai diversi aggregati di **spesa corrente** si fa presente quanto segue.

La spesa per **redditi da lavoro dipendente** appare in riduzione rispetto al dato proposto dalla Nota tecnico-illustrativa per il 2021 (-6,8 miliardi), è quindi rivista in aumento per il 2022 (4,1 miliardi) e di nuovo in riduzione per il 2023 (3,5 miliardi). In valore assoluto i dati stimati per gli anni 2021, 2022 e 2023 sono rispettivamente pari a 177.337 milioni, 187.192 milioni e 186.194 milioni³¹. L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta al 10,2 per cento nel 2021, in riduzione rispetto al 2020, rimane stabile nel 2022 e torna a calare nel 2023 (9,8 per cento) fino a toccare il 9,3 per cento del PIL nel 2024.

Il DEF per quanto riguarda i fattori sottostanti l'andamento della spesa segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede (leggi bilancio 2019, 2020 e 2021) incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,78 per cento complessivo a decorrere dal 2021 a cui si somma un beneficio aggiuntivo, stimato al 0,46 per cento dal 2021, come effetto del riconoscimento a regime dell'elemento perequativo previsto in favore di specifiche categorie di personale. Il DEF evidenzia, altresì, l'insieme degli interventi derivanti dall'attività di contrasto alla

³¹ I dati indicati corrispondono a quelli riportati nella tabella II.2-2 della Sezione II del DEF. Tuttavia si evidenzia che nel quadro previsionale a legislazione vigente riportato nella Sezione II del DEF (Cap. III.1) la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche, probabilmente per un refuso, è stimata nel 2021 in 176.513 milioni, nel 2022 in 185.992 milioni e nel 2023 in 184.236 milioni.

emergenza epidemiologica da COVID-19. A tale riguardo sono stati considerati gli effetti della decretazione d'urgenza (in misura maggiore il DL 34/2020 e il DL 104/2020). Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018, 2019, 2020 e per il 2021 hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali e nella stima della spesa redditi si è tenuto conto anche della maggiore spesa per la corresponsione dell'anticipazione contrattuale per i trienni contrattuali 2022-2024 e 2025-2027. A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti soprattutto dal maggior numero di pensionamenti, per effetto della c.d. "quota 100" per il 2021 e in minima parte per il 2022. Viene, inoltre, segnalato il venir meno dal 2024 del finanziamento, a legislazione vigente, delle missioni internazionali di pace. I decrementi stimati per gli anni 2023 e 2024 tengono anche conto del fatto che per i rinnovi contrattuali che si prevede di siglare nel 2022 è prevista la corresponsione degli arretrati contrattuali riferiti agli anni precedenti. Gli effetti di slittamento salariale sono stimati sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

La spesa per **consumi intermedi** è rivista al ribasso per circa 1 miliardo nel 2021 e 4,2 miliardi nel 2022 rispetto alle previsioni della Nota tecnico-illustrativa (NTI) di inizio anno, mentre il valore stimato per il 2023 viene sostanzialmente confermato (+150 milioni). In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2021 al 2024 sono rispettivamente pari a 157.972 milioni, 152.278 milioni, 154.944 milioni e 154.127 milioni, con un incremento su base annua del 4,8 per cento nel 2021 (+7,2 miliardi), seguito da una riduzione del 3,6 per cento nel 2022 (+5,7 miliardi), da una nuova crescita dell'1,8 per cento nel 2023 (+2,7 miliardi) e, infine, da una riduzione dello 0,5 per cento nel 2024 (-0,8 miliardi). L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta al 9,1 per cento nel 2021 per poi ridursi all'8,3 per cento del 2022, all'8,1 per cento del 2023 e al 7,8 per cento nel 2024.

L'incremento che si registra nel 2021 è, secondo quanto specificato nel DEF, soprattutto riconducibile agli interventi previsti dal decreto legge n. 41/2021. Negli anni successivi la dinamica riprende il *trend* storico, cui si sovrappone l'impatto dei progetti di NGEU. In particolare per la Sanità il DEF segnala il contenimento delle spese a partire dal 2021 in ragione dell'ipotizzata riduzione dell'emergenza epidemiologica.

L'aggregato delle **altre spese correnti** è rivisto al rialzo, rispetto alla NTI, di 10,2 miliardi nel 2021, 5,9 miliardi nel 2022 e di 8,9 miliardi nel 2023. In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2021 al 2024 sono, rispettivamente, pari a 87.194 milioni, a 82.720 milioni, 83.249 milioni e a 83.433 milioni: l'incremento annuo stimato per il 2021 è pari all'16,2 per cento (+12,1 miliardi) mentre nel 2022 la voce di spesa si contrae del 5,1 per cento (-4,5 miliardi) per poi tornare a crescere dello 0,6 per cento nel 2023 (+0,5 miliardi) e dello 0,2 per cento nel 2024 (+ 0,2 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si accresce su base annua di circa di 0,5 punti percentuali nel 2021 arrivando al 5 per cento per poi ridursi progressivamente al 4,5 per cento nel 2022, al 4,4 per cento nel 2023 e al 4,2 per cento nel 2024.

Relativamente alle **prestazioni sociali in denaro**, le nuove previsioni tendenziali stimano per l'aggregato una crescita dello 0,7 per cento nel 2021 rispetto all'anno precedente (circa 3 miliardi in valore assoluto): la previsione

complessiva di spesa passa infatti da 399.412 a 402.400 milioni di euro. Per il 2022 è invece stimato un calo dello 0,1 per cento (meno 420 milioni di euro in valore assoluto); nel 2023, infine, l'aggregato riprenderà a crescere a un tasso dell'1,7 per cento (circa 7 miliardi in più rispetto al 2022).

La componente rappresentata dalle **altre prestazioni sociali in denaro**, interessata nel 2020 dal massiccio finanziamento degli ammortizzatori sociali e delle altre indennità per contrastare gli effetti economici e sociali dell'emergenza sanitaria, si ridurrà del 2,9 per cento nel 2021 e del 6,9 nel 2023 (rispettivamente meno 3.398 e meno 7.930 milioni di euro).

Oltre alle misure di contrasto della pandemia da COVID-19, la previsione tiene conto degli interventi previsti dalla legge di bilancio 2021, tra cui si ricordano la proroga dell'assegno di natalità con estensione dei beneficiari, il potenziamento degli stanziamenti per interventi a favore della famiglia al fine di finanziare l'implementazione dell'"assegno unico" e la proroga del congedo di paternità.

L'altra componente dell'aggregato delle prestazioni sociali in denaro, la **spesa pensionistica**, registra incrementi nel triennio 2021-2023 secondo percentuali sostanzialmente costanti (rispettivamente del 2,3, del 2,6 e del 2,5 per cento che in termini assoluti rappresentano un incremento di 6.386, 7.510 e 7.340 milioni di euro).

La previsione del DEF tiene conto della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere, nonché degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021, quali la proroga di "Opzione donna" e l'agevolazione al pensionamento per alcune categorie di lavoratori (cosiddetta "nona salvaguardia").

Con specifico riferimento alla **spesa sanitaria**, il DEF indica per il 2021 una previsione di spesa pari a 127.138 milioni, con un tasso di crescita del 3,0 per cento rispetto all'anno precedente come rappresentato nella tabella che segue.

Tabella 15 - Spesa sanitaria 2021-2024

(in milioni di euro - %)

	2021	2022	2023	2024
Spesa sanitaria (valori assoluti)	127.138	123.622	126.231	124.410
<i>In % del PIL</i>	7,3	6,7	6,6	6,3
<i>Tasso di variazione rispetto anno precedente (%)</i>	3,0	-2,8	2,1	-1,4

Fonte: DEF 2022- Sez. II

Nel triennio 2022-2024, la spesa sanitaria è prevista decrescere ad un tasso medio annuo dello 0,7 per cento. In particolare nel 2022, invece, la spesa si riduce del 2,8 per cento per attestarsi a 123.622 milioni per poi rialzarsi nel 2023 fino a 126.231 milioni con un incremento del 2,1 per cento. Infine, nel 2024, l'aggregato diminuisce del 1,4 per cento con un valore assoluto pari a 124.410 milioni di euro.

Il Documento precisa che l'altalenante andamento della spesa è dovuto al venir meno nel 2022 di buona parte dei costi programmati per contrastare l'emergenza sanitaria nonché agli effetti indotti dal rinnovo dei contratti e delle convenzioni del personale del SSN per il triennio 2019 2021, imputati al 2022 per i dipendenti non dirigenti e al 2023

per la restante parte dei lavoratori. La previsione riflette anche: la dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni e gli interventi di contenimento della spesa sanitaria già programmati a legislazione vigente.

In rapporto al PIL l'aggregato di spesa diminuisce per tutto il periodo di previsione, passando dal 7,3 per cento del 2021 al 6,3 per cento del 2024. L'andamento decrescente in termini di PIL è dovuto, evidenzia il DEF anche alla crescita del prodotto interno, che nel medesimo arco temporale crescerebbe in media del 4,2 per cento nel periodo considerato.

Nel dettaglio con riferimento alle singole componenti della spesa sanitaria, il DEF evidenzia per l'anno 2021, quanto segue.

- **Redditi da lavoro dipendente** un livello di spesa pari a 38.924 milioni. Tale quantificazione, precisa il Documento, sconta in particolare le maggiori spese, preordinate a legislazione vigente, da destinare alla remunerazione del personale impegnato a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Non vengono considerati gli oneri relativi al rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 in quanto imputati al 2022 per i non dirigenti e al 2023 per i dirigenti;
- **Consumi intermedi** un livello di spesa pari a 42.265 milioni. La previsione mostra un incremento della spesa del 6,4 per cento rispetto al valore del 2020. L'aumento dipende, in via minoritaria, dalla componente dei prodotti farmaceutici, per la quale si stima una crescita del 3,3 per cento. La maggior parte della crescita è, invece, imputabile alle altre componenti dei consumi intermedi per le quali si riscontra un incremento del 7,7 per cento (alla spesa connessa all'emergenza epidemiologica, con particolare riguardo all'acquisto dei Vaccini). Peraltro si legge nel Documento che il suddetto incremento è comunque calmierato da due ordini di motivi. Il primo riguarda la sterilizzazione nel 2021 delle spese sostenute nel 2020 dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020 e dalla Protezione civile, inclusi nelle stime di Contabilità nazionale. Il secondo concerne un'ipotesi di contenimento nel 2021 dei costi legati al Covid-19 rispetto a quelli manifestatosi nel 2020, per via di una presunta minore pressione sulle strutture sanitarie;
- **Prestazioni sociali in natura** corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* è previsto per l'anno 2021 un livello di spesa pari a 41.932 milioni. Con riferimento alle singole componenti dell'aggregato, il Documento precisa quanto segue.
 - Assistenza farmaceutica convenzionata: è prevista una spesa pari a 7.415 milioni la quale, benché sconti le misure di contenimento previste dalla normativa vigente, è prevista in leggera crescita dopo il calo registrato nel 2020, dovuto presumibilmente al minore ricorso alle farmacie in ragione delle restrizioni imposte per via del Covid-19;
 - Assistenza farmaceutica convenzionata: è prevista una spesa pari a 7.415 milioni la quale, benché sconti le misure di contenimento previste dalla normativa vigente, è indicata in leggera crescita dopo il calo registrato nel 2020, dovuto presumibilmente al minore ricorso alle farmacie in ragione delle restrizioni imposte per via del Covid-19;
 - Assistenza medico-generica: si prevede una spesa pari a 7.415 milioni la quale, benché sconti le misure di contenimento previste dalla normativa vigente, è prevista in leggera crescita dopo il calo registrato nel 2020, dovuto presumibilmente al minore ricorso alle farmacie in ragione delle restrizioni imposte per via del Covid-19;

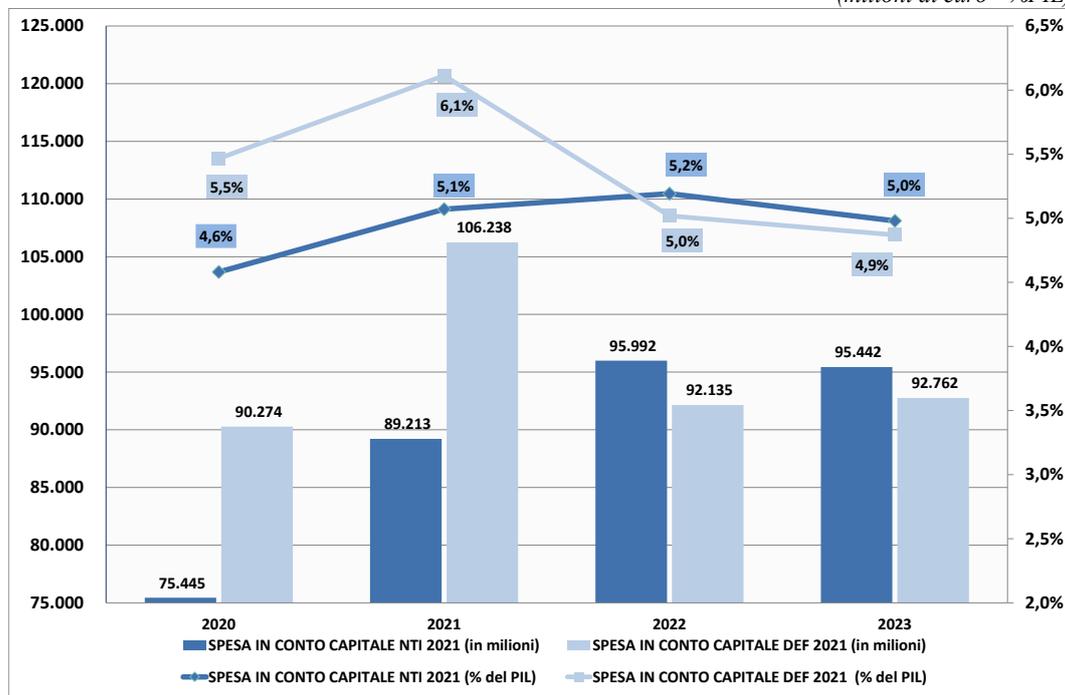
- Altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza): è prevista una spesa pari a 26.866 milioni. L'incremento registrato per tale componente di spesa risente della sterilizzazione dei costi sostenuti nel 2020 dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020 e dalla Protezione civile, inclusi nelle stime di Contabilità nazionale. Al netto di tale ultima revisione l'aumento nel 2021 risulta di gran lunga superiore, anche in considerazione dei potenziali effetti delle disposizioni programmate in materia;
- **Altre componenti di spesa** è previsto un livello di spesa pari a 4.017 milioni. La consistente diminuzione di tale aggregato rispetto all'anno precedente è essenzialmente legittimata dall'ipotesi di crescita delle poste di sterilizzazione della spesa relative alla produzione di servizi vendibili e alle vendite residuali supponendo una potenziale ripresa dell'ordinaria attività assistenziale delle strutture sanitarie a seguito del contenimento dell'emergenza sanitaria o per le altre prestazioni sociali in natura.

La **spesa in conto capitale** è rivista al rialzo di circa 17 miliardi per il 2021 ed in diminuzione nel 2022 e 2023, rispettivamente, di 3,9 e 2,7 miliardi rispetto a quanto previsto dalla Nota tecnico-illustrativa per il 2021.

In valore assoluto i dati stimati per gli anni da 2021 al 2024 sono rispettivamente pari a 106.238 milioni, 92.135 milioni, 92.762 milioni e 86.827 milioni, con un incremento annuo nel 2021 del 17,7 per cento (+16 miliardi), una diminuzione del 13,3 per cento nel 2022 (-14,1 miliardi) ed un nuovo incremento dello 0,7 per cento nel 2023 (+0,6 miliardi) seguito da una riduzione del 6,4 per cento nel 2024 (-5,9 miliardi). L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si accresce quindi di circa 0,6 punti percentuali nel 2021 arrivando al 6,1 per cento per poi ridursi al 5,0 per cento nel 2022 e al 4,9 per cento nel 2023, come evidenziato dalla seguente rappresentazione grafica.

Figura 18 - Spesa in conto capitale: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2021 e DEF 2021

(milioni di euro - %PIL)



Rispetto alla NTI, nel 2021, lo scostamento più rilevante nella nuova previsione riguarda la voce delle altre spese in conto capitale (+16,8 miliardi) mentre variazioni di minor peso riguardano i contributi agli investimenti (- 2,6 miliardi) e gli investimenti fissi lordi (+2,8 miliardi).

Il DEF specifica che sull'andamento degli investimenti incidono in misura significativa le spese riconducibili al **programma NGEU** nonché, nel 2021, l'impatto del recente DL 41/2021 (c.d. "**DL sostegni**").

Con riferimento alle **nuove previsioni formulate**, il DEF segnala che, nell'ambito dell'aggregato complessivo delle spese in conto capitale la spesa per gli **investimenti fissi lordi** aumenta di 11,5 miliardi nel 2021, di 3,3 miliardi nel 2022 e di 7,4 miliardi nel 2023 per poi ridursi di 2,8 miliardi nel 2024; l'incidenza, rispetto al PIL, di tale voce di spesa è pari al 3,2 per cento negli anni 2021, 2022 e 2024 e al 3,5 per cento nel 2023.

Su base annua il volume degli investimenti lordi cresce nel 2021 (+26, per cento), nel 2022 (+6 per cento) e nel 2023 (+12,6 per cento), per poi ridursi nel 2024 (-4,2 per cento).

Il DEF evidenzia che l'andamento crescente della voce in esame è il riflesso soprattutto dell'attuazione dei **progetti compresi nel PNRR**.

I **contributi agli investimenti**, invece, dopo una notevole crescita nel 2021 (+55,1 per cento) si riducono nei tre anni successivi, rispettivamente del 3,1, del 13,3 e del 13,1 per cento. Al termine del periodo di previsione l'incidenza rispetto

al PIL di tale voce di spesa si riduce dello 0,6 per cento passando dall'1,6 per cento del 2021 all'1 per cento del 2024.

Il forte aumento della voce di spesa che si registra nel 2021 e 2022, rispetto al 2020, riflette, secondo quanto specificato nel DEF, delle misure relative ai crediti di imposta disposte con la legge di bilancio per il 2021.

Le **altre uscite in conto capitale** registrano una riduzione in ogni anno del quadriennio 2021-2024 pari, rispettivamente, a 5,2 miliardi, a 16,6 miliardi, a 3,3 miliardi e, infine, a 0,1 miliardi. L'incidenza della voce di spesa in oggetto rispetto al PIL passa dall'1,3 per cento del 2021 allo 0,2 per cento del 2024.

Il DEF esplicita che la stima per il 2021 tiene conto dell'impatto delle misure a sostegno delle partite IVA, attività d'impresa, arte e professione disposte dal decreto legge n. 41/2021 e degli **accantonamenti stimati per garanzie standardizzate**. Negli anni successivi l'andamento è determinato in larga misura dal profilo ipotizzato per gli accantonamenti per garanzie standardizzate.

- ***La spesa per interessi***

Dai dati di consuntivo per il 2020, la spesa per interessi risulta pari a 57.309 milioni, con una riduzione rispetto al dato del 2019, di circa 3,1 miliardi. In termini di Pil la spesa si colloca, nel 2020, al 3,5 per cento, rispetto al 3,4 per cento del 2019. In proposito il Documento precisa che la spesa per interessi si è confermata in riduzione per l'ottavo anno consecutivo, tuttavia, in termini di incidenza sul PIL, è lievemente salita per effetto del forte calo del PIL nel 2020.

Per quanto attiene alle previsioni per gli anni 2021 - 2024, l'andamento stimato indica un lieve aumento in termini nominali nel 2021 a cui seguiranno progressive riduzioni, fino a raggiungere nel 2024 (ultimo anno di previsione) il valore di 51.974 milioni.

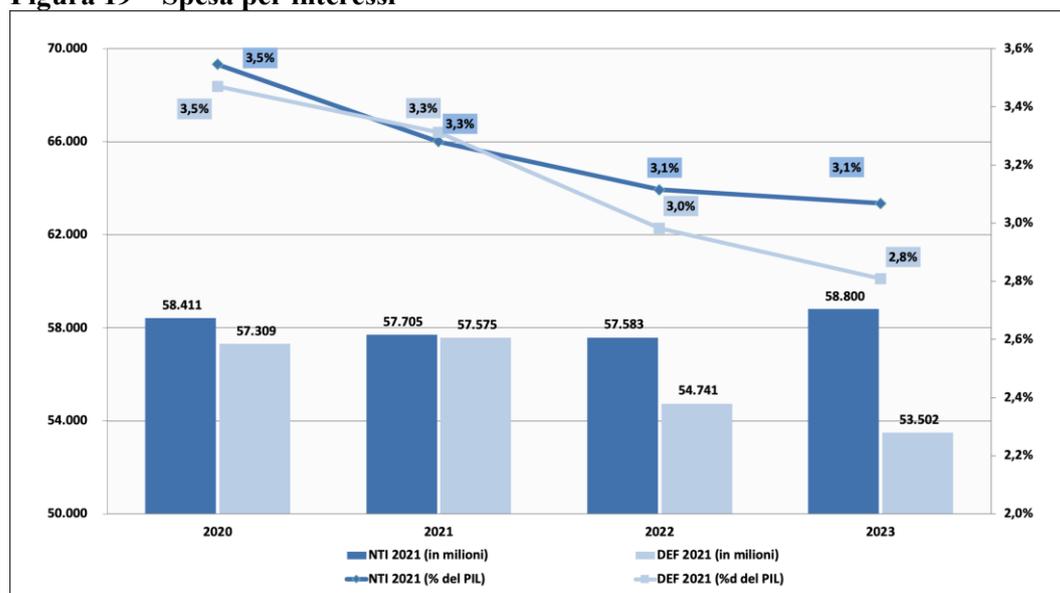
In termini di incidenza sul Pil, la spesa presenta un andamento decrescente per tutto il periodo considerato, passando dal 3,3 per cento nel 2021 al 2,6 per cento nell'anno 2024.

