

**Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'ambito dell'esame
del Documento di Economia e Finanza 2021 presso Commissioni congiunte Bilancio del
Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.
19 aprile 2021**

SPUNTI PRINCIPALI DAL DEF 2021

**Linee programmatiche del Governo: la crescita economica non meramente quantitativa ma
fattore abilitante della sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria**

- *Rafforzare la spinta ad uscire dalla crisi attraverso tutti gli strumenti a disposizione, dalla campagna di vaccinazione all'impulso alla ricerca medica e al rafforzamento del Sistema sanitario nazionale; in campo economico, dai sostegni e ristori al rilancio degli investimenti e dello sviluppo con il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato dal Next Generation EU (NGEU) e da ulteriori risorse nazionali.*
- *Sostenere l'economia con determinazione, compensando anzitutto i lavoratori e le imprese più danneggiati dalle misure sanitarie che si sono rese necessarie ... anche per evitare che la chiusura definitiva di posizioni lavorative e di aziende che in condizioni normali sarebbero in grado di stare sul mercato abbassi il PIL potenziale del Paese.*
- *La crisi pandemica ha sconvolto un quadro globale già caratterizzato da severi rischi ambientali e cambiamenti geopolitici. L'Italia ne è stata pienamente investita e ha complessivamente retto all'urto dal punto di vista economico e sociale.*

La proiezione pluriennale del DEF 2021 e del PNRR costituisce la giusta occasione per rispondere con interventi concreti ed adeguate misure all'applicazione delle nuove direttive UE su emissioni di gas climalteranti e per ottemperare alla sentenza della Corte di Giustizia (del 10 novembre 2020) che ha accertato che lo Stato italiano è venuto meno agli obblighi imposti dalla Direttiva 2008/50/CE per avere superato, in maniera sistematica e continuativa, dal 2008 al 2017, i valori limite giornaliero e annuale fissati per il PM10, superamento che è tuttora in corso, oltreché per non avere adottato misure appropriate per garantire il rispetto di tali valori limite.

Si stima che la sanzione pecuniaria forfettaria per l'Italia sia nell'ordine compreso tra 1,5 e 2,3 miliardi di euro (supponendo un rientro nei limiti nel 2030), tali risorse potrebbero invece essere utilizzate per permettere ai territori di essere in linea con le nuove prescrizioni ancor più in previsione di nuove imposte ambientali in ambito europeo e all'iniziativa multilaterale coordinata in sede OCSE concernente la tassazione dei profitti delle multinazionali.

Il quadro programmatico si basa su tre principali aree di intervento:

- 1) Un nuovo pacchetto di misure di sostegno e rilancio, di prossima approvazione e immediata attuazione:**
 - a) *richiesta al Parlamento di autorizzare un ulteriore margine di circa 40 miliardi di euro in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2021 per un nuovo provvedimento per incrementare i sostegni a imprese e famiglie;*
 - b) *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 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;

c) impegno del Governo a sostenere l'economia per tutto il periodo che sarà necessario se ne ricorreranno le condizioni.

2) Versione finale del PNRR, che amplia le risorse complessive previste dalla NADEF 2020 e dalla Legge di Bilancio per il 2021.

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

- ***Il PNRR in senso stretto, ovvero il piano presentato alla Commissione Europea, si avvarrà di 191,5 miliardi di sovvenzioni e prestiti dalla RRF, un ammontare solo lievemente inferiore a quello della NADEF, che era di 193 miliardi: infatti, mentre le sovvenzioni salgono da 65,4 a 68,9 miliardi, la stima dell'importo massimo dei prestiti si riduce da 127,6 a 122,6 miliardi.***
- *A queste risorse si aggiungeranno ulteriori finanziamenti tramite due canali nazionali: utilizzo del FSC e risorse a valere sul nuovo Fondo complementare.*
- *Aumento delle risorse per il PNRR in senso stretto dai 193 miliardi prefigurati nella NADEF a circa 222 miliardi.*
- ***Considerando tutti gli strumenti del NGEU (RRF, REACT-EU, ecc.), con l'aggiunta delle risorse nazionali si passa dai 205 miliardi della NADEF (aggiornati a 208 nella Legge di Bilancio) a circa 237 miliardi.***
- *I prestiti RRF verranno destinati per 68,6 miliardi a progetti di investimento e altre spese per l'ambiente, la ricerca, la formazione, l'inclusione sociale e la salute che erano già programmati. I rimanenti fondi, circa 54 miliardi, saranno invece destinati a iniziative totalmente nuove, al pari delle sovvenzioni.*
- *Le risorse RRF per nuove iniziative assommano a 122,9 miliardi e quelle complessive del PNRR allargato a 153,4 miliardi, (erogazione nell'arco di sei anni).*

3) Modifiche al sentiero di rientro dell'indebitamento netto della PA, che riflettono la più lunga durata della crisi pandemica rispetto alle ipotesi della NADEF 2020.

