

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LVII

n. 4

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(DRAGHI)

Comunicato alla Presidenza il 15 aprile 2021

SEZIONE I – Programma di stabilità dell'Italia

**SEZIONE II – Analisi e tendenze della finanza pubblica (con l'allegata
Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali)**

INDICE

Lettera di trasmissione	<i>Pag.</i>	III
SEZIONE I. Programma di stabilità	»	1
SEZIONE II. Analisi e tendenze della finanza pubblica	»	179
Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.	»	335



*Il Presidente
del Consiglio dei Ministri*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PCM_DRAGHI 0004990 P-
del 15/04/2021



33090591

Presidente,

Le trasmetto il Documento di economia e finanza 2021, predisposto ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con allegata la Relazione di cui all'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il Documento di economia e finanza e la predetta Relazione sono scaricabili al seguente indirizzo: <https://def2020.mef.gov.it>. Con separata e contestuale comunicazione verrà fornita la password riservata per l'accesso.

Con riferimento ai contenuti del DEF mi preme rappresentarLe che - come indicato nella premessa al suddetto Documento - lo stesso non reca il Programma Nazionale di Riforma, in quanto, in linea con l'articolo 18, paragrafo 3 del Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, il Governo procederà, successivamente, alla trasmissione del solo PNRR.

Mario Luigi

Sen. Prof.ssa Maria Elisabetta Alberti Casellati
Presidente del Senato della Repubblica
Palazzo Madama
ROMA



**Documento
di Economia e Finanza**

2021

Documento di Economia e Finanza 2021

Sezione I

Programma di Stabilità

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2021

PREMESSA

La crisi pandemica continua a condizionare pesantemente la vita economica e sociale del Paese e del mondo intero. Il prezzo in termini di perdite umane è altissimo e l'incertezza circa le varianti del Covid-19, la capacità dei vaccini esistenti di contrastarle e la durata della copertura immunitaria resta elevata.

Cionondimeno, le misure sanitarie adottate a marzo sembrano aver rallentato il ritmo dei nuovi contagi. La campagna di vaccinazione è in corso dall'inizio dell'anno e il Governo prevede di poter somministrare i vaccini all'80 per cento della popolazione italiana entro l'autunno. Sono inoltre in arrivo terapie da anticorpi monoclonali che ridurranno la gravità della malattia se somministrate dopo i primi sintomi o anche in via preventiva su soggetti non vaccinati.

Di fronte a queste luci ed ombre della situazione attuale, il Governo ritiene necessario 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.

Convinzione profonda del Governo è che la partita chiave per il nostro Paese si giochi sulla crescita economica come fattore abilitante della sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria.

Dati i problemi strutturali che si trascinano da troppo tempo e la pressante esigenza di contrastare i cambiamenti climatici, l'obiettivo è di conseguire una crescita non meramente quantitativa, ma rispettosa dell'ambiente e compatibile con i target di riduzione dell'inquinamento fissati dal *Green Deal* europeo. E, inoltre, di realizzare una crescita che offra maggiori opportunità di lavoro e sviluppo personale e culturale ai giovani, realizzi la parità di genere e riduca gli squilibri territoriali.

La prima esigenza che il Governo ha avvertito, e ancora avverte, è di continuare a sostenere l'economia con grande determinazione, compensando anzitutto i lavoratori e le imprese più danneggiati dalle misure sanitarie che si sono rese necessarie. Ciò non solo per ragioni di doverosa solidarietà e coesione sociale, ma 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.

Nel mese di marzo, utilizzando il margine di manovra di 32 miliardi già richiesto dal precedente esecutivo, il Governo ha perfezionato un Decreto-Legge contenente un ampio spettro di misure di sostegno a imprese e lavoratori e ai settori più impattati dalle chiusure.

Unitamente all'approvazione del Documento di Economia e Finanza, si ritiene ora opportuno richiedere al Parlamento di autorizzare un ulteriore margine di 40 miliardi per un nuovo provvedimento che vedrà la luce entro fine aprile. Grazie a questo ulteriore intervento, i sostegni a imprese e famiglie erogati sin qui nel 2021 raggiungerebbero il 4 per cento del PIL, dopo il 6,6 per cento erogato l'anno scorso. L'auspicio del Governo è che, grazie ad andamenti epidemici ed economici sempre più positivi nei prossimi mesi, questo sia l'ultimo intervento di tale portata. Resta comunque l'impegno a sostenere l'economia per tutto il periodo che sarà necessario se ne ricorreranno le condizioni.