Con riguardo all'**andamento per gli anni 2021 - 2024 che emerge dalle nuove stime a legislazione vigente**, il DEF precisa che la spesa per interessi rimane pressoché costante nel 2021 e si riduce significativamente nel triennio 2022-2024, nonostante l'incremento dello *stock* di debito, per effetto del combinato disposto della scadenza di una quota di debito emessa nel passato a tassi molto più alti dei correnti e per il rifinanziamento dello stesso, oltre che del fabbisogno aggiuntivo, a tassi che implicheranno un costo medio delle nuove emissioni sempre significativamente inferiore al costo dello stock in circolazione. Infatti, nel corso del 2020 i titoli di Stato

che sono stati rimborsati sono caratterizzati da cedole e da scarti di emissione più elevati rispetto a quelli dei nuovi benchmark emessi nel 2021, nonché di quelli dei titoli emessi in previsione nel periodo di stima, determinando un risparmio sulla spesa per interessi.

Nel grafico che segue si evidenzia l'andamento della spesa per interessi per il periodo 2020-2023 ed il confronto con le precedenti stime (NTI 2021) in termini assoluti ed in percentuale del PIL.

Figura 19 – Spesa per interessi



Rispetto alle precedenti stime, si osserva che le nuove previsioni assumono **valori inferiori rispetto a quelli della NTI 2021 negli anni 2022 e 2023**, sia in termini assoluti che di incidenza rispetto al Pil, come risulta dalla seguente tabella. Nell'anno 2021, rispetto alle precedenti stime, si rileva una lieve diminuzione (130 mln) solo in termini assoluti, risultando invece costante l'incidenza rispetto al PIL (3,3 per cento).

Tabella 16 - Spesa per interessi: confronto tra DEF 2021 e NTI*(milioni di euro - valori percentuali)*

	2020	2021	2022	2023	2024
DEF 2021					
Spesa per interessi	57.309	57.575	54.741	53.502	51.974
Variazione assoluta annua	-3.077	266	-2.834	-1.239	-1.528
<i>Variazione %</i>	-5,1	0,5	-4,9	-2,3	-2,9
<i>In % del Pil</i>	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Pil nominale	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349
NTI 2021					
Spesa per interessi	58.411	57.705	57.583	58.800	
Variazione assoluta annua	-1.975	- 706	-122	1.217	
<i>Variazione %</i>	-3,3	-1,2	-0,2	2,1	
<i>In % del Pil</i>	3,5	3,3	3,1	3,1	
Pil nominale	1.647.239	1.759.223	1.848.881	1.916.551	

Fonte: Elaborazione su dati della DEF 2021 e della NTI 2021.

Nella seguente tabella si riportano i dati forniti dal DEF riferiti alle ipotesi utilizzate riguardo all'andamento dei tassi di interesse a breve e a lungo termine.

Tabella 17 - Ipotesi utilizzate per i tassi di interesse

	2020	2021	2022	2023	2024
Tasso di interesse a breve termine	0,1	-0,4	-0,1	0,2	0,4
Tasso di interesse a lungo termine (media annuale)	1,3	0,7	1,1	1,3	1,4

Fonte: DEF 2021

Nota: Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

Con riferimento al possibile andamento dei tassi di interesse si rileva, inoltre, che a marzo 2021³² il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha deciso che i tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale rimarranno invariati rispettivamente allo 0,00, allo 0,25 e al -0,50 per cento. Il Consiglio direttivo proseguirà a condurre gli acquisti netti di attività nell'ambito del Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), con una dotazione finanziaria totale di 1.850 miliardi di euro, almeno sino alla fine di marzo 2022

³² Comunicato stampa della BCE dell'11 marzo 2021

e, in ogni caso, finché non riterrà conclusa la fase critica legata al coronavirus. Il Consiglio direttivo continuerà a reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PEPP almeno sino alla fine del 2023. In secondo luogo, gli acquisti netti nell'ambito del Programma di acquisto di attività (PAA) proseguiranno a un ritmo mensile di 20 miliardi di euro. Il Consiglio direttivo intende inoltre continuare a reinvestire, integralmente, il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PAA per un prolungato periodo di tempo successivamente alla data in cui inizierà a innalzare i tassi di interesse di riferimento della BCE, e in ogni caso finché sarà necessario per mantenere condizioni di liquidità favorevoli e un ampio grado di accomodamento monetario.

Nelle seguenti tabelle si riportano, infine, i dati forniti dal DEF riferiti agli effetti netti in termini di indebitamento netto degli ultimi provvedimenti varati nel 2020 e nel 2021 con riferimento agli interessi passivi per maggiori emissioni di titoli del debito pubblico.

Tabella 18 – Effetti netti degli ultimi provvedimenti³³ varati nel 2020 e nel 2021 sull'indebitamento netto della PA

(milioni di euro)

Interessi passivi per maggiori emissioni di titoli del debito pubblico	2020	2021	2022	2023	2024
Provvedimenti varati nel 2020	-591	-2.211	-3.055	-3.917	-4.910
Provvedimenti varati nel 2021		-16	-99	-172	-230
TOTALE	-591	-2.227	-3.154	-4.089	-5.140

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2021

³³ In proposito si evidenzia che il Documento indica i seguenti provvedimenti cui fa riferimento D.L. n. 18/2020, D.L. n. 23/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 125/2020, D.L. n. 137/2020, D.L. n. 7/2021, D.L. n. 30/2021, D.L. n. 41/2021.

2. LA FINANZA PUBBLICA NEL QUADRO DELLE REGOLE EUROPEE

2.1. Il quadro di finanza pubblica

Oltre alle nuove previsioni tendenziali, il DEF riporta il quadro di finanza pubblica programmatico, rappresentato nella tabella che segue:

Tabella 19 - Indica di finanza pubblica in percentuale del PIL⁽¹⁾

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
Saldo primario	1,8	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,7	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8
Variazione strutturale	0,6	-3,0	-4,5	3,8	1,0	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,6	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,3	152,3	156,5	153,2	152,0	149,9
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4
Saldo primario	1,8	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,9	-4,9	-7,2	-5,0	-3,8	-3,9
Variazione strutturale	0,5	-3,1	-2,2	2,2	1,1	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,6	155,8	157,8	154,7	153,1	150,9
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,3	152,3	154,5	151,6	150,2	148,1
MEMO: DBP 2021 (QUADRO PROGRAMMATICO)						
Indebitamento netto	-1,6	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0	...
Saldo primario	1,8	-7,0	-3,7	-1,6	0,1	...
Interessi	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	...
MEMO: NADEF 2020 (QUADRO PROGRAMMATICO)						
Indebitamento netto	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	..
Saldo primario	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	..
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	..
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5	..
Variazione del saldo strutturale	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2	..
Debito pubblico lordo sostegni (4)	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5	..
Debito pubblico netto sostegni (4)	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6	..
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	1790,9	1651,6	1738,1	1835,8	1904,6	1965,3
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)</i>	1790,9	1651,6	1743,8	1851,6	1925,2	1987,4

(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 dell'aprile 2021). Si ipotizza una sostanziale stabilità delle giacenze di liquidità del MEF, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(4) Al lordo 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 riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,2 per cento del PIL nel 2020 e lo 0,1 per cento del PIL nel 2021, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE.

Fonte: DEF 2021, sezione I, tavola I.4, pag. 13.

I valori riportati includono gli effetti dei prossimi provvedimenti che il Governo intende adottare. In particolare, il quadro programmatico tiene conto del prossimo decreto di sostegno all'economia che prevede un nuovo scostamento di 40 miliardi in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2021, 6 miliardi nel 2022 e circa 4,5 miliardi all'anno nel biennio 2023-2024 per effetto di un incremento delle risorse per gli investimenti abbinati al PNRR. In conseguenza di tali misure e delle precedenti, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2021 salirà al 11,8 per cento del PIL, rispetto al 9,5 per cento indicato nella previsione tendenziale. Nel 2022, per effetto delle nuove politiche, il saldo passerà al -5,9 per cento in termini di PIL per quanto riguarda lo scenario programmatico (dal valore tendenziale di -5,4 per cento) ed al -4,3 per cento del PIL nel 2023 (dal valore tendenziale di -3,7 per cento).

Rispetto al DPB 2021 ed alla NADEF 2020, l'indebitamento netto è decisamente peggiorato. Tuttavia, le previsioni per il 2022 ed il 2023 si discostano in misura inferiore ad un confronto con i documenti testé citati.

A seguito dell'evoluzione della pandemia da COVID-19, il DEF 2021 ha certificato una riduzione del PIL senza precedenti nella storia repubblicana. Nel 2020 infatti il tasso di variazione del PIL a prezzi costanti è stato di -8,9 per cento³⁴. Per il 2021, si prevede che il tasso di crescita ritorni positivo e pari a 4,5 per cento. Nell'anno successivo la previsione è di 4,8 per cento per il 2022 e 2,6 per cento per il 2023. (Tabella 20).

L'impostazione della politica di bilancio rimarrà espansiva nel prossimo biennio tramite un forte impulso agli investimenti, per poi intraprendere un graduale percorso di consolidamento fiscale dal 2024 in poi, a condizione che le ipotesi sull'evoluzione dell'epidemia e sulle condizioni di contesto internazionale dello scenario di base restino valide.

A fronte del quadro programmatico di finanza pubblica, è necessario richiamare alcuni vincoli istituzionali che sottendono la valutazione della finanza pubblica strutturale che è l'oggetto di questa sezione.

La finanza pubblica è regolata dal cosiddetto braccio preventivo (*preventive arm*) del Patto di stabilità e crescita (PSC): in base a tale patto, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi programmi di stabilità, con i quali presentano il percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento dell'obiettivo di medio termine (OMT) della finanza pubblica. Tale obiettivo è espresso in termini di valore del **saldo di bilancio strutturale**, il quale si calcola sottraendo dal saldo nominale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni

³⁴ Il presente dato sul PIL è confermato anche nella [Nota sulla congiuntura](#) pubblicata dall'Ufficio parlamentare di bilancio ad aprile 2021, p. 9.

(indebitamento/accreditamento netto) la componente dovuta al ciclo economico, le misure temporanee e quelle *una tantum*³⁵.

Al fine di valutare la coerenza delle correzioni del saldo strutturale con le regole europee, si tiene conto dell'*output gap*, che misura la posizione ciclica di un'economia sulla base della differenza tra il tasso di crescita del PIL reale e quello del PIL potenziale. Il percorso di miglioramento progressivo del saldo di bilancio strutturale verso l'OMT si fonda sulle regole di aggiustamento fiscale definite dalla Commissione europea che tengono conto del calcolo effettivo dell'*output gap*, della crescita potenziale e del livello di debito.

In seguito all'emergenza pandemica, è stata attivata nel 2020 la General Escape Clause, mai prima utilizzata³⁶. Alla vigilia della preparazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2021, il Vice presidente esecutivo della Commissione Dombrovskis e il Commissario Gentiloni chiarirono l'orientamento della Commissione sulla politica fiscale per l'anno successivo confermando che la General Escape Clause sarebbe rimasta attiva anche per il 2021 ma allo stesso tempo invitando al ripristino di regole più prudenziali non appena le condizioni economiche lo avessero permesso. La più immediata conseguenza dell'attivazione della clausola di salvaguardia comporta la sospensione del percorso di convergenza verso l'OMT. Sotto tale clausola il PSC non è però sospeso. Per tale motivo, la sorveglianza fiscale europea rimane attiva sebbene in misura meno "cogente" che in passato. Tale evento modifica l'approccio consueto alla valutazione del percorso dell'Italia verso l'OMT (si veda il paragrafo 2.2).

L'andamento della finanza pubblica nel 2019 era stato particolarmente soddisfacente lasciando presagire un solido avvicinamento dell'Italia verso l'OMT. L'indebitamento netto si era attestato a -1,6 per cento del PIL. Lo scoppio della crisi pandemica ha interrotto il virtuoso cammino dell'Italia generando un indebitamento netto di -9,5 p.p. di PIL nel 2020. Per il 2021 l'indebitamento netto si prevede possa ulteriormente peggiorare attestandosi all'-11,8 per cento del PIL. Tale previsione è peggiore di quanto ipotizzato in sede di NADEF 2020 che invece ipotizzava un indebitamento netto del -7 per cento. Il peggioramento è dovuto all'evoluzione in senso negativo della pandemia che ha richiesto ulteriori misure restrittive e quindi interventi di finanza pubblica a sostegno dell'economia.

³⁵ Per maggiori dettagli, cfr. Servizio del bilancio e Servizio studi del Senato della Repubblica e Servizio bilancio dello Stato della Camera dei Deputati, *Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali - Documentazione di inizio legislatura, Documentazione di finanza pubblica n. 1*, aprile 2018.

³⁶ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, del 20/03/2020, [COM\(2020\) 123 final](#).

Dal punto di vista della finanza pubblica programmatica, l'indebitamento netto strutturale per il 2021 si prevede pari al -9,3 per cento del PIL in conseguenza di una minore correzione per il ciclo in virtù dell'ingresso dell'Italia in una fase ciclica più favorevole tanto che l'*output gap* per il 2021 è pari a -4,9 per cento a fronte del -8,8 per cento del 2020 (si veda Tabella 20).

Nonostante sia stato sospeso il PSC, il Consiglio d'Europa, su indicazione della Commissione europea, ha raccomandato³⁷ all'Italia nel Luglio del 2020 di proseguire per il 2021 ad adottare misure atte a stimolare la crescita, rafforzare il sistema sanitario e migliorare il coordinamento tra stato e regioni. Inoltre, la raccomandazione in tema di finanza pubblica punta a ripristinare le regole prudenziali non appena le condizioni economiche lo consentiranno al fine di assicurare la sostenibilità del debito pubblico e la ripresa della spesa per investimenti. La stessa Commissione è intervenuta in seguito alla pubblicazione del DPB 2021 dell'Italia, rilevando che le raccomandazioni di Luglio erano state incorporate ma che alcune spese non sembravano temporanee né coperte dalle entrate straordinarie. Per tale motivo, la Commissione ha suggerito di considerare attentamente l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di sostegno all'economia.

In sintesi, la situazione pandemica e le successive regole adottate in sede europea suggeriscono che ragionevolmente la Commissione non darà avvio ad alcuna azione in caso di scostamento dall'OMT se le politiche saranno conformi alle raccomandazioni adottate.

Come si evince dalla Tabella 20, il quadro di finanza pubblica corretto per il ciclo per il 2021 risente degli effetti indotti dalla seconda e terza ondata della pandemia. Per tali motivi il saldo di bilancio corretto per il ciclo nel 2021 è in netto peggioramento rispetto al 2020 poiché si prevede che il primo si attesti al -9,1 per cento del PIL a fronte del -4,7 per cento dell'anno precedente. Il saldo primario (che si calcola al netto della spesa per interessi) corretto per il ciclo passa dal -1,2 per cento del 2020 al -5,8 per cento del 2021. A fronte della dimensione trascurabile delle misure *una tantum*, il saldo strutturale di bilancio ed il saldo primario strutturale non si modificano in maniera rilevante rispetto ai loro valori di ciclo.

Per quanto concerne il periodo 2022-2024, è necessario tenere in conto che la clausola di salvaguardia dovrebbe restare in vigore fino al 2022. Pertanto, le deviazioni dei saldi strutturali non dovrebbero essere rilevanti per il 2020 ed il 2021 ai fini della sorveglianza fiscale e dovrebbero essere moderatamente rilevanti per l'anno 2022. Si aggiunge che le stime della

³⁷ Commissione europea, Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, [COM\(2020\) 512 final](#).

finanza strutturale sono incerte essendo influenzate dalle previsioni di crescita e dal calcolo dell'*output gap*, entrambi largamente condizionati a loro volta da un elevato grado di incertezza.

La variazione del saldo di bilancio strutturale nel 2021 è di -4,5 per cento rispetto al PIL poiché riflette le maggiori spese e la caduta del PIL conseguente la pandemia. Già a partire dal 2022 la variazione di tale saldo dovrebbe migliorare portandosi in territorio positivo e precisamente al 3,8 per cento in virtù del venir meno di alcune spese straordinarie e della ripresa della crescita. Tuttavia, poiché fino al 2022 le regole del PSC sono sospese tale miglioramento è di difficile interpretazione. Di contro, la previsione della variazione dei saldi per il 2023 e 2024, quando le regole consuete dovrebbero rientrare in vigore, suggerisce il pieno rispetto del braccio preventivo del PSC. Infatti, nel corso dei prossimi anni si stima un avvicinamento del prodotto effettivo a quello potenziale, con una corrispondente chiusura dell'*output gap*. A partire dal 2023, il prodotto effettivo supererebbe quello potenziale e l'*output gap* diventerebbe positivo³⁸.

³⁸ Dopo il crollo del PIL nel 2020, il rientro verso i livelli pre-crisi del 2019 con un andamento della crescita economica molto sostenuto rispetto al passato porta a una chiusura meccanica dell'*output gap*. Le misure di stimolo alla crescita messe in campo con il Next Generation EU sono destinate a innalzare la crescita nel medio periodo, ma la metodologia di stima del prodotto potenziale non è in grado di cogliere, almeno nei primi anni, il pieno impatto delle misure. Una piena considerazione degli impatti del programma Next Generation EU sarà effettuata all'interno del PNRR e il suo impatto sulla dinamica del PIL potenziale e dell'*output gap* è discusso nel paragrafo IV.2 del DEF 2021. Per un approfondimento sulla metodologia di stima del PIL potenziale, si veda il paragrafo III.1 della Nota Metodologica allegata al medesimo Documento di economia e finanza.

Tabella 20 - La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,9	0,3	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
2. Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
3. Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
4. Misure una tantum (2)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
<i>Misure di spesa</i>	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	0,0	0,1	0,1	0,1	0,9	1,2	1,3
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	0,3	0,5	0,6
<i>Capitale</i>	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,1	0,2	0,3
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
6. Output gap	-0,1	0,1	-8,8	-4,9	-1,2	0,1	0,6
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	0,0	0,1	-4,8	-2,7	-0,6	0,1	0,3
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-2,2	-1,7	-4,7	-9,1	-5,3	-4,3	-3,7
9. Saldo primario corretto per il ciclo	1,5	1,7	-1,2	-5,8	-2,3	-1,5	-1,1
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-2,3	-1,7	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8
11. Saldo primario strutturale (3)	1,3	1,6	-1,3	-6,0	-2,5	-1,6	-1,1
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	-0,4	0,6	-3,0	-4,5	3,8	1,0	0,6
13. Variazione saldo primario strutturale	-0,5	0,3	-2,9	-4,7	3,5	0,9	0,5

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella

(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* e altre misure temporanee.

Fonte: DEF 2021, sezione I, tavola III.8, pag. 84.

2.2. La valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa

In tempi normali, l'Italia è soggetta al braccio preventivo (*preventive arm*) del Patto di stabilità e Crescita (PSC). L'articolo 121 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è la base legale del braccio preventivo del PSC. Stabilisce una procedura di sorveglianza multilaterale basata sugli indirizzi di massima per le politiche economiche, che definiscono il contesto generale di valutazione delle politiche degli Stati membri. Politiche economiche che sono ritenute incoerenti con tali linee guida o che rischiano di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, possono portare a procedure di infrazione secondo l'articolo 121 (4) del TFUE.

In base alle regole del braccio preventivo ciascun paese ha un obiettivo di medio termine. Specificamente, l'Italia deve definire una strategia economico-finanziaria per raggiungere il **pareggio di bilancio strutturale** che rappresenta l'obiettivo di medio termine (**OMT**) del Paese. Questo percorso viene valutato sulla base della **compliance dello stato membro rispetto a due criteri**: la **variazione del saldo strutturale** e la **regola di spesa**. Essi variano in funzione della congiuntura economica, della

deviazione dalla crescita potenziale e dal livello del debito pubblico. Sono pertanto criteri che possono variare nel tempo e tra paesi.

La valutazione della *compliance* si basa su un'analisi dei dati presentati nel Patto di Stabilità e Crescita e nei documenti programmatici di bilancio (DBP) e su una valutazione del rischio in base alle previsioni della Commissione Europea.

La variazione del saldo strutturale: la misura della correzione

Per stabilire la coerenza del percorso che porta al pareggio di bilancio il primo criterio oggetto di valutazione è la **variazione del saldo strutturale** (di seguito: correzione) cioè **la differenza tra il saldo strutturale dell'anno considerato rispetto al precedente**.

La correzione richiesta è determinata attraverso una **matrice** che tiene conto del rapporto debito/PIL, del rischio di sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo e della congiuntura economica del paese³⁹. Livelli del rapporto debito/PIL maggiori del 60% impongono correzioni più marcate mentre le fasi congiunturali negative attenuano lo sforzo fiscale richiesto al Paese. A titolo esemplificativo, in presenza di una congiuntura neutrale e di un rapporto debito/PIL superiore al 60% la correzione richiesta è maggiore di 0,5 punti percentuali di PIL. In tal caso, l'indebitamento netto strutturale dovrebbe quindi ridursi rispetto al livello dell'anno precedente di oltre 0,5 p.p. di PIL. In caso di congiuntura negativa un paese con oltre il 60% di rapporto debito/PIL deve attuare una correzione di 0,25 p.p. se la crescita si trova al di sotto del potenziale oppure di 0,5 p.p. se si trova al di sopra del potenziale di crescita.

La correzione richiesta può essere ridotta nel caso in cui le istituzioni europee riconoscano in favore del paese: l'applicazione delle cosiddette "**clausole di flessibilità**" per tener conto delle **riforme** strutturali e degli **investimenti** (che nel medio/lungo termine dovrebbero migliorare le prospettive di crescita del paese che li pone in essere); **la presenza di eventi non usuali al di fuori del controllo del paese**, quali ad esempio

³⁹ Il rischio di sostenibilità di medio periodo è valutato attraverso l'indicatore S1 e le condizioni congiunturali (cicliche) dell'economia sono sintetizzate dall'output gap. L'indicatore di medio periodo S1 misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati nei cinque anni successivi all'ultimo anno di previsione, in modo da garantire, se mantenuto costante negli anni successivi, il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento entro quindici anni sostenendo anche i maggiori costi legati all'invecchiamento. A motivo della sua costruzione, l'indicatore S1 è parametrizzato rispetto all'obiettivo di debito pubblico sancito nel Patto di Stabilità e Crescita. Si veda a tal proposito Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition*, [Institutional Paper 101](#), aprile 2019, p. 15.

gravi recessioni o calamità naturali, o ancora di fenomeni migratori di portata tale da determinare un aumento involontario della spesa del paese.