Previsioni prudenziali ed equilibrio dei conti pubblici.

- *Includendo l'intervento in corso di preparazione, la previsione di deficit della PA per quest'anno raggiunge l'11,8 per cento del PIL. Si tratta di un livello molto elevato, ma dovuto principalmente a misure di natura temporanea, nonché alla caduta del PIL. Il rapporto tra deficit e prodotto tenderà a rientrare nei prossimi anni con la ripresa economica.*
- *Lo scenario programmatico di finanza pubblica punta ad una graduale discesa del deficit della PA, che già nel 2024 si avvicinerrebbe alla soglia del 3 per cento.*
- ***La riduzione del rapporto debito/PIL rimarrà la bussola della politica finanziaria del Governo. Tale rapporto è previsto salire a quasi il 160 per cento a fine 2021, per poi ridiscendere di circa 7 punti percentuali.***
- *La finanza pubblica ha dunque agito da ammortizzatore della crisi, ed infatti l'indebitamento netto della Pubblica amministrazione è salito al 9,5 per cento del PIL dall'1,6 per cento registrato nel 2019. Sebbene il dato di consuntivo sia ampiamente migliore delle attese, si tratta di un peggioramento senza precedenti nella storia recente. Anche in conseguenza del*

crollo del PIL, il rapporto fra lo stock di debito pubblico e il prodotto ha subito un'impennata al 155,8 per cento dal 134,6 per cento del 2019.

- Il sentiero prefigurato nella NADEF puntava ad una graduale riduzione dell'indebitamento netto fino al 3,0 per cento del PIL nel 2023 e, sull'orizzonte al 2026, il conseguimento di un saldo nominale dello 0,5 per cento del PIL. **Alla luce della seconda e terza ondata dell'epidemia da Covid-19 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, per sostenere un grande sforzo di investimento e rigenerazione del Paese. Il successivo sentiero di avvicinamento all'OMT sarà calibrato in modo tale da riportare il rapporto fra debito lordo della PA e PIL verso il livello pre-crisi (134,6 per cento) per la fine del decennio.**
- A fronte dei saldi proiettati nel quadro di finanza pubblica tendenziale, si punterà a conseguire un deficit del 3,4 per cento del PIL nel 2024. **Ciò richiederà risparmi di spesa e aumenti delle entrate che saranno dettagliati nella Legge di Bilancio per il 2022 a condizione che in autunno si rafforzi la prospettiva di uscita dalla pandemia. La riduzione del deficit potrà essere conseguita dal lato della spesa con una razionalizzazione della spesa corrente e, da quello delle entrate, in prima istanza con proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale. In ambito fiscale, saranno rilevanti le nuove direttive UE su emissioni di gas climalteranti e imposte ambientali e l'iniziativa multilaterale coordinata in sede OCSE concernente la tassazione dei profitti delle multinazionali.**

TAVOLA 1.4: INDICATORI 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	0,6	-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	..
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	1790,9	1651,6	1738,1	1835,8	1904,6	1965,3
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)	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'EFSP, 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'EFSP 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'EFSP, 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.

Previsione di crescita

Scenario programmatico

Dopo la caduta dell'8,9 per cento registrata nel 2020, il PIL recupererebbe del 4,5 per cento quest'anno per poi salire al 4,8 per cento nel 2022, il che porterebbe il PIL annuale a sfiorare il livello del 2019. Tale livello sarebbe poi ampiamente sorpassato nel 2023, grazie ad un tasso di crescita del 2,6 per cento. Nel 2024 il tasso di crescita scenderebbe all'1,8 per cento, lievemente inferiore all'incremento registrato dal PIL nello scenario tendenziale sia a causa del più elevato livello raggiunto dal PIL nell'anno precedente, sia per via del moderato consolidamento della finanza pubblica.

TAVOLA I.3: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
Deflatore PIL	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4
Deflatore consumi	-0,2	1,0	1,3	1,4	1,4
PIL nominale	-7,8	5,6	6,2	4,0	3,2
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	4,9	4,7	2,3	1,6
Occupazione (FL) (3)	-2,8	-1,0	3,2	2,1	1,6
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,2	8,5	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,6	2,6	2,7	2,7	2,7

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

In base a queste considerazioni, lo scenario tendenziale, si basa sull'aspettativa che dopo la prossima estate, le misure di contrasto all'epidemia da COVID-19 avranno un impatto moderato e decrescente nel tempo sulle attività economiche. Gli afflussi turistici recupererebbero nel 2022 per poi tornare ai livelli pre-crisi nel 2023.