Per quanto attiene alle misure adottate, 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 destinatario principale i lavoratori autonomi e le imprese, e concentrerà le risorse sul rafforzamento della resilienza delle aziende più impattate dalle chiusure, la disponibilità di credito e la patrimonializzazione. Si darà la priorità alla celerità degli interventi, pur salvaguardandone l'equità e l'efficacia.

La seconda e fondamentale gamba della strategia di uscita dalla crisi e di ritorno allo sviluppo si baserà su un 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.

Si tratta di un piano di rilancio, di uno shock positivo di investimenti pubblici e incentivi agli investimenti privati, alla ricerca e sviluppo, alla digitalizzazione e all'innovazione, senza precedenti nella storia recente.

Per attuare questo grande piano sarà necessario semplificare la normativa sulle opere pubbliche e dotare le Amministrazioni coinvolte delle necessarie capacità progettuali e manageriali. Inoltre, si dovrà procedere speditamente sul terreno delle riforme di contesto previste dal PNRR e che riguardano in particolare la Pubblica amministrazione (PA), la giustizia e la concorrenza – oltre al fisco, che sarà oggetto di un'articolata revisione. La riforma fiscale, da definire nella seconda metà del 2021, affronterà il complesso del prelievo, a partire dall'imposizione personale; sarà collegata anche agli sviluppi a livello europeo e globale su temi quali le imposte ambientali e la tassazione delle multinazionali. Saranno inoltre riformati i meccanismi di riscossione.

Le riforme occupano dunque un ruolo centrale nel PNRR e ad esse è dedicata una specifica sezione del documento. Per questo motivo, e in forza del Regolamento dell'Unione Europea 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, il Governo ha ritenuto che in questa occasione il PNRR possa integrare il Programma Nazionale di Riforma previsto dai regolamenti del Semestre Europeo e dalla normativa nazionale. Tale Programma non sarà pertanto presentato separatamente, mentre il PNRR sarà definito nei prossimi giorni e presentato alla Commissione Europea nei termini previsti.

Le previsioni macroeconomiche del presente documento riflettono solo in parte l'ambizione della politica di rilancio che il Governo intende seguire, anche per via

PREMESSA

della natura prudentiale che tali previsioni debbono avere in base alle regole di bilancio. Va tuttavia evidenziato che nello scenario programmatico già l'anno prossimo il PIL arriverebbe a sfiorare il livello del 2019. Infatti, dopo la caduta dell'8,9 per cento registrata nel 2020, il PIL recupererebbe del 4,5 per cento quest'anno e del 4,8 per cento nel 2022, per poi crescere del 2,6 per cento nel 2023 e dell'1,8 per cento nel 2024 – tassi di incremento mai sperimentati nell'ultimo decennio.

In questo quadro di rilancio del Paese, non va dimenticato l'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 mano a mano che l'economia recupererà.

Affidarsi al solo fattore crescita per riequilibrare il bilancio sarebbe tuttavia imprudente. Lo scenario programmatico di finanza pubblica qui presentato punta ad una graduale discesa del deficit della PA, che già nel 2024 si avvicinerebbe alla soglia del 3 per cento.

Sebbene il Governo condivida l'opinione che le regole fiscali europee debbano essere riviste allo scopo di promuovere maggiormente la crescita e la spesa per investimenti pubblici, 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 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.

Il sostegno fornito dalla politica monetaria europea durante la crisi è stato significativo, ma si deve riconoscere che il bilancio pubblico è stato un ammortizzatore di importanza cruciale. Nelle prossime settimane prenderà avvio un grande programma di investimenti che, se ben attuati, renderanno solide l'economia italiana e la sua finanza pubblica, attraverso una crescita forte e sostenibile.

Daniele Franco
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

- I.1 Tendenze recenti dell'economia e della finanza pubblica
- I.2 Quadro macroeconomico tendenziale
- I.3 Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale
- I.4 Quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico

II. QUADRO MACROECONOMICO

- II.1 L'economia internazionale
- II.2 Economia italiana: tendenze recenti
- II.3 Economia italiana: prospettive
- II.4 Scenario programmatico

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 Indebitamento netto: dati di consuntivo e previsioni tendenziali
- III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica
- III.3 Impatto finanziario delle riforme adottate da aprile 2020
- III.4 Evoluzione del rapporto debito/PIL
- III.5 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- IV.1 Scenari di breve periodo
- IV.2 Scenari di medio periodo
- IV.3 Scenari di lungo periodo