La regola della spesa

Tale regola varia in funzione della posizione relativa del paese rispetto all'OMT. Se il paese si trova sul suo OMT, la crescita della spesa annuale non dovrebbe superare il tasso di crescita di riferimento del PIL potenziale a medio termine, a meno che l'eccesso di spesa non sia accompagnato da misure discrezionali di entrate tali da consentire allo Stato Membro di rimanere sul suo OMT. Nel caso di paesi che non hanno ancora raggiunto l'OMT, la crescita della spesa annuale non dovrebbe superare un livello specificatamente individuato e da collocarsi al di sotto del tasso di crescita di riferimento del PIL potenziale a medio termine a meno che l'eccesso non sia compensato da entrate appropriate. In aggiunta ogni riduzione fiscale discrezionale deve essere compensata con eguale riduzione delle spese o incremento di altre entrate.

Poiché l'Italia non ha ancora raggiunto il pareggio di bilancio strutturale (il proprio OMT) la spesa pubblica italiana⁴⁰ dovrebbe crescere a un tasso pari al massimo alla differenza tra il tasso di crescita di medio termine del PIL potenziale⁴¹ e il cosiddetto margine di convergenza⁴²

Indebitamento netto strutturale e obiettivo di medio termine

L'indebitamento netto strutturale è definito nel seguente modo: indebitamento netto (la differenza tra entrate e uscite, compresa la spesa per interessi, delle amministrazioni pubbliche), corretto per il ciclo economico (le oscillazioni del PIL attorno a un teorico andamento di lungo periodo) al netto delle misure *una tantum* e temporanee e al netto delle spese effettuate su programmi di spesa della

⁴⁰ Più precisamente l'aggregato di spesa riferimento è calcolato sottraendo, in ciascun anno, dalla spesa pubblica totale la spesa per interessi, la spesa per investimenti dell'anno in corso corretta per la dinamica dei precedenti quattro anni; la spesa per programmi europei finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle misure discrezionali di entrata.

⁴¹ Il tasso di crescita medio del potenziale è calcolato applicando una metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo che considera la media decennale delle previsioni della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione. I dieci anni su cui viene calcolata la media sono quindi i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi.

⁴² La differenza tra il tasso di crescita appropriato per la spesa netta e il tasso di riferimento a medio termine della crescita potenziale del PIL viene indicato come margine di convergenza ed è impostato al fine di garantire un appropriato aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Il margine di convergenza è calcolato per essere coerente con le richieste restrizioni del bilancio strutturale. Si veda Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2019 edition, [Institutional Paper 101](#), aprile 2019, p. 28.

UE finanziati con fondi della UE stessa. Si noti inoltre che le spese per investimento finanziate con fondi nazionali sono spalmate su 4 anni.

La correzione per il ciclo economico è coerente con la logica di garantire nel medio-lungo periodo la sostenibilità delle finanze pubbliche. Infatti, si ritiene che un paese che attraversa una fase negativa del ciclo economico potrebbe registrare un indebitamento netto più elevato di quanto desiderabile al fine di sostenere l'economia, viceversa in una fase positiva dovrebbe migliorare lo stato di salute delle proprie finanze più di quanto richiesto in una fase neutrale, per trovarsi così in condizioni più solide laddove il ciclo economico dovesse peggiorare.

L'esclusione delle misure *una tantum* e temporanee evita di tener conto di entrate e uscite che hanno effetti transitori sul bilancio pubblico (uno o pochi esercizi) e che, dunque, non producono cambiamenti duraturi sui saldi strutturali.

A beneficio del lettore si richiamano i fatti salienti del biennio 2018-2019 in tema di rientro verso l'OMT.

Nel luglio del 2018, la Commissione aveva suggerito all'Italia di convergere verso l'OMT (pareggio di bilancio) con un aggiustamento annuo dello 0,6% del saldo strutturale ed un tasso di crescita della spesa non superiore allo 0,1%. Nello stesso anno a causa degli eventi avversi (Ponte Morandi e calamità climatiche) su richiesta del Governo era stata accordata una flessibilità di 0,2 p.p. sull'aggiustamento ridimensionata poi allo 0,175 dalla Commissione. Considerato il percorso verso l'OMT (aggiustamento di 0,6%), la flessibilità (0,175) e dato il miglioramento dell'indebitamento netto di 0,6% l'Italia è risultata pienamente *compliant* rispetto all'OMT del 2019 (Tabella 21).

Nelle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia adottate dal Consiglio Europeo a luglio 2019, la programmazione di bilancio per il 2020 avrebbe dovuto assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 per cento nel 2020 e un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del PIL⁴³.

Rispetto alla valutazione di *compliance* con gli obiettivi di finanza pubblica, in virtù dell'emergenza sanitaria COVID-19, il DEF 2020 riteneva che fosse formalmente corretto valutare il solo anno 2019 e trattare separatamente il biennio 2020-2021.

Il DEF 2021 conferma tale chiave di lettura. In merito alla consueta valutazione degli obiettivi di finanza pubblica, il DEF 2021 sottolinea che, per quanto riguarda la regola della spesa, valutazioni informate sono possibili solo a partire dal 2022. Come richiamato nel precedente paragrafo, la sospensione del PCS in seguito alla pandemia rende i consueti indicatori di finanza strutturale intrinsecamente viziati e sostanzialmente inadatti a

⁴³ Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (2019/C 301/12).

fotografare la bontà della finanza pubblica dei paesi soggetti al braccio preventivo del PSC. Al contrario, il ripristino delle regole nel 2022 consente, sin da ora, una qualche valutazione.

Nel biennio di emergenza pandemica il tasso di crescita dell'aggregato di spesa è stato ben al di sopra del benchmark cui dovrebbe attenersi la spesa pubblica primaria del paese per convergere verso l'OMT in termini di saldo strutturale (Tabella 21).

Nel 2022, si stima che la spesa primaria diminuisca di quasi 6 p.p. di PIL, in massima parte per il venir meno di molte delle spese legate all'emergenza pandemica. Nel 2023 si prevede, invece, una variazione positiva delle spese di circa 1,5 punti percentuali.

Una volta ripristinate le consuete regole del PSC, la regola della spesa prevista dal Six Pack richiederebbe di contenere il tasso annuo di crescita della spesa primaria attorno a 0,5 p.p. sia nel 2023 che nel 2024⁴⁴.

E' necessario leggere l'andamento della spesa in ragione delle logiche fondative del Piano legato al Next Generation EU (NGEU) che fornisce un rilevante e significativo stimolo agli investimenti pubblici. Al netto della componente di sussidi, che non entra nell'aggregato di spesa pubblica rilevante per la sorveglianza fiscale, la spesa per investimenti pubblici⁴⁵ raggiunge circa il 3 per cento del PIL nell'orizzonte 2021-2024. La *compliance* con la regola della spesa richiederebbe una marcata riduzione di altre componenti di spesa, o incrementi discrezionali delle imposte, che sarebbero eccessive considerato il successivo stabilizzarsi della spesa per investimenti su livelli leggermente più bassi.

Un altro aspetto non pienamente considerato è che una delle finalità dichiarate del Piano è di innalzare la crescita dell'economia nel medio periodo; tuttavia, le tecniche vigenti di proiezione del prodotto potenziale non ne colgono pienamente gli effetti. Risulta pertanto compressa la dimensione di spesa formalmente consentita. La Commissione esaminerà la coerenza della strategia di bilancio dei Paesi Membri nel contesto della valutazione dei Piani di Ripresa e di Resilienza che avverrà congiuntamente a quella del Programma di Stabilità.

Le nuove raccomandazioni all'Italia da parte della Commissione Europea saranno pubblicate a fine maggio, fornendo presumibilmente

⁴⁴ È opportuno ricordare che il benchmark di spesa è determinato da due componenti: i) la media decennale dei tassi di crescita del prodotto potenziale e ii) il margine di convergenza, che rappresenta lo sforzo fiscale necessario a garantire la convergenza verso l'OMT. Infatti, la regola della spesa del PSC mira ad allineare la crescita della spesa primaria alla crescita economica di lungo periodo. Si veda DEF 2021 p. 86.

⁴⁵ La regola della spesa smussa la volatilità tipica di questo aggregato di spesa, ma lavorando su medie – appunto quadriennali – coglie l'aumento degli investimenti conseguito in ragione del NGEU in quanto permanente.

ulteriori indicazioni di natura qualitativa e – forse – dei primi obiettivi numerici di medio periodo.

Si rileva, infine, che le regole di bilancio per la sorveglianza fiscale potrebbero essere riviste. Il sottostante focus fornisce indicazioni di massima sulla revisione della *governance* economica e fiscale dell'Unione Europea fino ad oggi.

Focus. La revisione della *governance* economica e fiscale dell'Unione Europea

Nel febbraio del 2020 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sulla revisione delle regole fiscali europee con l'intento di valutare l'efficacia dell'attuale disciplina di sorveglianza macroeconomica e fiscale. Il dibattito pubblico si sarebbe dovuto articolare attorno ai cardini delle regole fiscali come modificate dalle successive integrazioni al Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e sulla loro efficacia per il conseguimento degli obiettivi originari: *i*) garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e la solidità della crescita, allertando su eventuali squilibri macroeconomici; *ii*) fornire un quadro di sorveglianza integrato in grado di attuare un coordinamento più stretto delle politiche economiche, in particolare tra i paesi dell'area euro; e *iii*) promuovere la convergenza economica tra gli Stati membri. La consultazione pubblica è stata sospesa poco dopo la sua apertura per via della crisi pandemica e la Commissione intende rilanciarla non appena la ripresa si sarà consolidata. Ciò in previsione del ritorno alla normalità anche nel processo di sorveglianza macro economica e fiscale a livello europeo. Difatti, l'attuale orientamento della Commissione è quello di disattivare la clausola generale di salvaguardia a partire dal 2023, quando si prevede che l'economia dell'Unione Europea torni ai livelli pre-crisi.

Il PSC prevede il monitoraggio annuale di quattro variabili chiave: *i*) il debito pubblico, *ii*) l'indebitamento netto; *iii*) il saldo di bilancio strutturale (ossia corretto per il ciclo e delle misure *una tantum*) e *iv*) l'evoluzione di un aggregato rilevante di spesa pubblica primaria.

L'andamento delle prime due variabili viene monitorato annualmente sin dall'introduzione della moneta unica; quello delle ultime due variabili fiscali è stato introdotto con la riforma del 2011 del *Two e Six Pack* per prevenire una situazione di deficit eccessivo (c.d. braccio preventivo). C'è un certo consenso nel riconoscere che la procedura per i disavanzi eccessivi (EDP) si è dimostrata uno strumento efficace nella correzione dei disavanzi elevati. Tutti gli Stati membri che sono entrati in EDP durante la crisi economica e finanziaria hanno effettivamente corretto i loro disavanzi elevati, rispettando il criterio del 3 per cento del PIL per il deficit nel 2018. L'Italia rispetta il criterio del disavanzo fin dal 2013, anno in cui è uscita dall'EDP. Sedici Stati membri avevano inoltre raggiunto, o erano vicini, ai loro obiettivi di bilancio a medio termine (MTO) nel 2019. Più in generale vi è stata una riduzione del deficit medio nell'ultimo decennio. Il giudizio sulla capacità della disciplina fiscale europea di influenzare la dinamica del debito è più articolato: nel 2019 dodici paesi avevano un debito pubblico superiore al 60 per cento, e tra questi tre Paesi sfioravano il 100 per cento (Grecia, Italia e Portogallo). Se la Commissione ritiene che il *Two e Six Pack*

abbiano migliorato la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, lo *European Fiscal Board* (EFB) rimane molto critico sul punto. Infine, c'è un consenso abbastanza diffuso sul fatto che le regole abbiano continuato a favorire politiche fiscali pro-cicliche, raccomandando aggiustamenti anche in condizioni sfavorevoli, senza fornire uno schema adeguato di incentivi alla ricostituzione dei *buffer* fiscali in condizioni favorevoli.

Tabella 21 – Deviazioni significative

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indebitamento netto	-2,19	-1,60	-9,50	-11,76	-5,92	-4,26	-3,40
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-2,30	-1,73	-4,74	-9,27	-5,42	-4,40	-3,75
Variazione annuale del saldo strutturale	-0,09	0,35	-3,01	-4,53	3,85	1,02	0,65
Variazione richiesta del saldo strutturale (*)	0,30	0,42	-0,20	0,00	0,00	0,60	0,60
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,39	0,78	-2,81	-4,53	3,85	0,42	0,05
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)		0,13	-1,33	-3,77	-0,34	2,44	0,84
Variazione media richiesta		0,36	0,11	-0,10	0,00	0,30	0,60
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)		-0,23	-1,44	-3,67	-0,34	2,14	0,24
Regola di spesa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (%)	1,89	1,47	10,08	8,60	-5,91	1,44	-0,11
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (**) (%)	0,50	0,51	1,70	1,11	1,45	0,46	0,53
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,66	-0,39	-4,08	-3,78	3,75	-0,46	0,29
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,48	-0,53	-2,24	-3,93	-0,02	1,64	-0,08

(*) La variazione richiesta del saldo strutturale nel 2018 è pari a 0,3 per il margine di discrezionalità. Per il periodo 2020 - 2022 si considera l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita. Inoltre, per il 2020 si usufruisce della flessibilità concessa a motivo degli interventi eccezionali di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

(**) Il benchmark tiene conto della relativa variazione richiesta del saldo strutturale.

Fonte: DEF 2021, sezione I, tavola III. 9, p.86.

2.3. Flessibilità di bilancio ed eventi eccezionali

Con la Comunicazione sulla flessibilità del Patto di stabilità e crescita (PSC) del 13 gennaio 2015⁴⁶, la Commissione europea ha chiarito le modalità e le condizioni di utilizzo di **margini di flessibilità**, che consentono deviazioni temporanee dall'obiettivo a medio termine (OMT) o

⁴⁶ La Comunicazione riguarda l'utilizzo di margini di flessibilità nel perseguimento dell'OMT per "tenere conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale". Cfr. Commissione europea, [Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita](#), COM(2015) 12 final, 13.1.2015.

dal percorso di avvicinamento al medesimo, nell'ambito delle regole vigenti del PSC.

Tale flessibilità è, in particolare, riconosciuta per l'adozione di riforme strutturali e per gli investimenti pubblici ("clausole di flessibilità"). L'aggiustamento di bilancio richiesto è inoltre modulato in relazione all'andamento del ciclo economico, secondo i criteri fissati nella Comunicazione.

La posizione comune formalmente approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016⁴⁷ ha introdotto alcuni elementi di novità rispetto alla Comunicazione della Commissione in materia di flessibilità del gennaio 2015. In particolare:

- è stata precisata l'applicabilità della clausola per gli investimenti a progetti di investimento cofinanziati dai diversi Fondi strutturali e di investimenti europei;
- è stata indicata una misura massima dello 0,5 per cento del PIL alla deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine consentita per la clausola degli investimenti, in analogia a quanto previsto per la clausola delle riforme;
- è stato previsto un limite massimo dello 0,75 per cento alla deviazione complessiva che si ottiene cumulando le due clausole.

Il Patto di stabilità e crescita prevede inoltre un'ipotesi di allontanamento temporaneo nel percorso di avvicinamento all'OMT (soggetto ad autorizzazione) in caso di "**eventi eccezionali**"⁴⁸.

Il *Vademecum* della Commissione europea sul PSC⁴⁹ ricorda che questa ipotesi, definita di adeguamento del percorso di consolidamento di bilancio, è stata introdotta dal *Six pack* nel 2011 e chiarisce che l'attivazione di questa clausola non si traduce in una sospensione a tempo indefinito del

⁴⁷ Cfr. Economic and Financial Committee, [A Commonly Agreed Position of Flexibility within the Stability and Growth Pact](#), 27 novembre 2015.

⁴⁸ L'articolo 5, par. 1, del Reg. (CE) n. 1466/97 dispone che: "Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa." Corrispondentemente, l'art. 6, par. 3, del medesimo Regolamento, nel disciplinare la valutazione delle deviazioni dall'MTO o dal relativo percorso di avvicinamento, e le circostanze in presenza delle quali tali deviazioni risultino "significative" dispone che: "... la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa."

⁴⁹ Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition*, [Institutional Paper 101](#), aprile 2019, capitolo 2.

consolidamento delle finanze pubbliche, bensì nella riprogettazione del percorso di avvicinamento, su basi specifiche per il singolo Paese, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali di una grave crisi economica nell'area euro o nell'Unione, come pure di un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato. In tali circostanze, dunque, le descritte deviazioni temporanee possono essere consentite *ex ante* (ai sensi dell'articolo 5 citato) oppure possono non essere prese in considerazione *ex post* (ai sensi dell'articolo 6 citato).

Per consentire agli Stati di contrastare adeguatamente l'impatto economico e sociale prodotto dalla pandemia del Covid-19, già dalla sua prima comunicazione del 13 marzo 2020, la Commissione Europea ha affermato di voler fare pienamente uso di tutti gli strumenti messi a disposizione dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC). In particolare, la Commissione ha rassicurato gli Stati che le misure di sostegno, quali quelle necessarie a 1) contenere e trattare la pandemia, 2) garantire liquidità alle imprese e ai settori più colpiti, e 3) proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori interessati, possono essere considerate spese una *tantum* e come tali possono essere escluse dal calcolo del saldo strutturale. L'Eurogruppo del 16 marzo 2020 ha poi ribadito la comune visione sull'applicazione del PSC e che verrà utilizzata tutta la flessibilità consentita per agevolare una risposta fiscale adeguata allo shock economico. Allo stesso modo, le misure temporanee una *tantum* adottate in risposta al COVID-19 sono state escluse dal calcolo del saldo strutturale nel 2020. Infine, il Consiglio confermava che la situazione era tale da giustificare la richiesta di flessibilità per far fronte ad eventi eccezionali.

Nella sua comunicazione al Consiglio europeo del 20 marzo 2020 la Commissione chiarì che la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del PS e, fornendo una nuova e diversa indicazione rispetto alla comunicazione del 13 marzo, suggerì agli Stati Membri di considerare le misure adottate per rispondere all'emergenza Covid-19 come misure strutturali rientranti nell'ambito di applicazione della clausola generale di salvaguardia⁵⁰. Nella loro dichiarazione congiunta del 23 marzo i Ministri delle finanze degli Stati membri al Consiglio europeo dichiararono di condividere l'analisi della Commissione e sostengono l'attivazione della clausola di salvaguardia generale. Per continuare ad agire all'interno del quadro di coordinamento previsto dal PSC, la Commissione aveva

⁵⁰ Sebbene tali misure siano classificabili come *una tantum* secondo la definizione ufficiale del Report on Public Finances in EMU 2015, si riconosce che i provvedimenti adottati saranno: 1) difficilmente soggetti ad una rendicontazione dettagliata come avviene normalmente per le misure una *tantum*, 2) di importo anche inferiore a 0,1 per cento del PIL (soglia convenzionalmente adottata per le *one-offs*); 3) probabilmente articolati su un orizzonte temporale non solo annuale; 4) difficilmente quantificabili *ex ante*. Cfr. DEF 2021 Sezione I, p.85.

concordato con gli Stati Membri le linee guida per la predisposizione dei Programmi di Stabilità o di Convergenza il cui invio era previsto per il 30 aprile di ogni anno.

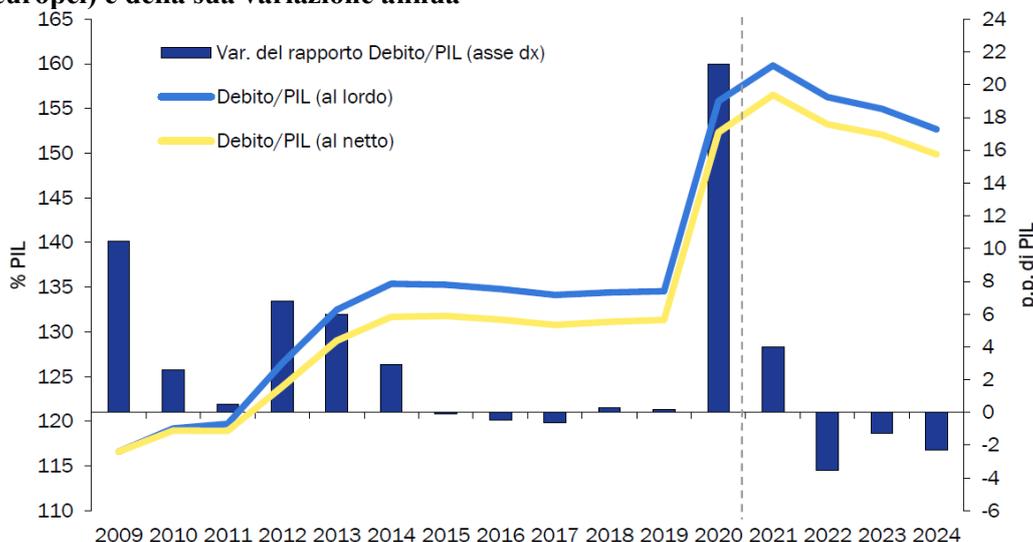
Come richiamato nel paragrafo 2.1, tali regole rimangono invariate anche per il 2021, confermando che le spese indotte dalla pandemia sono da considerarsi strutturali. Per tale ragione, le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria e le ricadute economiche e sociali connesse all'evento epidemiologico che il Governo ha adottato a partire dal D.L. 18/2020 e fino al D. L. 41 del 22 marzo 2021 (cd. Decreto sostegni) sono da considerarsi strutturali e non soggette alla disciplina della flessibilità di bilancio e degli eventi eccezionali.

2.4. L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato in media di quasi 5 punti percentuali (p.p.) all'anno nel periodo 2008-2014, per poi stabilizzarsi intorno al 135% (135,3% nel 2015, 134,8% nel 2016, 134,1% nel 2017, 134,4 nel 2018 e 134,6 nel 2019). La lieve diminuzione del rapporto negli anni 2015-2017 è dovuta in parte alla crescita del PIL nominale, che, combinato con gli avanzi del saldo di bilancio primario, ha più che compensato la spinta all'aumento prodotta dalla spesa per interessi. L'aumento del rapporto nel 2018 è dovuto alla minore crescita del PIL nominale e all'apporto in aumento dell'aggiustamento *stock-flussi*⁵¹, mentre l'ulteriore aumento nel 2019 è riconducibile ad una crescita nominale del PIL ancora più debole (cfr. la Figura 20 e Figura 21).