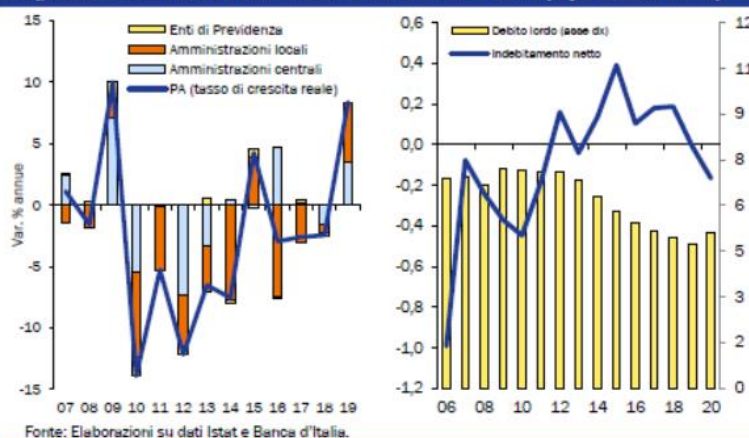
Si tratta quindi di potenziare le misure a favore del comparto turismo che rappresenta oltre il 13% del PIL italiano e le Regioni si candidano tra i protagonisti per sviluppare la necessaria collaborazione istituzionale nonché la imprescindibile sinergia finanziaria.

Queste considerazioni avvalorano la tesi che il debito pubblico rimanga del tutto sostenibile. È tuttavia importante che in una fase in cui il Paese punta ad un forte rilancio basato su investimenti sulla transizione ambientale e digitale e sulla formazione e inclusione, si abbia contezza che a tempo debito i frutti della maggior crescita dovranno contribuire al rafforzamento della finanza pubblica.

Da questo punto di vista sarebbe opportuno sostenere le Regioni e le Province autonome nella rinegoziazione del proprio debito (alcuni tassi di interesse sono attualmente fuori mercato) nonché nella sterilizzazione del Fondo anticipazione liquidità ai fini del calcolo del risultato di amministrazione utilizzabile per liberare spazi di spesa a favore delle politiche di sostegno delle imprese e per gli investimenti. Si ricorda che le Regioni e le Province autonome sono in sostanziale pareggio di bilancio.

Investimenti Enti territoriali

FIGURA VI.1: CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi 2015), INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (in percentuale sul PIL)



Il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA delle amministrazioni locali è tornato ad essere positivo (+8,4 per cento nel 2019). Dall'altro, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel suo complesso, una situazione di sostanziale pareggio di bilancio e un rapporto debito/PIL contenuto, se pur in lieve ascesa al 5,1 per cento nel 2020.

Le regioni e il rilancio degli investimenti

Le Regioni si propongono per il ruolo di *'hub'* in qualità di soggetti attuatori degli investimenti, in particolare, a livello di province e comuni, per tutti gli investimenti pubblici così da rispettare i tempi richiesti dall'Europa:

- riforme 4 anni
- investimenti 7 anni

Le Regioni e le Province autonome hanno manifestato la loro candidatura, già in sede di Conferenza permanente della finanza pubblica a soggetto attuatore e programmatore che alla luce della mole degli investimenti richiesti, dei tempi e della dimensione degli obiettivi imposti dal programma europeo Recovery and Resilience Facility appare come unico possibile per rendere concretamente realizzabili le riforme richieste senza correre il rischio di perdere le risorse per la crescita economica e sociale del Paese.

È necessaria una regia territoriale degli investimenti del PNRR che consideri anche il contesto più ampio di gestione dei **fondi comunitari (non solo riferiti alla crisi Covid) nella fase in cui:**

- è prevista la chiusura della programmazione 2014/2020
- è in corso l'avvio della nuova programmazione 2021/2027
- altri strumenti, come ad esempio Garanzia Giovani, PON SPAO,.....
- complementarietà con altri programmi, come ad esempio il SURE
- è richiesta coerenza con il PNR che ha ricadute sui Piani regionali
- è necessario il raccordo con gli obiettivi Agenda 2030 e in particolare con il programma Green New Deal.