⁵¹ L'aggiustamento *stock-flussi* riflette operazioni finanziarie e di privatizzazione, nonché le poste di raccordo contabile tra dati di cassa e di competenza economica. A parità di altre condizioni, un suo aumento rispetto all'anno precedente aumenta il rapporto debito/PIL.

Figura 20 – Andamento del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto degli aiuti europei) e della sua variazione annua



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2021, previsioni dello scenario programmatico.

Fonte: Tavola III.4, pagina 96, del DEF 2021

La stima preliminare per il **2020 indica un livello del 155,8%** (cfr. la Figura 20 e la Tabella 22), inferiore al livello del 158% previsto dalla NADEF 2020 e dal Documento programmatico di bilancio (DPB) 2021.

Il risultato migliore rispetto alle stime viene spiegato dal DEF con un andamento dei **saldi di cassa migliore delle attese**. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2020 si è attestato, infatti, al 9,5% del PIL anziché all'11,8% atteso a settembre 2020. Un ulteriore contributo è stato fornito dalla **revisione in lieve rialzo della previsione del PIL nominale**.

Per quanto riguarda le **determinanti della variazione** del rapporto debito/PIL (cfr. la Figura 21), il DEF evidenzia innanzitutto come, per l'operare congiunto di fattori ciclici e discrezionali, sia venuto meno nel **2020** l'effetto positivo dell'avanzo primario in presenza di un peggioramento dell'indebitamento netto di 8 punti percentuali (p.p.).

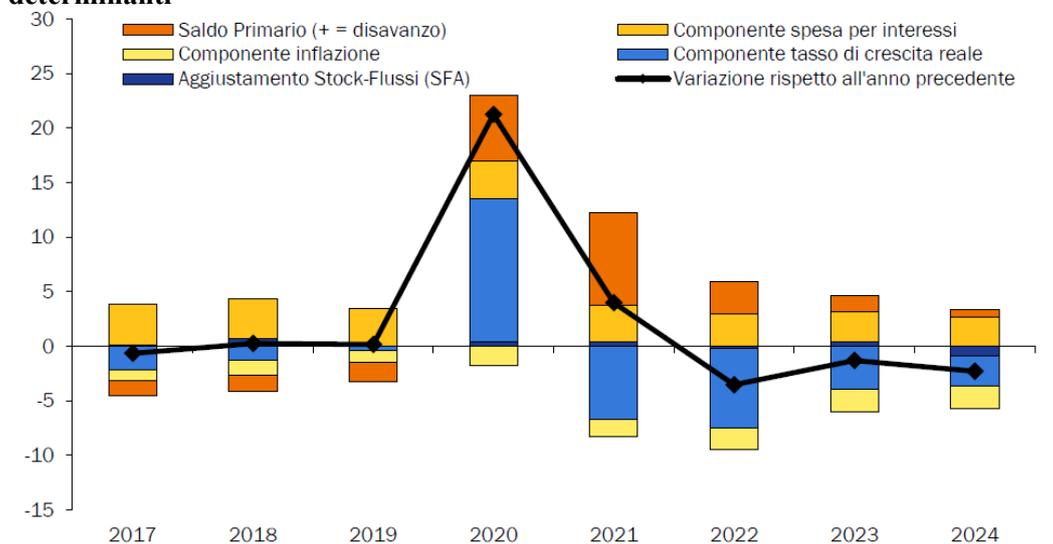
L'effetto *snow-ball* è stato molto sfavorevole, pesando per 15 p.p. sulla variazione annua a causa di una spesa per interessi pari al 3,5% del PIL e a una forte caduta del PIL sia reale, sia nominale.

La componente *stock-flussi* ha anch'essa agito in modo sfavorevole alla variazione del rapporto debito/PIL del 2020 per circa 0,4 p.p. dovuti a i) la diversa valutazione, con il criterio della competenza e quello della cassa, dell'impatto delle misure adottate per fronteggiare la pandemia⁵²; ii) alla

⁵² Per un riepilogo delle risorse impiegate per fronteggiare la crisi pandemica, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 26](#) curata dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

variazione positiva, per circa 0,6 p.p. di PIL delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

Figura 21 – Andamento della variazione annua del rapporto debito/PIL e delle sue determinanti



Fonte: Dal 2021, previsioni scenario programmatico del DEF.

Fonte: Tavola III.3, pagina 93, del DEF 2021

Quanto alle **previsioni** (cfr. Figura 20 e Tabella 22) per effetto del perdurare delle ripercussioni economiche della crisi da COVID-19, il rapporto debito/PIL non subirà l'inversione di tendenza prefigurata nella NADEF 2020 – che prevedeva per il 2021 un valore pari al 155,6% del PIL – essendo stimato in **aumento fino al 159,8% nel 2021**. Il quadro tendenziale aggiornato è infatti peggiore rispetto a quello della NADEF 2020 a causa sia dello scostamento di bilancio richiesto lo scorso gennaio per finanziare il decreto-legge c.d. “sostegni” sia della nuova richiesta di scostamento annessa a questo DEF e finalizzata a finanziare ulteriori misure per fronteggiare la terza ondata della pandemia. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2021 è quindi dovuto al perdurante deficit primario di bilancio e a una sfavorevole componente *stock-flussi*. Per la componente *snow-ball*, invece, il DEF prevede un'inversione di tendenza dovuta sia alle misure adottate e in corso di adozione sia all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in corso di definizione⁵³. La stima del rapporto debito/PIL programmatico incorpora inoltre l'ipotesi di sostanziale stabilità delle disponibilità liquide del Tesoro.

⁵³ un approfondimento sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza avanzata dal Governo lo scorso gennaio, si veda il relativo dossier ([parte I](#) e [parte II](#)) curato dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

Tabella 22 - Debito delle amministrazioni pubbliche al lordo dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

(in milioni e in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Amministrazioni pubbliche	2.285.600	2.329.400	2.380.900	2.409.900	2.573.386	2.786.584	2.893.545	2.983.444	3.033.993
<i>in % del PIL</i>	<i>134,8</i>	<i>134,1</i>	<i>134,4</i>	<i>134,6</i>	<i>155,8</i>	<i>159,8</i>	<i>156,3</i>	<i>155,0</i>	<i>152,7</i>
p.m. DPB 2021 (<i>in % del PIL</i>)					158,0	155,6	153,4	151,5	
p.m. NADEF 2020 (<i>in % del PIL</i>)				134,6	158,0	155,6	153,4	151,5	
p.m. DEF 2020 (<i>in % del PIL</i>)				134,8	151,8	147,5			
Amministrazioni centrali					2.499.515	2.715.660	2.825.261	2.917.658	2.970.532
Amministrazioni locali					122.345	119.399	116.760	114.261	111.937
Enti di previdenza e assistenza					144	144	144	144	144
p.m. PIL nominale programmatico	1.695.800	1.736.600	1.771.100	1.790.900	1.651.600	1.743.800	1.851.600	1.925.200	1.987.400
p.m. PIL nominale tendenziale	1.695.800	1.736.600	1.771.100	1.790.900	1.651.600	1.738.100	1.835.800	1.904.600	1.965.300

Fonte: DEF 2021, Tavola III.12, pagina 95 e Database AMECO

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 2) Al lordo 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 dell'aprile 2021). Si ipotizza una sostanziale stabilità del saldo delle giacenze di liquidità del MEF, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
- 3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

Per quanto riguarda gli **anni successivi dell'orizzonte di previsione** (cfr. la Figura 20 e la Tabella 22), l'inversione di tendenza del rapporto debito/PIL è prevista iniziare già a partire dal **2022**, con un obiettivo programmatico pari al 156,3% da ottenere grazie al calo del fabbisogno del settore pubblico (-6,8 p.p. rispetto al 2021) e alla maggiore crescita del PIL nominale (+6,2%).

Il rapporto è previsto in ulteriore calo nel **2023** (155%) e nel **2024** (152,7%) principalmente a causa di una riduzione del disavanzo primario e di un miglioramento della crescita del PIL nominale (cfr. la Figura 20).

La Tabella 23 riporta il valore del rapporto debito/PIL 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 del MES.

Tabella 23 - Debito delle amministrazioni pubbliche al netto dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

(in milioni e in percentuale del PIL)

	2020	2021	2022	2023	2024
Amministrazioni pubbliche	2.515.669	2.729.259	2.836.721	2.927.120	2.978.170
<i>in % del PIL</i>	<i>152,3</i>	<i>156,5</i>	<i>153,2</i>	<i>152,0</i>	<i>149,9</i>
Amministrazioni centrali	2.441.799	2.658.336	2.768.437	2.861.334	2.914.709
Amministrazioni locali	122.345	119.399	116.760	114.261	111.937
Enti di previdenza e assistenza	144	144	144	144	144

Fonte: DEF 2021, Tavola III.12, pagina 95

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 2) 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 dell'aprile 2021). Si ipotizza una sostanziale stabilità del saldo delle giacenze di liquidità del MEF, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
- 3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

2.5. La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

Il DEF 2021 conferma la **difficoltà** per l'Italia a **soddisfare la regola del debito nelle sue varie configurazioni** (si veda il box di seguito per una sintesi dei requisiti previsti dalla regola).

La Tabella 24 riporta le **deviazioni stimate** rispetto ai diversi valori soglia (*benchmark*) della regola nell'orizzonte temporale considerato dalla Commissione europea nell'ambito della sorveglianza di bilancio. Nel 2022 la **configurazione del rapporto debito/PIL corretta per la congiuntura economica è pari a 4,5 punti percentuali (p.p.) di PIL**, lo scostamento più basso tra le varie configurazioni e i vari anni. Ciò, secondo il DEF, costituirebbe la riprova che il percorso di rientro del debito pubblico verso il valore soglia del 60% del PIL dovrebbe tener conto delle specifiche circostanze macro economiche e di bilancio che ogni Paese si trova ad affrontare.

Tabella 24 - Rispetto della regola del debito

	Scenario tendenziale			Scenario programmatico		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Debito nell'anno t+2	154,7	153,1	150,9	156,3	155,0	152,7
Divario rispetto al valore soglia retrospettivo (<i>backward-looking</i>)	28,6	23,7	13,6	28,6	25,8	14,5
Divario rispetto al valore soglia prospettico (<i>forward-looking</i>)	13,6	6,4	17,9	14,5	7,1	19,1
Divario rispetto al debito corretto per il ciclo	12,6	9,7	3,6	11,8	10,9	4,5

Fonte: DEF 2021, Tavola III.13, pagina 97. I valori evidenziati in grassetto indicano il divario più basso rispetto al valore soglia per ciascun anno e ciascun criterio.

La regola del debito

La riforma della *governance* economica dell'UE, adottata nel novembre 2011 (*six pack*) e richiamata nel *Fiscal compact*, ha introdotto una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del rapporto debito/PIL al valore soglia del 60%. La regola è stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio.

In particolare, la regola si considera rispettata se la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%

- a) si è ridotta in media di 1/20 all'anno nei tre anni precedenti quello di riferimento (criterio retrospettivo o *backward looking*), ovvero
- b) è prevista ridursi, in base alle stime elaborate dalla Commissione europea, in media di 1/20 all'anno nei due anni successivi all'ultimo per il quale si disponga di dati (criterio prospettico o *forward-looking*).

Nel valutare il rispetto dei due criteri precedenti, la regola prevede che si tenga conto dell'influenza del ciclo economico, depurando il rapporto debito/PIL dell'effetto prodotto dal ciclo sia sul numeratore sia sul denominatore.

Se anche in questo caso la regola non risulta rispettata, possono essere valutati i c.d. fattori rilevanti. In particolare, la Commissione sarà chiamata in questo caso a redigere un rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE, nel quale esprimere valutazioni “qualitative” in merito agli sviluppi delle condizioni economiche e della finanza pubblica nel medio periodo, oltre che su ogni altro fattore che, nell'opinione dello Stato membro, sia rilevante nel valutare complessivamente il rispetto delle regole di bilancio europee.

Dalla sua entrata a regime nel 2015, la **regola del debito non è mai stata rispettata** dall'Italia in nessuna delle sue configurazioni.

Il DEF spiega che i ridotti tassi di crescita del PIL nominale hanno reso molto difficile ridurre il rapporto debito/PIL se non mediante manovre di consolidamento radicali che, tuttavia, avrebbero, sempre secondo il DEF, rischiato di essere controproducenti a causa degli eventuali effetti negativi sulla crescita economica, sia nel breve sia nel medio periodo.

Grazie alla considerazione dei fattori rilevanti, la Commissione e il Consiglio hanno nel corso degli anni considerato valide le ragioni addotte dal Governo italiano per posticipare la riduzione del debito pubblico, e non

si è mai arrivati quindi all'avvio della procedura di infrazione per disavanzi eccessivi basata sul criterio del debito.

Il DEF rammenta che l'Italia ha più volte contestato l'eccessiva restrizione di bilancio implicata dal pieno rispetto della regola in un contesto spesso di condizioni cicliche molto deboli rese ancora più proibitive – per il perseguimento dell'obiettivo relativo al debito pubblico – dalle conseguenze economiche della crisi pandemica.

Il DEF evidenzia inoltre che la **coerenza delle prospettive di bilancio a medio termine e della sostenibilità del debito pubblico** con la strategia di politica economica complessiva dei Paesi membri dell'UE sarà valutata a breve dalla Commissione europea nell'ambito dell'esame dei Programmi di stabilità e dei Piani nazionali di ripresa e resilienza. Secondo il Governo la strategia messa in campo dall'Italia rappresenta una risposta adeguata a questa sfida.

3. LA RELAZIONE AL PARLAMENTO EX ART. 6 L. 243/2012

La presente Relazione al Parlamento illustra l'aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT). Il piano è già stato autorizzato con la Relazione al Parlamento 2020 e con le successive Relazioni al Parlamento approvate nel corso del 2020 e del 2021 in relazione alle misure per il contrasto degli effetti dell'epidemia da Covid-19. Per l'anno in corso la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della cosiddetta General Escape Clause (GEC), per assicurare agli Stati membri un maggiore spazio di manovra nel proprio bilancio. Questo sia per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare la pandemia e sia per le misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT). Gli indicatori economici più aggiornati suggeriscono che, nel primo trimestre del 2021, il PIL abbia continuato a contrarsi, sebbene in misura più contenuta, dopo la diminuzione dell'1,9 per cento in termini congiunturali registrata nel quarto trimestre del 2020. Guardando i singoli settori, la produzione del settore dell'industria e delle costruzioni è risultata moderatamente positiva nei primi mesi dell'anno, mentre il settore dei servizi ha continuato a risentire delle misure restrittive adottate dal Governo per rallentare l'andamento dei contagi da Covid-19 nella fase post-natalizia. Nel mese di febbraio, il miglioramento del quadro epidemico ha portato ad alcune prime riaperture in alcune regioni; il successivo peggioramento a marzo ha causato l'adozione di ulteriori misure restrittive fino ad aprile. Negli ultimi giorni, i dati sulla diffusione dei contagi sono migliorati e si è accelerato il ritmo delle vaccinazioni (14 milioni di dosi inoculate circa ad oggi), nonostante la disponibilità di vaccini sia inferiore a quanto originariamente previsto. Il Governo ritiene che l'obiettivo di vaccinare l'80 per cento della popolazione entro l'autunno sia realizzabile. Sarà inoltre possibile nei prossimi mesi, fare affidamento su nuove terapie, come quelle basate sugli anticorpi monoclonali. Anche grazie alle vaccinazioni che si stanno registrando nei Paesi partner commerciali dell'Italia, il Governo ritiene che il quadro economico tenda verso il miglioramento. Anche a causa degli effetti di trascinamento della decrescita del PIL nel quarto trimestre del 2020, il Documento di Economia e Finanza prevede una ripresa più contenuta per il 2021, rispetto a quella contenuta nella Nota di Aggiornamento del DEF 2020, ma in miglioramento per gli anni successivi, sia per quanto riguarda il PIL che l'occupazione.

Al forte stimolo al rilancio fornito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dovranno affiancarsi interventi di sostegno e rilancio finalizzati alla ripresa. L'esperienza del terzo trimestre del 2020 dimostra, infatti, che il rimbalzo del PIL può essere molto forte non appena i contagi calano significativamente e la vita sociale, economica e culturale si riavvicina alla normalità.

Il profilo programmatico degli obiettivi di finanza pubblica definito con la Relazione al Parlamento 2021 del 15 gennaio, prevedeva un livello dell'indebitamento netto al -8,8 per cento del PIL nel 2021 e, come da Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, come risultante dall'applicazione della legge di bilancio 2021-2023, al -4,7 per cento nel 2022 e al -3 per cento nel 2023. Con la presente Relazione, sentita la Commissione europea, il Governo richiede l'autorizzazione a rivedere il percorso di avvicinamento all'OMT fissando il nuovo livello dell'indebitamento netto al -11,8 per cento del PIL nel 2021, al -5,9 per cento nel 2022, al -4,3 per cento nel 2023 e al -3,4 per cento nel 2024. In termini strutturali, l'indebitamento netto programmatico delle amministrazioni pubbliche si attesterebbe al -9,3 per cento del PIL nel 2021, al -5,4 per cento nel 2022, al -4,4 per cento nel 2023 e al -3,8 per cento nel 2024. Il rapporto debito/PIL è fissato per il 2021 al 159,8 per cento e si riduce progressivamente al 156,3 per cento nel 2022, al 155 per cento nel 2023 e al 152,7 nel 2024.

All'attuazione dei suddetti interventi, contenuti in un prossimo provvedimento legislativo, è destinata, per gli importi massimi indicati in tabella, una quota dell'autorizzazione al ricorso all'indebitamento. Tali importi sono comprensivi, per gli anni dal 2021 al 2033, della spesa per interessi passivi conseguente il maggior disavanzo autorizzato; dal 2034, l'autorizzazione all'indebitamento è destinata interamente alla spesa per interessi passivi.

(in milioni di euro)

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo netto da finanziare di competenza e di cassa - Bilancio dello Stato	50.000	10.000	10.000	10.000	10.300	10.300	5.000
Fabbisogno	43.000	6.000	4.500	4.350	5.650	5.300	6.550
Indebitamento netto Pubbliche Amministrazioni	40.000	6.000	4.500	4.350	5.650	5.300	6.550

Anno	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Saldo netto da finanziare di competenza e di cassa - Bilancio dello Stato	5.200	3.500	3.300	3.500	3.200	2.250	2.420
Fabbisogno	7.750	7.950	7.200	7.450	6.200	3.950	2.420
Indebitamento netto Pubbliche Amministrazioni	7.750	7.950	7.200	7.450	6.200	3.950	2.420

Oltre ad alcune spese indifferibili che saranno disposte con la prossima legge di bilancio, sarà stabilita una riprogrammazione del PNRR rispetto alla precedente versione di gennaio. Tale riprogrammazione, che terrà conto del dibattito parlamentare che sul Piano approvato il 12 gennaio 2021, disporrà nuovi progetti rispetto a quelli precedentemente previsti. Il valore programmatico del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza e di cassa sarà rideterminato in considerazione degli effetti delle misure da adottare con il prossimo decreto legge. Il disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2021, terrà conto dell'andamento del quadro macroeconomico di riferimento delineato nel Documento di economia e finanza. Al peggioramento dei saldi atteso per l'anno in corso seguirà una graduale ripresa del percorso di convergenza verso l'OMT secondo le modalità illustrate nel Documento di economia e finanza 2021.

PARTE III APPROFONDIMENTI

1. IL PNR NEL QUADRO DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA

Come emerge dalla **Strategia annuale per la crescita sostenibile** relativa all'anno 2021 ([COM\(2020\) 575](#)), il **semestre europeo 2021** avrà **natura particolare ed eccezionale**, in virtù delle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19 e delle risposte dell'UE alla crisi. In particolare, le scadenze del semestre saranno adattate a fini di coordinamento con il **dispositivo di ripresa e resilienza** e i **piani nazionali di ripresa e resilienza**.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/241](#)⁵⁴. Ha una dotazione finanziaria pari a 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Finanzia investimenti e riforme che promuovano la coesione, aumentino la resilienza delle economie e ne promuovano la crescita sostenibile. Per accedere ai fondi, gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza che definisca uno specifico programma di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, e che sia elaborato in linea con gli obiettivi delle politiche dell'UE e incentrato sulla transizione verde e digitale.

Semestre europeo e dispositivo saranno infatti strettamente collegati, tanto che i piani nazionali diventeranno i documenti principali di riferimento sulle iniziative politiche orientate al futuro degli Stati membri.

Alcuni passi procedurali del semestre saranno quindi temporaneamente adattati per rispondere alle esigenze del dispositivo e, data la natura politica complessiva dei PNRR, la Commissione ha preannunciato la propria intenzione di **non proporre nel 2021 raccomandazioni specifiche** per paese per gli Stati membri che avranno presentato il piano.

Gli Stati membri sono invitati a sottoporre i rispettivi Piani per la ripresa e la resilienza entro il 30 aprile 2021 e le **valutazioni della Commissione sul contenuto dei Piani sostituiranno le relazioni per Paese del semestre europeo**.

Il *box* che segue sintetizza l'articolazione ordinaria del semestre europeo, nella sua fase "europea" e in quella "nazionale".

⁵⁴ Per dettagli sul contenuto del regolamento, si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), del Servizio studi del Senato (febbraio 2021).

Il Semestre europeo

Il **Semestre europeo** consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri della zona euro e dell'Unione europea. Tali attività – ritenute necessarie a mantenere le condizioni di stabilità economica e finanziaria da cui dipende il funzionamento dell'area valutaria – sono poste in essere dal Consiglio dell'Unione europea su impulso della Commissione.

Il Semestre si sviluppa nella prima metà di ciascun anno di riferimento, quando la politica economica e di bilancio degli Stati membri si trova ancora in una fase di programmazione ed è quindi possibile indirizzarne i contenuti e gli strumenti al fine di garantire la coerenza delle decisioni assunte a livello nazionale con gli obiettivi fissati dall'Unione.

Negli ultimi sei mesi dell'anno, tra luglio e dicembre, si sviluppa invece il cd. "semestre nazionale", in cui ciascun paese attua le politiche programmate all'esito del dialogo con le istituzioni europee. I bilanci sono quindi sottoposti ad approvazione, secondo le procedure nazionali, entro fine anno.

Più in dettaglio, il calendario puntuale delle attività è articolato nei seguenti termini:

- nel mese di **novembre** dell'anno precedente a quello di riferimento la Commissione europea pubblica il "**pacchetto d'autunno**", che contiene:

- l'**analisi annuale della crescita** che propone le priorità politiche (economiche ma anche sociali) dell'UE per l'anno di riferimento. Gli Stati membri sono invitati a tenerne conto nell'elaborazione delle rispettive politiche economiche;
- la **relazione sul meccanismo di allerta**, che passa in rassegna gli sviluppi macroeconomici nei singoli Stati membri dell'UE. Sulla base di essa può essere condotto un esame approfondito della situazione di quei paesi in cui si ritiene elevato il rischio di squilibri macroeconomici;
- il **progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro**, in base alla quale tali Stati sono invitati ad attuare politiche ad essi specifiche;

- tra **gennaio e febbraio**:

- il Consiglio dell'Ue discute l'analisi annuale della crescita; discute, eventualmente modifica ed approva il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro;
- il Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere questioni relative al Semestre. Può altresì promuovere uno scambio di opinioni con singoli Stati membri (cd. "dialogo economico");
- il Parlamento europeo organizza la **settimana parlamentare europea**.

Si tratta di una riunione interparlamentare che riunisce la Conferenza sul Semestre europeo (un'opportunità di scambiare informazioni sulle migliori prassi relative all'attuazione del Semestre) ed una delle due sessioni annuali della Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'UE;

- a **fine febbraio** la Commissione europea pubblica, nel "**pacchetto d'inverno**", una valutazione annuale della situazione economica e sociale negli Stati membri. Vengono pubblicate delle relazioni per paese che includono, qualora sia ravvisato un rischio, esami approfonditi degli squilibri macroeconomici. Può formulare progetti di raccomandazioni;

- a **marzo**:

- il Consiglio europeo fornisce orientamenti politici sulla base dell'analisi annuale della crescita;
- il Consiglio dell'UE fornisce analisi e conclusioni;

- entro **aprile** gli Stati membri presentano i propri **programmi nazionali di riforma (PNR)** e i **programmi nazionali di stabilità (per i Paesi della zona euro, PS)** o di convergenza (per gli altri Stati UE).

- a **maggio**, con il "**pacchetto di primavera**", la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta dei progetti di raccomandazioni specifiche per paese;

- a **giugno**:

- il Consiglio dell'UE discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese;
- il Consiglio europeo ne approva la versione definitiva;

- a **luglio** il Consiglio dell'UE adotta le raccomandazioni specifiche e gli Stati membri sono invitati ad attuarle;

- tra **settembre e novembre** la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE organizza la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea;

- entro il **15 ottobre** gli Stati membri della zona euro presentano alla Commissione e all'Eurogruppo i documenti programmatici di bilancio dell'anno successivo;

- tra **ottobre e novembre**: la Commissione fornisce pareri sui documenti programmatici di bilancio e l'Eurogruppo esamina tali pareri e formula una dichiarazione;

- a **fine autunno** il Parlamento europeo esprime il proprio parere sul ciclo del Semestre europeo in corso.

Come già riferito in altra parte del presente dossier, il Documento in esame **non contiene il Programma Nazionale di Riforma (PNR)**. Al

riguardo, si ricorda che l'art. 18, par. 3, del [regolamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) stabilisce che "il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro può essere trasmesso in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma ed è trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile".

Nello scorso **anno 2020**, sempre per effetto della crisi sanitaria ed economica conseguente alla pandemia da Covid-19, il PNR è stato presentato successivamente al DEF e all'approvazione delle relative risoluzioni sulle sezioni I e II ([Risoluzione n. 6/00108](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00108](#) del Senato), trasmesse al Parlamento il 24 aprile⁵⁵.

Lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)**, che costituisce la sezione III del Documento di economia e finanza (DEF), viene solitamente presentato contestualmente al Programma di stabilità (sezione I del DEF) e al documento recante l'analisi e le tendenze della finanza pubblica (sezione II del DEF).

Secondo quanto dispone l'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), il DEF deve essere presentato al Parlamento, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il 10 aprile di ciascun anno, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, entro il successivo 30 aprile, del Programma di stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il Programma di stabilità e il PNR s'inquadrano al centro del processo di coordinamento ex ante delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il Semestre europeo.

L'articolo 18, par. 4, lett. b), del [regolamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) stabilisce che i piani nazionali per la ripresa e la resilienza devono contenere, tra l'altro, una spiegazione del modo in cui il piano medesimo contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti **raccomandazioni specifiche per Paese**⁵⁶.

Di seguito, quindi, è offerta una sintesi delle **raccomandazioni specifiche** che, su proposta della Commissione, sono state adottate, nel luglio 2020, dal Consiglio per essere rivolte all'Italia così come agli altri Paesi dell'UE.

⁵⁵ Cfr., al riguardo, il dossier Documentazione di finanza pubblica [n. 13/1](#) (luglio 2020).

⁵⁶ Per un confronto tra le Raccomandazione per l'Italia degli anni 2019 e 2020 e la proposta di PNRR presentata dal Governo (Doc. XXVII, n. 18) cfr. il dossier [n. 357](#).

Le Raccomandazioni specifiche per l'Italia per il 2020 e per il 2019

Il [20 luglio 2020](#) il Consiglio ha adottato le raccomandazioni e i pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri per il 2020, nonché la raccomandazione per la zona euro.

Precedentemente, il 20 maggio 2020, sulla base dei Programmi di Stabilità o di Convergenza e dei Programmi Nazionali di Riforma, la Commissione europea aveva pubblicato le Comunicazioni nell'ambito del "pacchetto di primavera" del Semestre europeo. Mentre le precedenti versioni erano solamente incentrate sulle raccomandazioni specifiche agli Stati membri, quest'anno il documento è inevitabilmente focalizzato sull'impatto della pandemia da COVID-19 e sulle sue conseguenze sociali ed economiche. Le raccomandazioni agli Stati sono tutte inquadrare nel contesto pandemico (per l'Italia: [COM \(2020\) 502 final](#)).

Sono state indirizzate all'Italia le seguenti **quattro raccomandazioni specifiche**⁵⁷:

I. Implementazione di tutte le misure necessarie per il sostegno all'economia e al sistema sanitario durante e dopo la pandemia

In linea con la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, la Commissione raccomanda all'Italia di adottare tutte le misure necessarie per sostenere l'economia e favorire la ripresa successiva alla pandemia. Nel quadro di queste misure la Commissione raccomanda di perseguire politiche fiscali finalizzate al sostegno delle imprese e di rafforzare gli investimenti. Al contempo il sistema sanitario nazionale, messo a dura prova dall'epidemia, dovrà essere rafforzato in termini di personale, di infrastrutture e di macchinari essenziali per la sanità. La resilienza e capacità del sistema sanitario dovranno essere rafforzate per contrastare future epidemie nel quadro di un coordinamento tra istituzioni nazionali e regionali.

II. Attuazione di adeguate misure di sostegno al reddito e per l'accesso alla protezione sociale

Si raccomanda che l'accesso alla protezione sociale ed ai sussidi, soprattutto per i lavoratori atipici, vada garantito. L'impatto della crisi sull'occupazione va attenuato e vanno rafforzate la didattica e la formazione a distanza. In un quadro di supporto attivo all'occupazione e di sostegno alle figure atipiche del mondo del lavoro vanno utilizzate eventuali forme di contrattazione più flessibile.

⁵⁷ Cfr. la Nota breve [n. 16](#) del Servizio del bilancio del Senato.

III. Introduzione e attuazione di misure in favore delle piccole e medie imprese e adozione di tecnologie green e sostenibili in materia ambientale

La Commissione richiede l'adozione di misure efficaci per garantire liquidità all'economia reale. L'accesso al credito è di vitale importanza per le piccole e medie imprese, per le aziende innovative e per i liberi professionisti, così come la certezza nei tempi di pagamento. Sia gli investimenti pubblici che quelli privati vanno favoriti e sostenuti per aiutare la ripresa economica. Gli investimenti vanno orientati su una produzione più pulita ed efficiente, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione efficiente delle risorse idriche, dell'energia e sulla transizione *green* e digitale. Le infrastrutture digitali dovranno essere rafforzate per assicurare la fornitura dei servizi essenziali.

IV. Miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione

La Commissione raccomanda di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficacia della pubblica amministrazione.

Si riporta qui di seguito la sintesi delle **raccomandazioni rivolte all'Italia per il 2019**⁵⁸.

Aggiustamenti di bilancio, la fiscalità ed economia sommersa. In primo luogo, la Commissione UE raccomanda di assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Intensificazione degli sforzi volti a combattere il lavoro sommerso. Si raccomanda di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro

⁵⁸ Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018, ([2018/C320/48](#)).

attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.

Politiche economiche volte a rilanciare gli investimenti in ricerca, innovazione e infrastrutture. Occorre porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

Durata dei processi e misure anticorruzione. Occorre ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

Crediti deteriorati, settore bancario e accesso delle imprese alle fonti di finanziamento. La Commissione raccomanda di favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

2. POLITICHE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

Contrasto all'evasione fiscale

In materia di attività di **contrasto all'evasione fiscale** il Governo rappresenta che nel corso del 2020 sono stati riscossi complessivamente dall'Agenzia delle Entrate **12,7 miliardi dall'attività di promozione della compliance e dall'attività di controllo**, di cui 8,2 miliardi derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, circa 1,2 miliardi sono il risultato dell'attività di promozione della *compliance* e 3,3 miliardi rappresentano le somme recuperate a seguito di riscossione coattiva. I risultati del 2020, non confrontabili con quelli del 2019 (pari a circa 17 miliardi), sono condizionati dagli effetti degli interventi normativi adottati nel corso dell'anno dal legislatore per sostenere le attività economiche a seguito del diffondersi dell'emergenza sanitaria Covid-19.

Il DEF sottolinea gli sforzi del Governo per il miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*). Nel complesso, le ultime stime sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (Aggiornamenti anni 2013- 2018) mostrano che in media, nel triennio 2016- 2018 il **tax gap complessivo**, ancora molto elevato, è stato pari a circa **106,3 miliardi**, di cui 94,7 miliardi ascrivibili a mancate entrate tributarie e 11,6 miliardi a mancate entrate contributive.

L'**evasione** tributaria e contributiva si è **ridotta nel 2018 di 3,1 miliardi** (-2,9 per cento rispetto al 2017), che corrisponde al saldo tra la riduzione dell'evasione tributaria (-3,7 miliardi) e l'aumento dell'evasione contributiva (+578 milioni); l'evasione **IVA** di circa 3,7 miliardi (da circa 36,9 miliardi nel 2017 a quasi 33,2 miliardi nel 2018), principalmente per gli effetti del meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di IVA. L'emersione dell'imponibile IVA ha determinato anche una riduzione dell'evasione di altre imposte. Registrano un miglioramento anche il *tax gap* in materia di **accise** sui prodotti energetici, in riduzione di 587 milioni, quello dell'**IRES** che diminuisce di circa 104 milioni, nonché, per importi minori, il *tax gap* dell'**IRAP**, dell'**IMU** e della **cedolare sulle locazioni**.

Per quanto concerne l'**IRPEF**, invece, il **tax gap aumenta di circa 709 milioni**, di cui 111 milioni sono riferiti ai lavoratori dipendenti irregolari e 598 milioni ai lavoratori autonomi e alle imprese. Ancora più marcata risulta la dinamica della propensione al *gap*, che nel 2018 si riduce di 1,3 punti percentuali, passando dal 21 per cento al 19,7 per cento. Tale diminuzione è più significativa se valutata al netto del *gap* attribuibile al lavoro dipendente irregolare, il cui valore passa dal 30,9 per cento del 2017 al 29 per cento del 2018 (1,9 punti percentuali).

In continuità con molte misure già adottate, le ultime manovre di bilancio hanno previsto, da un lato, l'introduzione di alcune importanti misure finalizzate al recupero di gettito nel corso del prossimo triennio, dall'altro, una strategia più ampia di contrasto all'evasione fiscale destinata a produrre effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un orizzonte temporale di medio-periodo.

Riguardo alle prime, a titolo esemplificativo, sono stati introdotti gli **indici sintetici di affidabilità (ISA)**, l'obbligo generalizzato della **fatturazione elettronica** e della trasmissione telematica dei corrispettivi. A queste misure, secondo il DEF, sarà associato un rinnovato impegno dell'Amministrazione finanziaria a proseguire le azioni volte a **semplificare regole e adempimenti** al fine di instaurare un nuovo "patto" con i contribuenti. Saranno agevolati i **pagamenti elettronici** e ridotti drasticamente i costi delle transazioni *cashless* (Piano Italia *Cashless*).

Valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale

Quanto alla **valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale per l'anno 2020** - effettuata ai sensi del comma 433 della legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) ai fini della destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale - nel corso del 2020, come anticipato, sono stati riscossi complessivamente dall'Agenzia delle Entrate 12,7 miliardi dall'attività di promozione della *compliance* e dall'attività di controllo. Per la valutazione delle maggiori entrate nei termini disposti dalla citata disposizione legislativa viene considerato il gettito incassato sui pertinenti capitoli/articoli di entrata del solo bilancio dello Stato per l'anno 2020. Al fine di valutare le maggiori entrate permanenti, il gettito incassato è confrontato sia con i versamenti risultanti nel Rendiconto generale dello Stato dell'anno precedente (2019), sia con le previsioni di cassa dell'anno 2020. Con riferimento ai capitoli/articoli dell'entrata del Bilancio dello Stato ove sono contabilizzate le riscossioni a mezzo ruolo (incluse quelle relative a interessi e sanzioni delle imposte dirette e indirette nonché quelle riguardanti l'accertamento con adesione), **gli incassi del 2020 (10,7 miliardi) evidenziano uno scostamento positivo di circa 4,8 miliardi rispetto alle previsioni di cassa iscritte in bilancio nell'anno medesimo (5,9 miliardi); rispetto agli incassi del 2019 (15,6 miliardi), le minori entrate realizzate nel 2020 sono pari a 4,9 miliardi.** Con riferimento al comparto del bilancio dello Stato, nella tabella seguente si riportano gli incassi degli esercizi 2019 e 2020 e le previsioni di cassa degli stessi anni. Rispetto a quanto riportato nella Nota di aggiornamento

del DEF 2020, i risultati del 2020 si riferiscono al preconsuntivo 2020, anziché alla stima basata sui dati a tutto agosto.

TABELLA VIII.1-1 BILANCIO DELLO STATO: ENTRATE A MEZZO RUOLO E MEDIANTE ACCERTAMENTO CON ADESIONE: CONFRONTI PREVISIONI-RISULTATI 2019 E 2020			
Valori in miliardi di euro	2019	2020	differenze
Previsioni di cassa capitoli/articoli ruoli e accertamento con adesione	13,2	5,9	-7,3
Risultati (incassi)	15,6	10,7	-4,9
DIFFERENZE	+2,4	+4,8	

3. POLITICHE SOCIALI

Spesa per prestazioni sociali

Il Documento prevede, relativamente agli **scenari futuri**, che dopo il picco di crescita del 10,6 per cento registrato nel 2020, la spesa per prestazioni sociali in denaro aumenti secondo un ritmo di crescita contenuto nel 2021, pari allo 0,7 per cento.

Nel 2022, si prevede una lievissima riduzione e quindi una crescita dell'1,9 per cento in media d'anno nel biennio 2023-2024. A fronte di tale dinamica, le prestazioni sociali in rapporto al PIL scenderanno dal 23,2 per cento del 2021 al 21,2 per cento nel 2024. All'interno dell'aggregato, diversamente dalla spesa pensionistica, le altre prestazioni sociali in denaro sono previste diminuire secondo tassi crescenti nel biennio 2021-2022, pari rispettivamente a -2,9 per cento nell'anno in corso e -6,9 per cento il prossimo anno. Successivamente, l'intensità di riduzione si affievolirà al -0,4 per cento e la variazione annua tornerà in territorio positivo nel 2024, al +0,8 per cento.

Le previsioni tengono conto, tra l'altro, della proroga per il 2021 dell'assegno di natalità (c.d. *bonus bebé* ed estensione dei beneficiari), della c.d. Ape sociale, nonché della proroga degli interventi di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica, ulteriormente estesa dal decreto Sostegni.

Politiche sociali

Il Documento ricorda, tra gli **interventi di politiche sociali adottati nel 2020 per sostenere le famiglie durante l'emergenza sanitaria** (complessivamente 6,2 miliardi nel 2020, 0,6 miliardi nel 2021, e 0,4 miliardi annui nel periodo 2022-2024) quelli diretti a consentire l'assistenza dei figli in conseguenza dei provvedimenti di chiusura dei servizi dell'infanzia e delle scuole, per tutelare i lavoratori durante i periodi trascorsi in quarantena e garantire l'assistenza ai familiari di lavoratori affetti da disabilità (3 miliardi nel 2020). Si segnala, inoltre, l'istituzione del Reddito di emergenza (oltre 0,9 miliardi nel 2020), e l'estensione, dal 20 luglio 2020, anche ai soggetti diciottenni, dei benefici incrementativi in materia di trattamenti di invalidità civile, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 152/2020 (0,18 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi dal 2021). Sono stati altresì finanziati interventi di solidarietà alimentare erogati dai Comuni ai soggetti che versano in stato di bisogno (circa 0,8 miliardi nel 2020).

Manovra di finanza pubblica 2021-2023

La **legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020)** ha previsto risorse per complessivi 8 miliardi nel 2022 e 7 miliardi dal 2023 destinate al finanziamento della delega per la riforma fiscale e l'introduzione dell'assegno unico universale.

Contestualmente, il fondo per l'assegno universale e i servizi alla famiglia previsto dalla legge di bilancio per il 2020, al netto degli utilizzi previsti, è stato incrementato per circa 2,6 miliardi nel 2021. Contemporaneamente, a favore delle famiglie sono stati prorogati al 2021 l'assegno di natalità (0,34 miliardi nel 2021 e 0,4 miliardi nel 2022) e il congedo di paternità, che viene elevato da 7 a 10 giorni (circa 0,1 miliardi nel 2021).

La tabella che segue riporta gli effetti finanziari (in milioni) dei principali interventi dell'ultima manovra di finanza pubblica in tema di politiche sociali:

Tabella 1. Effetti netti della manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto della PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
Famiglia e politiche sociali	-1.629	-1.175	-658	-693
Proroga assegno di natalità	-340	-400	0	0
Incremento del Fondo di solidarietà comunale per l'ampliamento dei servizi sociali e il potenziamento asili nido	-217	-356	-451	-547
Misure per il sostegno dei disabili	-208	-91	-85	-40
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	-160	-180	0	0
Congedo di paternità	-114	0	0	0
Fondo non autosufficienze	-100	-100	-100	-100
Fondo indigenti	-40	0	0	0
Altri interventi per la famiglia e le politiche sociali	-450	-48	-22	-6

Provvedimenti adottati nell'anno in corso

Per quanto riguarda i **provvedimenti adottati nel corso del 2021** in ambito sociale e a tutela delle famiglie si è previsto il rifinanziamento dei fondi per il reddito di cittadinanza (1 miliardo nel 2021) e per il reddito di emergenza con ampliamento della platea dei beneficiari (circa 1,5 miliardi nel 2021).

È stata riconosciuta dal 13 marzo fino al 30 giugno 2021 la possibilità – già prevista, per alcuni periodi del 2020 – per i lavoratori dipendenti di ricorrere al lavoro agile o, in alternativa, ad un congedo straordinario

retribuito, per il periodo corrispondente alla quarantena o alla sospensione dell'attività didattica di figli minori. Ai lavoratori autonomi, al personale del comparto sicurezza e difesa e ai lavoratori dipendenti del settore sanitario è stata data la possibilità di fruire della corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di assistenza dei figli (complessivamente 0,23 miliardi nel 2021). Sono state inoltre incrementate le risorse a beneficio degli enti del terzo settore (0,1 miliardi nel 2021) e per le politiche di inclusione e sostegno delle persone con disabilità (0,1 miliardo nel 2021).

La tabella che segue mostra gli effetti finanziari (in milioni) dei principali provvedimenti di politica sociale adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da COVID-19:

Tabella 2. Effetti netti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2021	2022	2023	2024	2021
Famiglia e politiche sociali	-6.167	-569	-409	-409	-409
Congedi parentali, voucher e tutele periodi trascorsi in quarantena	-3.017	-39	0	0	0
Reddito di emergenza	-966	0	0	0	0
Interventi per fronteggiare l'emergenza alimentare	-850	0	0	0	0
Garanzia mutui prima casa	-500	0	0	0	0
Sentenza della Corte costituzionale in materia di trattamenti di invalidità civile	-178	-400	-400	-400	-400
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	-160	0	0	0	0
Fondo per le politiche della famiglia	-150	0	0	0	0
Misure per il terzo settore	-100	-70	0	0	0
Fondo non autosufficienze	-90	0	0	0	0
Altri interventi per la famiglia e le politiche sociali	-155	-60	-9	-9	-9

4. SANITÀ

Per quanto riguarda le politiche per il contrasto del COVID-19 messe in atto dal Governo, nelle **premesse**, il Documento ricorda che la campagna vaccinale è in corso dall'inizio dell'anno con l'obiettivo di somministrare i vaccini all'80 per cento della popolazione italiana entro l'autunno; sono inoltre state autorizzate terapie da anticorpi monoclonali in grado di ridurre la gravità della malattia se somministrate dopo i primi sintomi o anche in via preventiva su soggetti non vaccinati. Inoltre, si ribadisce che il Governo utilizzerà tutti gli strumenti a disposizione, dalla campagna di vaccinazione, all'impulso alla ricerca medica e al rafforzamento del Sistema sanitario nazionale, per uscire dal periodo emergenziale.