In particolare, si evidenziano le priorità di investimento espresse dalle regioni e il coinvolgimento della *governance* del PNRR:

Priorità interventi Regioni VS quadro finanziario risorse

Pianificazione degli investimenti già programmati in materia di sicurezza, infrastrutture per il trasporto (ferroviarie, stradali, portuali, mobilità sostenibile etc.) e rinnovo parco mezzi (ferroviari, bus, navali) con attenzione alla messa in sicurezza delle Ferrovie ex-concesse

Pianificazione degli investimenti per il completamento del comparto infrastrutturale dei Servizi Idrici Integrati ai fini del risparmio idrico (risanamento reti di distribuzione, riuso delle acque reflue), della tutela ambientale (collettamento acque reflue, depurazione), della green economy e qualità dell'aria;

Rifinanziamento e razionalizzazione dei fondi in materia di politiche per la casa e abitative nonché il superamento delle barriere architettoniche

Rete infrastrutture scolastiche

Rete ospedaliera e infrastrutture la salute

Digitalizzazione/Banda Ultra Larga

Contribuire alla crescita del Paese anche attraverso l'accelerazione e il potenziamento delle opere infrastrutturali connesse alla realizzazione dei «Giochi Olimpici e Paraolimpici 2026 Milano-Cortina», delle «Finali ATP Torino 2021 – 2025», dei «XX Giochi del Mediterraneo 2026 - Taranto»

Risorse (miliardi di euro)

	In essere (a)	Nuove (b)	Totale (c) = (a) + (b)	ESACI-EI (d)	Totale NGEU (e) = (c) + (d)
M1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura					
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,14	11,75	-	11,75
Digitalizzazione, innovazione e Competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55
Turismo e cultura	0,30	7,70	8,00	-	8,00
TOTALE M1	10,11	35,39	45,50	0,80	46,29
M2 - Rivoluzione verde e Transizione ecologica					
Agricoltura sostenibile ed economia circolare	-	5,90	5,90	1,10	7,00
Energie rinnovabili, idrogeno e mobilità locale sostenibile	2,95	14,52	17,47	0,60	18,22
Efficienza energetica e rinnovazione degli edifici	16,36	13,88	29,23	0,32	29,55
Protezione del territorio e delle risorse stinche	10,85	3,97	14,82	0,20	15,02
TOTALE M2	30,16	37,33	67,49	2,22	69,70
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile					
Alta velocità ferroviaria e strade sicure	11,20	17,10	28,30	-	28,30
Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68
TOTALE M3	11,68	20,30	31,98	-	31,98
M4 - Istruzione e Ricerca					
Favorimento delle competenze e del diritto allo studio	2,90	12,38	15,27	1,35	16,72
Dallo ricerca alle imprese	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77
TOTALE M4	4,27	22,29	26,56	1,83	28,39
M5 - Inclusione e coesione					
Politiche dell'occupazione	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83
Interventi speciali per la coesione territoriale	-	4,18	4,18	-	4,18
TOTALE M5	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62
M6 - Assistenza sanitaria					
Fondi di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria	-	7,50	7,50	0,40	7,90
Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82
TOTALE M6	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
TOTALE MISSIONI	65,78	146,22	212,00	13,99	225,99

Note: (b) include risorse estratti dal Fondo nazionale sviluppo e coesione (FNSC), da destinare a specifiche misure.

Patto Salute

Il DEF 2021 delinea l'evoluzione della spesa del SSN, richiamando i meccanismi di equilibrio finanziario che la regolano e ricorda il rilevante l'incremento delle risorse messe a disposizione dello Stato dai provvedimenti adottati nel fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus SARS-COV-2 nell'esercizio 2020 e 2021 nonché i vincoli sulla spesa farmaceutica.

Attualmente gli indicatori generali di salute e di efficacia del SSN *“restano complessivamente piuttosto buoni, anche se emerge qualche segnale di difficoltà”*, sottolinea in un approfondimento del 2 dicembre 2019 l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB). Inoltre, **nella classifica Bloomberg sull'efficienza del sistema sanitario** – dati 2019, che misura principalmente tre fattori, aspettativa di vita; costo del sistema sanitario relativo; costo del sistema sanitario assoluto – **l'Italia è al quarto posto.**

L'attuale Patto Salute 2019–2021 è in scadenza e la pandemia impone un aggiornamento del Piano con una visione pluriennale almeno fino al 2024 coordinata con gli interventi del PNRR sia per la parte finanziaria che programmatoria dei servizi così recuperare la potenzialità del nostro SSN nella garanzia dei livelli di prestazione auspicando un ulteriore miglioramento del SSN rispetto agli altri servizi sanitari internazionali.