Dinamiche demografiche e spesa sanitaria per Long-term care

Per quanto riguarda gli **scenari di lungo periodo**, si sottolinea come il crescente **invecchiamento demografico** comporti una riduzione significativa della quota di popolazione attiva e l'emergere di maggiori esigenze di cura e assistenza sanitaria per una parte estesa della popolazione. Ne conseguono proiezioni delle **spese per l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine**. Per quanto riguarda le previsioni demografiche, il Documento ricorda che le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2019, ovvero: un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2025 e decrescente successivamente; un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. Tuttavia, l'Istat, sulla base delle rilevazioni del Censimento permanente, ha rivisto al ribasso il numero di residenti in Italia per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. Inoltre, sulla base del Bilancio demografico mensile, Istat ha anche aggiornato il dato della popolazione complessiva al 31 dicembre 2020: rispetto al livello della popolazione del 2021 stimato da Eurostat nelle previsioni demografiche con base 2019, i nuovi dati mostrano una riduzione di circa 944 mila soggetti. In questo contesto, gli effetti negativi prodotti dall'epidemia Covid-19 hanno solo in parte contribuito ad amplificare la tendenza ormai consolidata al declino di popolazione che è comunque in atto dal 2015 e che ha conseguenze anche sulla **spesa sanitaria per Long-term care**, in particolare, quella indirizzata a favorire il processo di deistituzionalizzazione degli anziani, a rafforzare i servizi sociali domiciliari e garantire ulteriori servizi socio-assistenziali in favore della

disabilità e contro la marginalità. I risultati dell'esercizio di previsione della spesa sanitaria⁵⁹ rilevano che, dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione presenta un profilo crescente a partire dal 2024. La spesa sanitaria si attesta attorno all'7,7 per cento del PIL nel 2060 e al 7,6 per cento del PIL nel 2070. Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, la componente socioassistenziale della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,5 per cento nel 2070. La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per LTC è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Relativamente alle indennità di accompagnamento (c.d. *cash benefits*), in considerazione della specificità della prestazione costituita da importi monetari erogati a favore del beneficiario e non dall'acquisto di beni e servizi, l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente "agganciato" alla dinamica del PIL pro capite a partire dal 2024. Sempre sulla base di un'ipotesi tecnica di natura preliminare, la spesa per Long-Term Care, recepisce anche i costi programmaticamente legati al finanziamento di alcuni progetti finanziati tramite il *NextGenerationEU*.

La tabella che segue mostra l'evoluzione della spesa sanitaria in percentuale rispetto al PIL, evidenziando la componente Long-Term Care fino al 2045:

Tabella 1.	Previsioni della spesa pubblica per sanità in % PIL (fino al 2045)							
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
Spesa sanitaria	7,1	6,6	7,5	6,4	6,7	7	7,2	7,5
di cui								
componente LTC	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9
LTC - comp.								
socio-	1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3
assistenziale								

Spesa sanitaria 2019-2021

Per quanto concerne la spesa sanitaria, con riferimento al **periodo 2019-2021**, si prevede l'imputazione al 2022 dei costi per il rinnovo dei contratti per il personale dipendente non dirigente nonché l'attribuzione al 2023

⁵⁹ Il Documento chiarisce che, secondo l'approccio consolidato, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia dello scenario di riferimento la quale recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria. La metodologia dello scenario di riferimento è applicata a partire da 2024. Per il periodo precedente, i valori sono coerenti con la previsione della spesa sanitaria sottostante il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente del DEF 2021.

degli oneri per il rinnovo dei contratti dei dirigenti e delle convenzioni relative all'assistenza medico generica e ai professionisti della medicina ambulatoriale interna. La previsione riflette, inoltre, la maggiore spesa necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del COVID-19, inclusa quella afferente al Commissario straordinario⁶⁰, e sconta infine un'ipotesi di contenimento dei costi legati al COVID-19 in ragione di una presunta minore pressione sulle strutture sanitarie.

Infine, in considerazione del fatto che l'aggregato di spesa sanitaria oggetto di previsione include solo le voci di spesa di natura corrente, in base ad un'ipotesi tecnica di natura preliminare, vengono inclusi i maggiori oneri correnti connessi ai progetti che programmaticamente saranno finanziati tramite il *NextGenerationEU*.

La tabella che segue mette in evidenza la percentuale della spesa sanitaria pregressa e previsionale in percentuale al PIL ed il relativo tasso di variazione annuo:

Tabella 2.	SPESA SANITARIA 2017 – 2020				Previsionale SPESA SANITARIA 2021 – 2024			
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Spesa Sanitaria	112.185	114.318	115.710	123.474	127.138	123.622	126.231	124.410
In % di PIL	6,5%	6,5%	6,5%	7,5%	7,3%	6,7%	6,6%	6,3%
Tasso di var. in %	-	1,9%	1,2%	6,7%	3,0%	-2,8%	2,1%	-1,4%

Il livello del fabbisogno sanitario nazionale

Inoltre, il **livello del fabbisogno sanitario nazionale è stato ulteriormente incrementato per 0,2 miliardi nel 2020, 0,5 miliardi nel 2021, 1,5 miliardi nel 2022 e 1 miliardo dal 2023 al 2031**. Tra gli altri interventi nel settore della sanità, il Documento ricorda la riduzione dell'IVA per le cessioni di dispositivi medici e di protezione individuale per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (0,25 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi dal 2021).

Il Documento sottolinea (capitolo VI “Aspetti istituzionali delle finanze pubbliche”, par. VI.2 “Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica”) che l'ultimo Patto per la salute, stipulato il 18 dicembre 2019 e relativo al triennio 2019-2021, aveva fissato il livello del finanziamento del SSN (già

⁶⁰ Il Documento ricorda che la legge n. 178/2020 e il decreto legge n.41/2021 affidano al suddetto Commissario oltre 3 miliardi di euro per il 2021 per l'acquisto di farmaci e la somministrazione dei vaccini.

stabilito dalla Legge di Bilancio 2019 per il triennio 2019-2021), rispettivamente in 114.474, 116.474 e 117.974 milioni. Tale livello, tuttavia, con riferimento agli anni 2020 e 2021 è stato successivamente incrementato in misura rilevante dai provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus SARS-COV-2, in ultimo dalla Legge di Bilancio per il 2021, nonché dal recente Decreto legge Sostegni.

Infatti, per il 2020 il finanziamento del SSN è risultato pari a 120.557 milioni e per il 2021, e pari a 121.987 milioni, con un incremento, quindi, di circa 4 miliardi annui rispetto ai valori condivisi in sede pattizia.

Manovra di finanza pubblica 2021-2023

Più in particolare, la **manovra di finanza pubblica per il triennio 2021-2023 (legge n. 178 del 2020)**, ha **incrementato nel 2021 il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale di 1 miliardo di euro** e ha finanziato **l'adozione di un piano strategico nazionale per la somministrazione dei vaccini** e per la **prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2** (circa 0,6 miliardi nel 2021) nonché l'acquisto di vaccini anti SARS-CoV-2 e di farmaci per la cura dei pazienti con COVID-19 (0,4 miliardi nel 2021).

Rilevano, inoltre, le risorse previste per le indennità di esclusività della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria (circa 0,3 miliardi annui dal 2021), per l'indennità di specificità del personale infermieristico del servizio sanitario nazionale (circa 0,2 miliardi dal 2021) e per l'aumento dei contratti di formazione specialistica dei medici (oltre 0,3 miliardi nel quadriennio 2021-2024).

La tabella che segue evidenzia gli effetti finanziari (in milioni) dell'ultima manovra di finanza pubblica:

Tabella. 3 Effetti netti dell'ultima manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto della PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
Sanità**	-2.811	-706	-393	-401
Adeguamento del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard	-1.000	0	0	0
Adozione piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione del Covid-19	-644	0	0	0
Fondo vaccini*	-400	0	0	0
Indennità di esclusività per la dirigenza medica	-258	-258	-258	-258
Indennità di specificità per gli infermieri	-173	-173	-173	-173
Contratti formazione specialistica dei medici*	-84	-84	-87	-87
Indennità al personale sanitario per le attività di tutela del malato	-52	-52	-52	-52
Edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico	-30	-40	-70	-80
Processi di riorganizzazione dei servizi sanitari	0	0	300	300
Altri interventi per la sanità	-171	-100	-54	-52

* Per tali interventi è stata considerata anche la quota finanziata con il fondo per anticipare le risorse del Next Generation UE in base alle finalizzazioni disposte con la legge di bilancio, indicando la corrispondente compensazione sul saldo del conto PA.

** Agli effetti riportati nella tavola si sommano 1,1 miliardi destinati alla proroga per il 2021 del personale sanitario assunto a tempo indeterminato in ragione delle straordinarie esigenze legate al Covid-19, finanziati con le risorse del programma Next Generation UE. La tavola non considera le risorse del Next Generation UE non finalizzate con la legge di bilancio.

Per quanto attiene la spesa farmaceutica, il capitolo VI.2 del Documento (vedi *supra*), rammenta che i vincoli sulla spesa farmaceutica, sono stati modificati dalla Legge di Bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020). In particolare, a decorrere dal 2021 il tetto della spesa farmaceutica convenzionata è stato rideterminato al valore del 7 per cento, corrispondentemente, con riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, il tetto è stato incrementato al 7,85 per cento, con possibilità di rideterminare tali percentuali annualmente in sede di legge di bilancio.

La legge di bilancio 2021 ha anche rivisto il meccanismo correttivo del *payback* (in caso di sfondamento dei tetti della spesa farmaceutica) con l'obiettivo di chiudere il contenzioso che le aziende farmaceutiche hanno promosso a partire dal 2013 (a questo proposito si ricorda che, in attuazione delle disposizioni previste dalla Legge di Bilancio 2021, nel marzo 2021 è stato chiuso il contenzioso relativo al *payback* 2018).

Spesa sostenuta per gli interventi sanitari adottati nel 2020 per contrastare l'emergenza COVID-19

Il Documento illustra anche la spesa sostenuta per gli interventi sanitari (adottati nel 2020) per contrastare l'emergenza COVID-19, per i quali sono stati complessivamente previsti 8,2 miliardi nel 2020, 1,3 miliardi nel 2021, 1,9 miliardi nel 2022, 1,4 miliardi annui nel 2023 e 2024.

Nel dettaglio, sono state assegnate risorse al Dipartimento della protezione civile e al Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19 per l'acquisto di dispositivi medici, di protezione individuale e di sostanze disinfettanti, per il potenziamento della capienza delle strutture ospedaliere e per l'acquisizione di apparecchiature per i reparti di terapia intensiva e sub-intensiva (3,4 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi nel 2021).

Sempre nel 2020, per il rafforzamento delle reti ospedaliere, di assistenza territoriale pubblica in regime convenzionato e domiciliari sono stati stanziati quasi 3 miliardi e sono stati finanziati l'assunzione e l'incremento delle prestazioni di lavoro straordinario di medici e personale sanitario, anche militare, e l'aumento del numero di borse di studio degli specializzandi (1,2 miliardi nel 2020).

La tabella che segue evidenzia gli effetti finanziari (in milioni) dei principali interventi adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da COVID-19:

Tabella 4. Effetti netti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)					
	2020	2021	2022	2023	2024
Sanità	-8.227	-1.268	-1.902	-1.399	-1.401
Acquisto straordinario farmaci, attrezzature e materiali igienicosanitari	-3.419	-348	0	0	0
Rafforzamento reti sanitarie ospedaliere e territoriali e assistenza domiciliare	-2.964	0	0	0	0
Interventi personale sanitario	-1.246	-81	-80	-75	-75
Incremento livello finanziamento Servizio sanitario nazionale (quota non finalizzata)	-160	-500	-1.500	-1.000	-1.000
Requisizione beni in uso o in proprietà	-150	0	0	0	0
Altri interventi per la sanità	-288	-339	-322	-324	-326

Provvedimenti adottati nell'anno in corso

Infine, il Documento ricorda i **provvedimenti adottati nel 2021** in ambito sanitario, ai quali sono stati **destinati circa 4,6 miliardi** per l'acquisto di vaccini anti SARS-CoV2 e farmaci per la cura dei pazienti affetti da COVID-19 (complessivamente 2,8 miliardi nel 2021).

In aggiunta, per rafforzare il piano strategico vaccinale sono stati previsti complessivamente oltre 0,7 miliardi: dei quali circa 0,35 miliardi destinati al coinvolgimento, in qualità di vaccinatori, dei medici di medicina generale, dei medici specialisti ambulatoriali convenzionati interni, dei pediatri di libera scelta, degli odontoiatri, dei medici di continuità assistenziale dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi, mentre alle attività relative alla logistica, allo stoccaggio e alla somministrazione dei vaccini e alle campagne di informazione e sensibilizzazione della popolazione sono stati destinati circa 0,39 miliardi.

Contestualmente sono state assegnate risorse al Commissario straordinario per l'emergenza (0,85 miliardi nel 2021). Infine, sono state incrementate le risorse per agevolazioni finanziarie destinate al potenziamento della ricerca e la riconversione industriale del settore biofarmaceutico per la produzione di nuovi farmaci e vaccini per fronteggiare in ambito nazionale le patologie infettive emergenti (0,2 miliardi nel 2021), mentre un fondo di nuova istituzione è stato destinato a rimborsare le spese sostenute nell'anno 2020 dalle Regioni e Province autonome per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza (1 miliardo in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno).

5. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

Il capitolo VII della Sezione II del DEF è dedicato alle risorse destinate alla **coesione territoriale e ai fondi nazionali addizionali**.

Nel **paragrafo VII.1** vengono esposti i dati relativi alle **risorse** della programmazione **nazionale** a valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC) e di quella **comunitaria** attraverso i Fondi SIE (FERS, FSE, FEASR, FEAMP) destinate allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale.

Le risorse del **Fondo Sviluppo e coesione** sono esposte con riferimento sia al ciclo di **programmazione 2014-2020**, ormai in fase di attuazione avanzata, che al nuovo **ciclo 2021-2027**, per il quale è stato recentemente autorizzato un primo stanziamento di 50 miliardi dall'art. 1, co. 177, della legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020).

Per quel che concerne, invece, le risorse per i programmi comunitari dei Fondi SIE, **nelle more dell'adozione del nuovo Accordo di Partenariato 2021-2027**, le tabelle riportate nel DEF (come precisato nella *Tabella VII.1.1*) sono riferite solo a quelle del ciclo di programmazione 2014/2020.

<i>Milioni di euro</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Totale 2021-2024</i>
Fondo sviluppo e coesione	6.747	10.001	11.517	8.999	50.282	80.799
Ciclo 2014-2020 (<i>termine 2025</i>)	6.747	7.090	7.658	7.638	14.438	36.824
Ciclo 2021-2027 (<i>termine 2030</i>)		2.911	3.859	1.361	35.844	43.975
Programmazione UE 2014-2020						
Risorse UE	4.326	7.100	7.100	7.580	1.200	22.980
- FESR (Sviluppo regionale)	1.732	3.600	3.700	3.950		11.250
- FSE (Fondo sociale)	1.037	2.300	2.300	2.400		7.000
- FEASR (Sviluppo rurale)	1.521	1.100	1.000	1.100	1.200	4.400
- FEAMP (Pesca)	36	100	100	130		330
Cofinanziamento nazionale	3.329	4.030	3.980	4.560	1.200	13.770
- FESR (Sviluppo regionale)	1.083	1.550	1.600	1.850		5.000
- FSE (Fondo sociale)	695	1.300	1.300	1.500		4.100
- FEASR (Sviluppo rurale)	1.521	1.100	1.000	1.100	1.200	4.400
- FEAMP (Pesca)	30	80	80	110		270
Ulteriori risorse nazionali (Piano Azione Coesione - PAC)	300	350	350	400	400	1.500

1 La programmazione nazionale: il Fondo sviluppo e coesione

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo **strumento finanziario nazionale** principale attraverso cui vengono attuate le **politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali** in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il FSC è ripartito con apposite **delibere del CIPESS**, secondo la chiave di riparto **80%** al Mezzogiorno e **20%** al Centro-Nord

Nel paragrafo VII.2, il DEF illustra il complesso delle risorse del Fondo Sviluppo e coesione disponibili in bilancio **per il periodo 2021-2030**, pari a complessivi **80.799 milioni**.

Tale importo complessivo comprende, per **circa 44 miliardi**, le risorse assegnate per il ciclo di **programmazione 2021-2027**, stanziato dall'art. 1, co. 177, della legge di bilancio 2021 (che dovranno essere programmate nei prossimi anni secondo le regole introdotte dalla legge di bilancio medesima). I **restanti 36,8 miliardi** sono destinati agli interventi del precedente ciclo di **programmazione 2014-2020**.

La programmazione delle risorse per il ciclo 2014-2020

Per il **ciclo di programmazione 2014-2020** la dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione è stata autorizzata dall'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) nella misura complessiva di **54.810 milioni**.

La norma ne ha disposto l'immediata **iscrizione in bilancio** nel limite dell'**80 per cento** (43.848 milioni). La restante quota del **20 per cento (10.962 milioni)** è stata **iscritta** in bilancio con la **legge n. 232/2016** (legge di bilancio 2017) per gli anni 2020-2025, estendendo quindi il profilo finanziario pluriennale del Fondo Sviluppo e coesione fino all'anno 2025, in luogo del precedente limite riferito all'anno 2023.

Successivamente, le risorse per il ciclo 2014-2020 sono state **ulteriormente incrementate**:

- dalla legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017), per un importo pari a **5 miliardi** per il 2021 e annualità seguenti;
- dalla legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), che ha previsto un ulteriore rifinanziamento del Fondo Sviluppo e Coesione per il ciclo 2014-2020 per **4 miliardi** complessivi, nella misura di 800 milioni per ciascuna annualità dal 2019 al 2023 (in II Sezione);
- dalla legge di bilancio per il 2020, che ha rifinanziato il FSC per **5 miliardi**, nella misura di 800 milioni per ciascuna annualità 2021 e

2022, di 1.000 milioni per le annualità 2023 e 2024 e di 1.400 milioni per il 2025 (anno terminale del rifinanziamento), in II Sezione.

Nel complesso, dunque, le risorse complessivamente autorizzate per la programmazione 2014-2020 ammontano a **68.810 milioni di euro**.

Per la programmazione delle risorse del ciclo 2014-2020, la disciplina introdotta dall'art. 1, commi 703-706, della legge n. 190/2014 ha previsto:

- l'impiego della dotazione finanziaria del Fondo per obiettivi strategici relativi ad **aree tematiche nazionali** individuate in linea con la programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei dall'Autorità politica per la coesione;
- la definizione di **piani operativi** per ciascuna area tematica da parte della **Cabina di regia** - istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016 - nel rispetto del principio (ex art. 1, co. 6, L. n. 147/2013) che riserva l'impiego delle risorse del FSC per un importo non inferiore **all'80%** per interventi nelle **regioni del Sud**;
- la ripartizione della dotazione finanziaria del FSC tra le aree tematiche nazionali mediante **delibere del CIPE**.
- nelle **more** dell'adozione della delibera di ripartizione per aree tematiche, è stata data facoltà al **CIPE** di provvedere alla definizione e approvazione, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un **piano stralcio** per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori (ai sensi dell'art. 1, comma 703, lett. d) della legge 190/2014).

Il DEF – nella **Tabella VII.2-1** – analizza gli utilizzi delle risorse del FSC relative al periodo di programmazione 2014-2020, indicandone le residue disponibilità ancora da programmare.

Del complesso delle risorse autorizzate (68,8 miliardi), il DEF indica l'importo di **51,2 miliardi** quale assegnazioni da parte del CIPE, mediante i seguenti strumenti di programmazione:

- **6,5 miliardi** per i c.d. **piani stralcio**;
- **15 miliardi** per i **piani territoriali**;
- **24,2 miliardi** per i **piani operativi**;
- **2,7 miliardi** per interventi disposti dal CIPE sulla base di specifiche **norme di legge**;
- **2,7 miliardi** per interventi di **vario** genere.

Nell'ambito delle predette assegnazioni operate dal CIPE, il DEF indica in **12,3 miliardi** gli utilizzi disposti in **via legislativa**, ai quali si aggiungono **3,5 miliardi** di **nuove assegnazioni FSC per la lotta all'emergenza Covid**.

Nel complesso, dunque, secondo quanto esposto nel DEF, le risorse del FSC 2014-2020 ancora **disponibili** alla data **31 dicembre 2020** ammonterebbero a **1.757 milioni**.

Nel DEF si ricorda come la programmazione FSC 2014-2020 sia stata interessata da due momenti di **riprogrammazione** del quadro generale, al fine di **accelerare la capacità** di spesa delle amministrazioni, centrali e regionali, e **rafforzare i livelli di attuazione delle risorse per le politiche di coesione**, il cui scarso grado di utilizzo e avanzamento negli ultimi anni non è ritenuto compatibile con le esigenze di un'area che evidenzia gravi ritardi infrastrutturali e dinamiche tanto divergenti nella performance economica rispetto al resto d'Italia e d'Europa.

Il primo è costituito dall'**articolo 44 del D.L. n. 34 del 2019**, il quale prevede una riclassificazione degli attuali documenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativi ai vari cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020), effettuata dall'Agenzia per la coesione, sentite le amministrazioni interessate.

La riprogrammazione è finalizzata alla predisposizione di **unico** Piano operativo denominato «**Piano sviluppo e coesione**» per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, in sostituzione degli attuali molteplici documenti programmatori, al fine di garantire un **coordinamento unitario in capo a ciascuna Amministrazione**, articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione dei Fondo Strutturali Europei (SIE), fermo restando il vincolo di destinazione territoriale delle risorse secondo la chiave di riparto 80% alle aree del Mezzogiorno e 20% alle aree del Centro-Nord.

Al riguardo, il DEF sottolinea che “È di prossima approvazione la delibera quadro - di cui all'informativa al CIPRESS del 15 dicembre 2020 - e riunione preparatoria del 15 aprile u.s. ai fini dell'adozione dei singoli Piani sviluppo e coesione. Con successiva delibera da adottare entro il 30 giugno 2021, inoltre, saranno definite regole unitarie per il trasferimento delle risorse FSC afferenti ai diversi cicli di programmazione”.

Il secondo è connesso all'emergenza sanitaria determinata dalla **pandemia di COVID-19**, per la quale è stata attivata una ulteriore procedura di riprogrammazione delle risorse del FSC, mirata a consentirne la destinazione, in via eccezionale, per interventi diretti a fronteggiare l'emergenza.

In particolare, l'**articolo 241 del D.L. n. 34 del 2020** (c.d. decreto rilancio) ha autorizzato per gli anni 2020 e 2021 **l'utilizzo in via eccezionale delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** per

qualsiasi tipologia di intervento connesso a **fronteggiare l'emergenza sanitaria**, economica e sociale conseguente alla pandemia da Covid-19.

Tale possibilità è stata introdotta **in coerenza** con la **facoltà di riprogrammazione** che, per le stesse finalità, è stata concessa alle amministrazioni titolari dei Programmi operativi dei **Fondi strutturali** e di investimento europei (SIE) 2014-2020, ai sensi del regolamento (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 e del regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020. In particolare, con il [Regolamento \(UE\) 2020/558](#) è stata autorizzata la riprogrammazione dei Programmi dei Fondi strutturali 2014-2020 per certificare le spese per l'emergenza Covid-19 al tasso di cofinanziamento UE al 100% (*cf. § seguente*).

A seguito delle suddette iniziative europee, l'**articolo 242** del citato **D.L. n. 34/2020** (c.d. rilancio) ha introdotte nell'ordinamento le norme per consentire alle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi attuativi dei Fondi strutturali 2014-2020 di disporre di questa **flessibilità** per l'impiego dei fondi a sostegno delle spese per l'emergenza Covid-19. Trattandosi di spese esclusivamente a carico della UE (100 per cento di cofinanziamento), le **risorse erogate** dall'Unione europea **a rimborso** delle spese emergenziali saranno **riassegnate alle stesse Amministrazioni** che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere **destinate** alla realizzazione di **Programmi operativi complementari (POC)** vigenti o da adottarsi, assicurando così la salvaguardia delle finalità proprie della politica di coesione.

L'utilizzo di risorse comunitarie per finanziare interventi non previsti nei Programmi Operativi dei Fondi strutturali ha reso necessario - nelle more della riassegnazione delle risorse rimborsate dall'Unione europea - reperire fonti alternative di copertura per assicurare gli impegni già assunti relativi ad interventi sostituiti da quelli emergenziali. La copertura viene assicurata attraverso la **riprogrammazione delle risorse FSC**, ovvero attraverso nuove assegnazioni di risorse FSC nei limiti delle disponibilità, fermo restando che tali risorse rientreranno nella disponibilità del FSC nel momento in cui saranno rese disponibili le risorse rimborsate dall'Unione europea.

In data **10 luglio 2020** il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e i Ministri titolari di Programmi operativi nazionali (PON) hanno sottoscritto un **protocollo d'intesa interministeriale**, con il quale è stato indicato l'ammontare delle risorse di ciascun PON da destinare all'emergenza da COVID-19 attraverso la rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato.

Nelle sedute del **28 luglio 2020** e del **29 settembre 2020** il CIPE ha approvato [numerose delibere](#) attuative di quanto previsto dagli articoli 241 e 242 del D.L. n. 34 del 2020.

Le **nuove risorse** assegnate a tale fine ammontano complessivamente a **3.537,9 milioni** a valere sulla programmazione 2014-2020 (di cui 2.235,7 milioni di nuove risorse destinate alle regioni del Centro-Nord).

Per quanto riguarda, infine, le situazioni che non necessitano di ulteriori assegnazioni, per le quali è prevista la sola **informativa al CIPE**, le **riprogrammazioni** che hanno riguardato le **regioni del Mezzogiorno** ammontano complessivamente a **3.979,1 miliardi** (come riportato nel [“Rapporto sull’azione di governo, settembre 2020-febbraio 2021”](#), presentato dal Ministro *pro tempore* per il Sud e la coesione territoriale Provenzano, cfr. tabella a pag. 17).

Per quanto riguarda lo **stato di attuazione** degli interventi finanziati con le risorse FSC 2014-2020 (complessivamente 68,8 miliardi), il quadro risulta assai sconsigliante, come evidenziato nell’ultimo **Bollettino bimestrale della RGS sul “Monitoraggio delle politiche di coesione”**, aggiornato al 31 dicembre 2020.

<i>FSC 2014-20</i>	<i>Programmato</i>	<i>Impegnato</i>	<i>Pagato</i>	<i>% impegni</i>	<i>% pagamenti</i>
Patti per lo sviluppo	14.452,0	3.231,1	1.150,3	22,4	8,0
Piani operativi, piani stralcio, C.I.S.	26.085,2	3.430,2	936,9	13,1	3,6
Piano stralcio Difesa del suolo	800,7	569,4	151,1	71,1	18,9
Contributi ai comuni per crescita (art. 30 DL 34/2019)	500,0	334,9	208,1	67,0	41,6
Altri interventi FSC	5.513,7	1.598,0	747,8	29,0	13,6
TOTALE	47.351,5	9.163,5	3.194,1	19,3	6,7

Si riportano di seguito i dati, estrapolati dal Bollettino, riferiti ai piani/interventi aventi somme assegnate di particolare entità.

<i>FSC 2014-20</i>	<i>Programmato</i>	<i>Impegnato</i>	<i>Pagato</i>	<i>% impegni</i>	<i>% pagamenti</i>
<i>Patti per lo sviluppo</i>					
Campania	2.790,2	672,3	138,2	24,1	4,9
Sicilia	2.330,4	396,2	246,3	17,0	10,6
Puglia	2.081,5	480,2	63,6	23,1	3,1
Sardegna	1.509,6	210,2	120,8	14,7	8,0
Calabria	1.208,7	268,2	19,7	22,2	1,6
<i>Piani operativi</i>					
Infrastrutture	16.920,4	381,8	80,5	2,3	0,5
Ambiente	2.887,2	506,9	43,9	17,6	1,5
Imprese	2.498,0	1.285,2	488,6	51,4	19,6

<i>FSC 2014-20</i>	<i>Programmato</i>	<i>Impegnato</i>	<i>Pagato</i>	<i>% impegni</i>	<i>% pagamenti</i>
Cultura	1.000,0	168,4	58,8	16,8	5,9
<i>Piani stralcio</i>					
Banda ultra larga	3.508,9	610,0	4,7	17,4	0,1

Le risorse per il ciclo 2021-2027

In relazione al **ciclo 2021-2027**, la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, co. 177) ne ha autorizzato un primo finanziamento di **50 miliardi**, nella misura di 4 miliardi per il 2021, di 5 miliardi annui dal 2022 al 2029 e di 6 miliardi per il 2030.

Per effetto dell'utilizzo di parte di tali risorse a copertura degli oneri recati da alcune disposizioni della stessa legge di bilancio, la disponibilità complessiva risulta attualmente pari a **43,9 miliardi**.

In analogia al precedente ciclo, il comma 178 ha precisato l'impiego delle risorse FSC 2021-2027 per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale, sulla base delle cinque missioni previste nel "Piano Sud 2030", in coerenza con gli obiettivi e le strategie definite per il periodo di programmazione 2021-27 dei Fondi strutturali e di investimento europei.

Il DEF sottolinea che tali azioni dovranno essere altresì realizzate in linea con le politiche settoriali e le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), secondo un principio di complementarità e addizionalità delle risorse.

Gli interventi del FSC 2021-27 saranno attuati nell'ambito di singoli "Piani Sviluppo e Coesione" riferiti a ciascuna amministrazione, definiti secondo i principi previsti dall'articolo 44 del D.L. n. 34 del 2019 ed approvati con delibere del CIPESS.

Si rileva che, rispetto alle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2021 in conto **competenza** per il FSC (cap. 8000/MEF), pari a **10.000,7 milioni** (di cui 7.090,6 milioni del ciclo 2014-2020 e 2.910,1 milioni del ciclo 2021-2027), sono autorizzate spese in **cassa** per soli **2.872,7 milioni**.

Tale differenza tra la dotazione di competenza e quella di cassa è destinata a determinare, alla chiusura dell'anno finanziario, un incremento delle somme in conto **residui**.

In base al meccanismo contabile già previsto per il ciclo 2014-2020 e confermato per il ciclo 2021-2027, le risorse iscritte nel bilancio dello Stato vengono trasferite in una apposita contabilità del Fondo di rotazione gestito dalla

RGS-IGRUE, sulla base dei fabbisogni finanziari in relazione alle esigenze di spesa. Il Ministero dell'economia assegna le risorse in favore delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei Piani approvati dal CIPRESS e provvede a effettuare i pagamenti.

In sostanza, vengono **trasferite** dal bilancio dello Stato al conto di tesoreria **solo le risorse autorizzate in cassa**. Pertanto, gli **stanziamenti in conto competenza** che eccedono la cassa, che vengono impegnati in corso d'anno, non potendo essere trasferite (cioè pagate), **vanno ad incrementare** le somme già presenti in conto **residui** sul capitolo del bilancio dello Stato. Al 1° gennaio 2021 sono stimate (d.d.l. di bilancio 2021) in 30,4 miliardi, alle quali andranno ad aggiungersi gli oltre 7 miliardi di differenza tra competenza e cassa per il 2021.

Quello dei **residui** è un fenomeno contabile assai preoccupante, che è cresciuto in maniera esponenziale, passando dai 6,4 miliardi del 2013 ai **25,2 miliardi accertati al 1° gennaio 2020**.

2. I Fondi strutturali

Come già sopra ricordato, il DEF si limita ad esporre le risorse relative ai **fondi strutturali del ciclo di programmazione 2014-2020**, in quanto non ancora definito l'Accordo di Partenariato per il ciclo 2021/2027.

I fondi 2014-2020

Per quanto riguarda il ciclo 2014-2020 il DEF sottolinea come nel 2020 “gli obiettivi di spesa 2020 i risultati raggiunti hanno consentito di superare le soglie di spesa previste al 31 dicembre per tutti i 51 programmi operativi. Al 31 dicembre 2020, la **spesa certificata** alla Commissione europea è stata pari a **21.272,6 milioni** che, in rapporto al totale delle risorse programmate pari a 50.514 milioni rappresenta il **42,1 per cento**. La spesa certificata al 31 dicembre 2020 inoltre, ha visto un incremento di circa 6 miliardi rispetto all'importo complessivo raggiunto al 31 dicembre 2019 che risultava pari a circa 15 miliardi”.

Come già detto nel paragrafo precedente, nel 2020 i fondi comunitari sono stati coinvolti in un processo di **adeguamento normativo** avvenuto con l'introduzione dei Regolamenti n. 558 del 2020 (FESR) e 460 del 2020 (FSE), che hanno introdotto margini di **flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali** al fine di contrastare efficacemente l'emergenza sanitaria, economica e sociale causata dalla pandemia Covid-19.

Si rammenta, al riguardo, che la Commissione europea ha adottato specifiche iniziative denominate "**Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)**" e "**Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)**", per affrontare la crisi sanitaria pubblica conseguente all'epidemia COVID-19 e per mobilitare tutto

il sostegno finanziario a titolo dei fondi della politica di coesione al fine di affrontare gli effetti negativi gravi che la crisi sanitaria ha sulle economie e sulle società dell'UE. Il [Regolamento \(UE\) 2020/558](#), in particolare, modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 introducendo misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19, offrendo agli Stati membri la possibilità di richiedere l'applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021, per i programmi sostenuti dal FESR, dal FSE o dal Fondo di coesione.

Nell'ordinamento italiano tale possibilità è stata disciplinata dall'**art. 242 del D.L. n. 34 del 2020**, attraverso la possibilità per le Autorità di Gestione di tutti i Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) di riprogrammare le risorse disponibili alla luce delle sopravvenute esigenze emergenziali. Sono stati conseguentemente sottoscritti dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale accordi con i Ministri gestori di fondi europei e con le Autorità regionali, al fine di massimizzare l'efficienza circa l'utilizzo delle suddette risorse. Tali accordi hanno permesso di rimodulare risorse per **12 miliardi** allo scopo di inglobare nei Programmi operativi misure volte a fronteggiare l'inedita situazione causata dal diffondersi del virus Covid-19.

Al riguardo, il DEF precisa che “su un totale di 51 programmi operativi 44 sono stati riprogrammati e, 36 di questi, hanno chiesto e ottenuto l'applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100 per cento alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021”.

In assenza - nel DEF - di analitiche tabelle al riguardo, alcune informazioni possono essere reperite nel già citato “Rapporto sull'azione di governo, settembre 2020-febbraio 2021”, presentato dal Ministro *pro tempore* per il Sud e la coesione territoriale Provenzano, ove vengono indicate riprogrammazioni dei PON per 5.433,8 milioni e 6.485,7 milioni dei POR (di cui 3.979,1 milioni per le regioni del Mezzogiorno e 2.506,7 milioni per quelle del Centro-Nord).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli altri Fondi di investimento europei (SIE), il DEF ricorda che per il **FEASR** (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) per periodo di programmazione 2014-2020 sono state assegnate per i programmi di sviluppo rurale risorse europee per circa **10,5 miliardi**, con una pari copertura di cofinanziamento nazionale, per un totale di circa 21,0 miliardi. A fine 2020 l'avanzamento della spesa pubblica effettivamente sostenuta risulta pari a 57,59 per cento

in quanto sono stati effettuati impegni e **pagamenti complessivamente pari a poco più di 12 miliardi**.

Per quel che concerne il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), il DEF ricorda che il periodo di programmazione 2014-2020 sono state **assegnate** risorse comunitarie complessive per **537 milioni**, comprensivi della riserva di efficacia, e una quota di cofinanziamento nazionale di 362 milioni, per un ammontare complessivo di circa 980 milioni. Al 31 dicembre 2020 gli impegni ammontano a 525 milioni (53,6%) e i **pagamenti a 372 milioni** (38%).

Il ciclo di programmazione dei fondi SIE 2021-2027

Per quanto riguarda la **futura politica di coesione**, il **nuovo bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027** ([regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#)), integrato da *Next Generation EU* ([regolamento \(UE\) 2020/2094](#)), lo strumento dell'Unione europea per la ripresa, ha **fissato gli importi per i principali programmi**.

I singoli programmi settoriali e il regolamento che stabilisce le disposizioni comuni dovrebbero essere invece adottati a breve e saranno applicabili retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2021.

Sono previsti (prezzi 2018) **circa 377,7 miliardi** di euro per la coesione economica, sociale e territoriale gestiti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR - circa 200,3 miliardi di euro), dal **Fondo di coesione** (circa 42,6 miliardi di euro) e dal Fondo sociale europeo plus (FSE+ - circa 87,3 miliardi di euro), cui si aggiunge la **nuova iniziativa REACT-EU** (47,5 miliardi di euro, tutti tramite *Next generation EU*) specificamente adottata, per gli **anni 2021-2022**, per assegnare **risorse supplementari** volte a rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19.

In base a quanto concordato, le risorse del FESR e dell'FSE+ destinate all'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" saranno assegnate a **tre tipi di regioni di livello NUTS 2**:

- **regioni meno sviluppate**, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE a 27;
- **regioni in transizione**, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE a 27;
- **regioni più sviluppate**, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE a 27.

Il **Fondo di coesione** continuerà invece a sostenere gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% dell'RNL medio pro capite dell'UE a 27 (l'Italia, quindi, ne resterebbe esclusa).

Infine, il **tasso di cofinanziamento** dell'UE per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" non supererà:

- l'85 % per le regioni meno sviluppate e ultraperiferiche;
- il 70 % per le regioni in transizione classificate come meno sviluppate nel periodo 2014-2020;
- il 60 % per le regioni in transizione;
- il 50 % per le regioni più sviluppate precedentemente classificate come regioni in transizione;
- il 40 % per le regioni più sviluppate.

6. LE TENDENZE DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

Il documento di economia e finanza esamina la evoluzione della spesa pensionistica italiana in considerazione del suo significativo impatto sull'andamento del nostro debito pubblico nel breve e medio-lungo periodo.

A tal proposito, le proiezioni tengono conto di numerose disposizioni succedutesi nel corso degli ultimi anni, ed in particolare:

- delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per 2021 (Legge n. 178/2020), che prevedono la proroga della c.d. "Opzione donna"⁶¹ e le misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia");
- delle disposizioni del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, che introducono un nuovo canale di pensionamento anticipato (c.d. "Quota 100") per coloro che nel periodo 2019-2021 maturino il requisito congiunto di un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e di un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni⁶²; per il canale del pensionamento anticipato indipendente da requisiti anagrafici e per i cosiddetti lavoratori precoci, la disapplicazione degli adeguamenti alla speranza di vita per il periodo 2019-2026⁶³;
- dei Decreti Direttoriali che fissano l'aggiornamento biennale dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione delle variazioni della speranza di vita con decorrenza dal 2021 senza prevedere variazioni. Inoltre, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, le previsioni inglobano anche la recente revisione biennale dei coefficienti di trasformazione in funzione della variazione delle probabilità di morte avente anche essa decorrenza dal 2021⁶⁴.

⁶¹ Istituto che consente l'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome.

⁶² La norma prevede un regime delle decorrenze (finestre mobili) differenziato di tre mesi per i lavoratori privati e di sei mesi per i lavoratori pubblici.

⁶³ Nel corso di questo intervallo temporale, l'art. 17 del dl 4/2019 consente di accedere al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica avendo maturato un'anzianità contributiva non inferiore a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Per i lavoratori precoci l'accesso ai trattamenti pensionistici è possibile una volta maturata un'anzianità contributiva di almeno 41 anni. In tutti i casi, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

⁶⁴ Il Decreto direttoriale del 5 novembre 2019 (GU n.267 del 14 novembre 2019) per l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita avente decorrenza dal 2021 non stabilisce ulteriori incrementi rispetto al provvedimento con decorrenza 2019. Il Decreto direttoriale del 1 giugno 2020 che stabilisce l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza 1° gennaio 2021 è stato pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020.

Gli effetti nel breve periodo

Mentre nel quinquennio 2013-2018, in presenza di un andamento di crescita economica più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL è marcatamente decrescente, negli anni dal 2019 al 2022, esso fa registrare una crescita significativa, raggiungendo un livello pari al 17,1 per cento nel 2020 a cui segue un ripiegamento nei due anni seguenti, alla fine dei quali si attesta su un livello pari al 16,1 per cento (quasi un punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018). Il rapporto cresce significativamente a causa della forte contrazione dell'attività economica dovuto all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia ma è significativamente condizionato anche dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019 (c.d. Quota 100). Infatti, tali misure determinano un incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati poiché favoriscono il pensionamento anticipato.

Le tendenze di medio-lungo periodo

Nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale, per il lungo periodo la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce le proiezioni demografiche Eurostat con base 2019, assumendo un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,1 per cento medio annuo del periodo di riferimento (2020-2070).

Pertanto, a partire dal 2023, si assiste ad un triennio di sostanziale stabilità dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL. Dal 2026, la spesa è stimata tornare a crescere raggiungendo il picco del 17,4 per cento del PIL nel 2036. La spesa rimane su livelli superiori al 17 per cento del PIL fino al 2045. Nella fase finale del periodo di previsione, la spesa pensionistica si riduce attestandosi al 13,9 per cento del PIL nel 2060 e al 13,4 per cento del PIL nel 2070.

La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

7. IL MERCATO DEL LAVORO

Gli interventi adottati nel 2020 per contrastare l'emergenza da Covid-19

Il Documento riporta gli interventi adottati in materia di lavoro per fronteggiare la crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, **in linea con la Raccomandazione n. 2 del Consiglio dell'UE del 20 luglio 2020** che raccomanda all'Italia di **attenuare l'impatto della pandemia sull'occupazione**, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione, nonché di fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, con specifico riguardo ai lavoratori atipici.

In particolare, si ricorda:

- l'introduzione di disposizioni speciali volte a consentire la fruizione di **trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria con causale Covid-19** e la proroga dei trattamenti di disoccupazione **NASPI e DIS-COLL**, con uno stanziamento complessivo di 18,5 miliardi nel 2020 e 1,3 miliardi nel 2021;
- l'attribuzione di **indennità *una tantum*** in favore di diverse categorie di lavoratori per complessivi 9,2 miliardi nel 2020;
- la previsione di **esoneri dei contributi previdenziali** per favorire l'assunzione di lavoratori in **aree svantaggiate** del Paese, per complessivi 1,8 miliardi nel 2020, 0,7 miliardi nel 2021 e 0,25 miliardi nel 2023;
- l'incremento del Fondo per il **reddito di cittadinanza** di 1,10 miliardi di euro per il 2021.

Tra le misure volte a rispondere ad esigenze di **conciliazione vita-lavoro**, rese ancora più evidenti dalla pandemia, il Governo ricorda di aver introdotto la possibilità per i lavoratori dipendenti e autonomi, con determinate caratteristiche, di fruire di **congedi parentali** retribuiti o, in alternativa, di **voucher per l'acquisto di servizi *babysitting***, **l'equiparazione a malattia** del periodo trascorso in sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare attiva in conseguenza dell'infezione da Covid-19 e l'estensione della durata dei permessi per l'assistenza di familiari disabili.

Tendenze recenti

Il Documento evidenzia che **nel 2020 l'occupazione è diminuita del 2,8 per cento** (-646.000 unità), dopo sei anni di crescita continua; il tasso di occupazione, pari al 57,5 per cento, è tornato ai livelli del 2017.

La diminuzione dell'occupazione ha riguardato **più le donne degli uomini**, con un calo rispettivamente del 3,4 per cento (-338.000 unità), e del 2,3 per cento (-309.000 unità).

Il Governo sottolinea, inoltre, che **l'asimmetria tra l'andamento degli occupati a termine (-12,1 per cento) e quelli a tempo indeterminato (-0,42 per cento)** è da ricercarsi non solo nei mancati rinnovi dei contratti in scadenza e nella riduzione delle trasformazioni, ma anche nella maggiore concentrazione di rapporti di lavoro a termine in quei settori risultati maggiormente esposti alle conseguenze della crisi.

Per quanto riguarda i **redditi**, quelli **da lavoro dipendente** hanno subito un forte calo dopo la crescita del 2019 (-6,9 per cento). Malgrado ciò, il Documento sottolinea la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (1 per cento), segno di un aumento della produttività minore della crescita del costo del lavoro per dipendente (2,6 per cento).

Previsioni tendenziali e programmatiche

Il quadro macroeconomico tendenziale prevede un **aumento sostenuto delle persone occupate nel corso del terzo trimestre del 2021**, anche grazie al recupero dell'occupazione stagionale e a tempo determinato prevalente nel settore dei servizi e al rientro tra gli occupati di una parte di quei soggetti che non sono più considerati tali perché assenti da lavoro da più di tre mesi. Poiché tale tendenza di ripresa si protrae anche negli anni successivi al 2021, nel complesso quest'anno si attende un aumento del **tasso di disoccupazione (9,9 per cento)**, che si riduce progressivamente negli anni successivi arrivando ad attestarsi all'8,2 per cento nel 2024.

TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO tendenziale (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2020	2021	2022	2023	2024
LAVORO					
Costo lavoro	2,6	0,6	1,3	0,9	1,2
Produttività (misurato su PIL)	1,6	0,6	0,4	0,3	0,3
CLUP (misurato su PIL)	1,0	0,1	1,0	0,6	0,9
Occupazione (ULA)	-10,3	3,5	3,9	2,2	1,7
Tasso di disoccupazione	9,3	9,9	9,5	8,8	8,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	57,1	58,9	60,8	61,9
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1651595	1738106	1835755	1904638	1965349

Rispetto al suddetto scenario tendenziale determinato a legislazione vigente, lo **scenario programmatico** evidenzia un incremento minore del tasso di disoccupazione nel medesimo arco temporale dal 2021 al 2024, stimando un tasso del 9,6 per cento nel 2021, per arrivare all'8 per cento nel 2024.

In tale scenario si inserisce il **decreto-legge di prossima approvazione** che, in tema di occupazione, conterrà misure volte ad assicurare che il mercato del lavoro funzioni più efficientemente e a sostenere il ricollocamento dei lavoratori, **in linea con le Raccomandazioni n. 2 del 2019 e del 2020** che chiedevano all'Italia, rispettivamente, di garantire un'efficace integrazione delle politiche attive del lavoro e di migliorare le competenze anche digitali dei lavoratori, anche al fine di una loro ricollocazione nel mercato del lavoro.

Sul punto, il Documento sottolinea che, avendo il precedente decreto legge provveduto a rifinanziare la Cassa integrazione Covid-19 e una serie di altre misure a favore di lavoratori e famiglie più fragili, il nuovo provvedimento avrà come destinatari principali i lavoratori autonomi e le imprese.

Per quanto riguarda il **reddito da lavoro dipendente**, in linea generale il Documento ne stima una progressiva diminuzione, fino a toccare il 9,3 per cento del PIL nel 2024.

In tale dinamica, la crescita attesa dei redditi del pubblico impiego - pari al 2,3 per cento nel 2021 e al 5,6 per cento nel 2022 - riflette soprattutto le ipotesi relative ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 ed il pagamento dei relativi arretrati.

Sul punto, si segnala che dalle [tabelle Eurostat](#) relative alle principali componenti del PIL, emerge che in Italia si è passati da un monte salari pari a 525,732 miliardi di euro nel 2019 a 486,459 miliardi nel 2020, con una diminuzione del 7,5 per cento circa (contro una media UE dell'1,9 per cento).

Disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2022-2024

A completamento della manovra di bilancio 2022-2024, il Governo dichiara, quali collegati alla decisione di bilancio in materia di lavoro:

il DDL in materia di **riforma degli ammortizzatori sociali (in linea con la Raccomandazione n. 2 del 2020**, con cui il Consiglio dell'UE raccomanda all'Italia di fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici);

il DDL per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di **salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**;

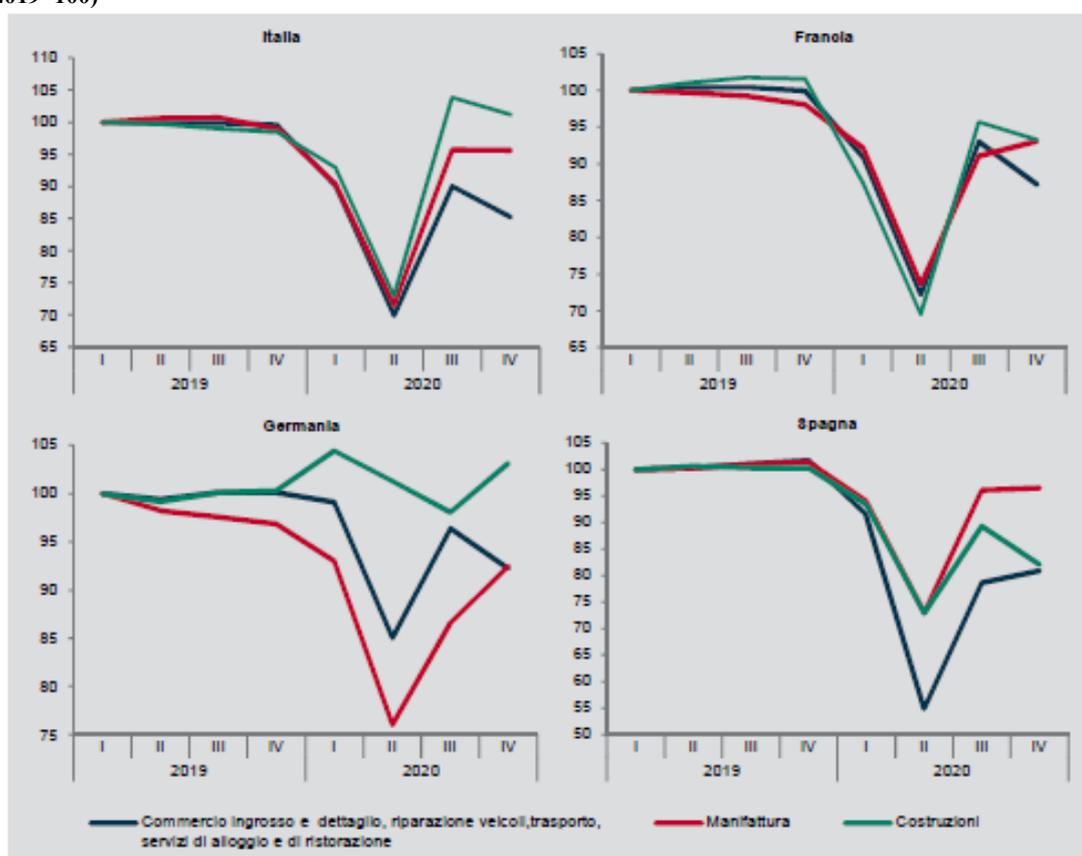
il DDL in materia di **salario minimo** e rappresentanza delle parti sociali
nella contrattazione collettiva.

8. I SETTORI PRODUTTIVI DURANTE LA CRISI E LE RECENTI TENDENZE CONGIUNTURALI

Confronto con i principali Paesi europei

ISTAT, nel recente [Rapporto sulla competitività dei settori produttivi](#), pubblicato il 7 aprile 2021, evidenzia come la crisi dovuta all'emergenza sanitaria da COVID-19 abbia colpito eterogeneamente i settori produttivi nel corso dell'anno 2020 e pone i risultati dei principali paesi europei a confronto.

Figura 22 Andamento del valore aggiunto nei principali paesi europei (numeri indice, primo trimestre 2019=100)



Il settore della manifattura ha subito in Italia, Francia e Spagna una contrazione eccezionalmente marcata nel secondo trimestre a cui è seguito un rimbalzo quasi altrettanto ampio; la caduta è stata meno accentuata in Germania dove però la risalita è risultata più lenta. In media dell'anno, il valore aggiunto è diminuito con un'intensità molto simile nei quattro principali paesi europei, dell'ordine dell'11-12 per cento. In Germania il settore del commercio, trasporto e turismo ha mostrato un recupero più veloce rispetto alla manifattura. Negli altri tre paesi, invece, tra cui l'Italia,

tali servizi hanno risentito in misura più accentuata delle chiusure delle attività: la Spagna ha subito un crollo, con una diminuzione in media d'anno dell'ordine del 24 per cento, mentre in Francia e in Italia la caduta è stata, rispettivamente del 14 e del 16 per cento (cfr. Fig. 1).

Infine, il settore delle costruzioni ha registrato gli andamenti più differenziati, risultando addirittura positivo in Germania, presentando un calo relativamente moderato nel nostro Paese (dove il valore aggiunto è diminuito del 6,3 per cento) e flessioni molto maggiori in Francia e Spagna (cfr. Fig. 1 e Tav. 1 per l'andamento della produzione in Italia).

Tabella 25.1 - Andamento del valore aggiunto, del monte ore lavorate e della produttività del lavoro. Anni 2019 e 2020

<i>(variazioni percentuali)</i>						
ATTIVITÀ ECONOMICHE	Valore aggiunto ai prezzi base		Monte ore lavorate		Valore aggiunto per ore lavorate	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-2,0	-6,0	-0,1	-2,6	-1,9	-3,4
Attività estrattiva, manifatturiera ed altre attività industriali	-0,5	-11,1	-0,4	-11,0	-0,2	-0,2
Di cui:						
<i>Attività manifatturiere</i>	-0,5	-11,4	-0,6	-11,7	+0,0	+0,3
Costruzioni	+1,8	-6,3	+0,3	-9,0	+1,5	+2,9
Servizi	+0,4	-8,1	+0,4	-11,8	+0,0	+4,2
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e ristorazione	+0,6	-16,0	+0,5	-16,9	+0,2	+1,1
Servizi di informazione e comunicazione	+2,5	+1,9	+2,6	-3,7	-0,1	+5,9
Attività finanziarie e assicurative	-0,1	-2,6	-1,7	-8,0	+1,7	+5,8
Attività immobiliari	+1,8	-3,0	+2,0	-16,7	-0,2	+16,4
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrative e servizi di supporto	-0,5	-10,4	+0,7	-10,9	-1,1	+0,6
Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e servizi sociali	-0,9	-3,0	+0,7	-4,1	-1,6	+1,2
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	+1,0	-14,6	-0,6	-13,2	+1,7	-1,5
Totale economia	+0,2	-8,6	+0,2	-11,0	-0,0	+2,7

Fonte: Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, aprile 2021.

Le performance dei settori produttivi nel 2020

L'impatto della pandemia sui settori produttivi è stato estremamente eterogeneo, condizionato in ampia misura dalla selettività dei provvedimenti di contenimento del contagio. Come evidenziato anche nel DEF, con il protrarsi e l'acuirsi della pandemia, la chiusura è stata operata selettivamente tra le diverse attività economiche, in ragione della necessità

di precludere solo quelle attività che presuppongono il contatto tra le persone.

Le limitazioni alle attività produttive del secondo trimestre, in coincidenza con la fase di *lockdown*, hanno determinato un **crollo del fatturato** che si è riflesso sull'andamento medio del 2020. Il calo, che ha riguardato quasi tutti i settori, è stato leggermente più accentuato per i servizi (-12,1 per cento) rispetto all'industria (-11,1 per cento) ma è proprio nel **terziario** che la pandemia ha manifestato gli effetti più severi, in particolare nei comparti legati al **turismo: agenzie di viaggio -76,3 per cento, trasporto aereo -60,5 per cento, alloggio e ristorazione -42,5 per cento.**

Dai risultati delle due rilevazioni su situazione e prospettive delle imprese durante la crisi da *COVID-19* (effettuate da ISTAT nella primavera e nell'autunno 2020) emerge che i ricavi si sono più che dimezzati o azzerati per l'88 per cento delle agenzie di viaggio/*tour operator* e per il 47 per cento delle imprese del trasporto marittimo. **Il 49 per cento delle imprese dei settori legati al turismo ha segnalato rischi di chiusura nel primo semestre 2021** (il 71 per cento nelle agenzie di viaggio, il 67 nel trasporto aereo e il 53 per cento nella ristorazione).

Il **27 per cento** delle imprese dei settori legati al turismo **non è ancora riuscito a pianificare strategie di reazione** alla crisi. Poco più di un quinto ha invece reagito diversificando l'attività, fornendo nuovi servizi o creando *partnership* con altre imprese, nazionali o estere.

Il cambiamento nelle abitudini dettato dalla pandemia ha portato inoltre a un maggiore utilizzo dei canali digitali; una tendenza accentuatasi durante l'emergenza.

I settori manifatturieri e il turismo in dettaglio

Nel 2020 l'indice grezzo del fatturato (in valore) dell'**industria in senso stretto** ha registrato un **calo dell'11,1 per cento** rispetto al 2019, segnando diminuzioni analoghe sul mercato interno (-11,0 per cento) e su quello estero (-11,3 per cento). La caduta è quasi interamente legata alla dinamica del secondo trimestre quando, a seguito delle limitazioni alle attività produttive, il fatturato ha segnato valori inferiori di quasi il 30 per cento rispetto a quelli dell'anno precedente. Solo nei mesi estivi, con l'allentamento delle restrizioni, si è registrata una sostanziale attenuazione della caduta tendenziale (rispettivamente -4,7 per cento e -1,5 per cento nel terzo e nel quarto trimestre dell'anno), con un impatto sull'economia delle misure di contenimento autunnali molto meno pronunciato rispetto a quello del primo *lockdown*. Il **clima di fiducia delle imprese** del comparto manifatturiero ha evidenziato un **recupero sul finire del 2020.**

Le analisi di ISTAT, condotte sulla base dell'**Indicatore sintetico di competitività (ISCo)**, indicano che la **fase di lockdown del secondo trimestre 2020** ha determinato andamenti migliori della media per diversi comparti non interessati dalle chiusure amministrative. È il caso, in particolare, degli **alimentari**, delle **bevande** e dell'**elettronica**, che confermano il miglioramento competitivo del 2019; **chimica e farmaceutica**, invece, **recuperano competitività rispetto a un anno prima**. La prima ondata pandemica - rileva ISTAT - sembra quindi avere favorito una divaricazione della *performance* relativa dei settori: i comparti che nello stesso periodo dell'anno precedente avevano registrato dinamiche migliori (ad esempio alimentari, bevande, elettronica) hanno poi manifestato una migliore tenuta nei mesi del *lockdown*, mentre quelli che nel 2019 manifestavano risultati peggiori della media (quali tessili, abbigliamento, pelli, automobili) hanno continuato a perdere terreno. Tuttavia, tutte le componenti evidenziano una netta caduta nel secondo trimestre 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con l'eccezione del fatturato estero per gli alimentari e la farmaceutica.

Nei **mesi estivi**, le riaperture delle attività, rese possibili dal rallentamento della diffusione dell'epidemia, hanno consentito un recupero parziale dei ritmi di lavoro e di produzione delle imprese. L'ISCo calcolato per il quarto trimestre indica un **miglioramento della posizione relativa soprattutto per il settore dei mezzi di trasporto**, che ha beneficiato di una risalita delle vendite all'estero, oltre che degli **incentivi pubblici** volti a favorire un recupero della domanda interna. Mantengono un vantaggio i comparti alimentare, farmaceutico, chimico, dei mobili, delle bevande, delle apparecchiature elettriche, mentre resta stabilmente al di sotto della media manifatturiera il valore dell'indicatore per i settori del tessile, delle pelli e dei prodotti petroliferi, quest'ultimo frenato dalle difficoltà nelle vendite sui mercati esteri. **Sul finire del 2020**, pertanto, **la tendenza alla divaricazione delle performance** osservata in corrispondenza del II trimestre si è fortemente **attenuata**.

Quanto al settore dei **servizi**, gli effetti economici della pandemia ne hanno penalizzato ancora più duramente le attività: **l'indice di fatturato si è ridotto del 12,1 per cento**, in modo particolare i servizi ricettivi e della ristorazione e, più in generale, la filiera del turismo.

Come evidenzia ISTAT, **prima della pandemia** (2018, ultimo anno di disponibilità dei dati strutturali), il complesso delle attività economiche legate al **turismo** comprendeva oltre 72mila unità, che rappresentavano l'1,6 per cento del totale delle imprese italiane, il 2,2 per cento degli addetti (circa 370mila unità) e l'1,5 per cento del fatturato complessivo. **Considerando anche l'indotto (settori "tourism-related")**, includendo quindi anche le altre strutture ricettive per visitatori (ad esempio la

locazione immobiliare), le attività di ristorazione, il trasporto ferroviario di passeggeri e le attività culturali, ricreative e sportive, si arriva ad oltre 670mila imprese, pari al **15 per cento del totale dell'economia**, al 12,8 per cento degli addetti (circa 2,2 milioni) e al 5,8 per cento del fatturato.

A livello globale, il turismo ha vissuto nel 2020 il peggior anno da quando se ne registrano i flussi. Nel nostro Paese, i dati provvisori relativi al 2020 hanno confermato le tendenze europee, registrando un **calo del 59,2 per cento per gli arrivi totali negli esercizi ricettivi e del 74,7 per cento per i turisti stranieri**. Il comparto alberghiero è quello che ha evidenziato i segnali di maggiore sofferenza: le presenze registrate nelle strutture alberghiere nel 2020 sono state meno della metà (il 43,1 per cento) di quelle rilevate nel 2019, mentre quelle del settore extra-alberghiero circa il 53 per cento.

Nei mesi del *lockdown* (marzo-maggio) la domanda si è quasi **azzerata** e le presenze nelle strutture ricettive sono risultate appena il 9 per cento di quelle registrate nello stesso periodo del 2019, con la clientela straniera del tutto assente (Istat, 2020).

Nel mese di giugno, in seguito alla possibilità di ripresa degli spostamenti interregionali, i flussi turistici hanno timidamente iniziato a risalire, ma è solo con il trimestre estivo (luglio-settembre), in cui le presenze totali sono salite a circa il 64 per cento di quelle registrate l'anno precedente, che si è osservato un parziale recupero (Istat, 2020).

In **autunno**, le nuove restrizioni connesse alla seconda ondata epidemica si sono ripercosse nuovamente sui flussi turistici: le presenze nell'ultimo trimestre hanno registrato un **calo pari quasi al 70 per cento su base tendenziale**.

Nel periodo giugno-ottobre 2020 la metà delle imprese attive nei settori caratteristici del turismo ha segnalato che i propri ricavi si sono ridotti di oltre la metà (o si sono azzerati) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Particolarmente colpite sono le attività delle agenzie di viaggio, dei *tour operator* e servizi di prenotazione e attività connesse (88,1 per cento delle imprese) e del trasporto aereo (64,5 per cento).

Nell'ambito delle attività *tourism-related*, il 46,8 per cento delle imprese del trasporto marittimo ha dichiarato una grave riduzione di fatturato (almeno della metà), poco meno dei due terzi delle imprese della ristorazione (62,5 per cento) una riduzione fino al 50 per cento.

La caduta dell'attività nei mesi di giugno-ottobre si conferma, nel complesso, più contenuta di quella registrata nei mesi di marzo-aprile 2020, per effetto della ripresa dei flussi turistici nella stagione estiva e delle riaperture, seppure gradualmente e parzialmente, di cui hanno beneficiato il settore degli alloggi e della ristorazione.

La riduzione della domanda dei consumi turistici condiziona l'attività nel corso del 2021 secondo l'84,1 per cento delle imprese dei comparti caratteristici.

Quasi **la metà (il 49,2 per cento) delle aziende dei comparti legati al turismo prevede seri rischi di chiusura dell'attività nel primo semestre del 2021**, con picchi nei comparti di agenzie di viaggio e *tour operator* (70,8 per cento), trasporto aereo (66,7 per cento) e ristorazione (52,9 per cento). In questi comparti si registrano anche le quote più elevate di unità che segnalano rischi di illiquidità.

Tra le **strategie attuate** per far fronte alla crisi, nei settori legati al turismo prevalgono quelle orientate a un **ridimensionamento dell'attività**: il 29,7 per cento delle imprese ha dichiarato di aver intrapreso o di voler intraprendere azioni di tipo strutturale, come il cambiamento radicale del tipo di attività, la riduzione dei dipendenti, la modifica della struttura societaria.

L'**assenza di strategie di reazione** (che, per i settori qui considerati, è associabile secondo ISTAT a una condizione di "**spiazzamento**" nei confronti della crisi) è indicata dal 26,9 per cento delle imprese ed è dettata, nella quasi totalità dei casi, dalla difficoltà di pianificazione, dall'impossibilità di reperire le risorse finanziarie e da problemi di gestione delle competenze necessarie. Le aziende degli altri alloggi e della ristorazione risultano spiazzate rispettivamente nel 56,3 e nel 39,9 per cento dei casi.

Poco più di un quinto delle imprese attive nei settori caratteristici del turismo (il 21,5 per cento) punta a diversificare l'attività, fornire nuovi servizi e/o creare *partnership* con altre imprese, nazionali o estere. **Le attese circa le vendite dei servizi turistici per il 2021, inoltre, variano molto a seconda dell'utilizzo degli strumenti digitali nella commercializzazione e al loro grado di diffusione nelle attività del turismo prima della pandemia.**

Si rinvia anche alle serie storiche sul turismo pubblicate da [Banca d'Italia](#) sul sito istituzionale e relative agli anni 1997-2000.

Recenti tendenze congiunturali

Secondo il Rapporto ISTAT, pubblicato il 7 aprile scorso, le informazioni disponibili per l'economia italiana riferiti ai primi mesi dell'anno mostrano, un **recupero congiunturale (+1,0 per cento a gennaio) della produzione industriale** e un incremento ancora più robusto per la produzione del settore delle costruzioni, che compensa la forte caduta di dicembre. Tale dinamica positiva trova **conferma** alla luce dei dati congiunturali relativi a **febbraio**, pubblicati da ISTAT nel [comunicato](#)

[stampa del 13 aprile 2021](#), mese in cui l'indice destagionalizzato della produzione industriale aumenta dello 0,2% rispetto a gennaio.

L'**indice di fiducia** delle imprese ha anch'esso registrato in febbraio un marcato **progresso**, generalizzato tra i settori, con in particolare un recupero di tutte le componenti dell'indicatore nell'industria manifatturiera e in quella delle costruzioni. Invece, la fiducia scende nei servizi, soprattutto nel commercio al dettaglio. Anche le attese sull'occupazione segnalate dalle imprese mettono in evidenza decisi miglioramenti, diffusi tra i settori. Si rinvia al [comunicato stampa ISTAT del 26 marzo 2021](#).