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

- V.1 Gli interventi adottati nel 2020 per contrastare l'emergenza Covid-19
- V.2 La manovra di finanza pubblica
- V.3 I provvedimenti adottati nel 2021 per il contrasto del Covid-19

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

- VI.1 La regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali
- VI.2 Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro riassuntivo delle risorse Recovery Plan
Tavola I.3	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.4	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.3a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.3b	Prezzi
Tavola II.3c	Mercato del lavoro
Tavola II.3d	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Impatto dell'RRF sulle previsioni – Sovvenzioni
Tavola III.3	Impatto dell'RRF sulle previsioni – Prestiti
Tavola III.4	Scenario a politiche invariate
Tavola III.5	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.6	Differenze rispetto al precedente programma di Stabilità
Tavola III.7	Saldi di cassa
Tavola III.8	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.9	Deviazioni significative
Tavola III.10	Impatto sull'indebitamento netto delle riforme adottate
Tavola III.11	Determinanti del rapporto debito/PIL
Tavola III.12	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.13	Rispetto della regola del debito
Tavola IV.1	<i>Heatmap</i> sulle variabili sottostanti a SO per il 2021
Tavola IV.2	Sensitività alla crescita
Tavola IV.3	Previsione della spesa pubblica per pensioni, sanità, LTC e scuola ed ammortizzatori sociali in percentuale del PIL – Scenario baseline EPC-AWG 2021
Tavola IV.4	Indicatori di sostenibilità in percentuale del PIL
Tavola V.1	Effetti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19
Tavola V.2	Effetti netti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 - dettaglio
Tavola V.3	Effetti della manovra di finanza pubblica
Tavola V.4	Effetti netti della manovra di finanza sull'indebitamento della PA
Tavola V.5	Effetti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2021 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19
Tavola V.6	Effetti netti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2021 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19

INDICE**INDICE DELLE FIGURE**

Figura I.1	Prodotto interno lordo e produzione industriale
Figura I.2	Casi registrati di infezioni da Coronavirus in Italia
Figura I.3	Clima di fiducia delle imprese italiane
Figura I.4	Indici di restrizione e mobilità
Figura I.5	Andamento vaccinazioni Covid-19 in Italia
Figura I.6	Previsione tendenziale e programmatica del PIL in termini reali
Figura I.7	Deficit e debito pubblico in rapporto al PIL – Scenario programmatico
Figura II.1	Dimensione del bilancio delle banche centrali
Figura II.2	Tassi di crescita del PIL mondiale e dei maggiori paesi
Figura II.3	Indice PMI globale composito e per paese
Figura II.4	PMI composito globale – componente prezzi
Figura II.5	Prezzo del Brent e dei Futures
Figura II.6	Contributi alla crescita del PIL
Figura II.7	Tasso di disoccupazione e tasso di partecipazione
Figura II.8	Esportazioni di beni e servizi in volume
Figura II.9	Esportazioni di beni per i principali settori di attività economica nel 2020
Figura II.10	Prestiti bancari –Tassi di variazione a 1 anno
Figura II.11	Sofferenze verso residenti
Figura II.12	Previsione tendenziale per il PIL in termini reali
Figura II.13	Propensione al risparmio e consumi delle famiglie
Figura III.1	Indebitamento netto e saldo primario
Figura III.2	Investimenti fissi lordi della PA
Figura III.3	Determinanti del debito pubblico
Figura III.4	Andamento del rapporto debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei
Figura VI.1	L'indicatore SO e le sottocomponenti
Figura IV.2a	Proiezione stocastica del rapporto debito/pil con shock simmetrici
Figura IV.2b	Proiezione stocastica del rapporto debito/pil con shock asimmetrici
Figura IV.3	Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari alternativi
Figura IV.4	Rapporto debito/PIL nello scenario baseline
Figura IV.5	Sensibilità del debito pubblico a un aumento della speranza di vita e una riduzione del tasso di fertilità
Figura IV.6	Sensibilità del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
Figura IV.7	Sensibilità del debito pubblico alle ipotesi macroeconomiche, maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
Figura IV.8	Sensibilità del debito pubblico a shock economici
Figura IV.9	Sensibilità del debito pubblico al tasso di interesse
Figura IV.10	Sensibilità del debito pubblico all'avanzo primario
Figura IV.11	L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL

Figura VI.1 Contributi alla crescita degli investimenti fissi lordi della PA (dati a prezzi 2015), indebitamento netto e debito delle Amministrazioni locali

INDICE DEI BOX

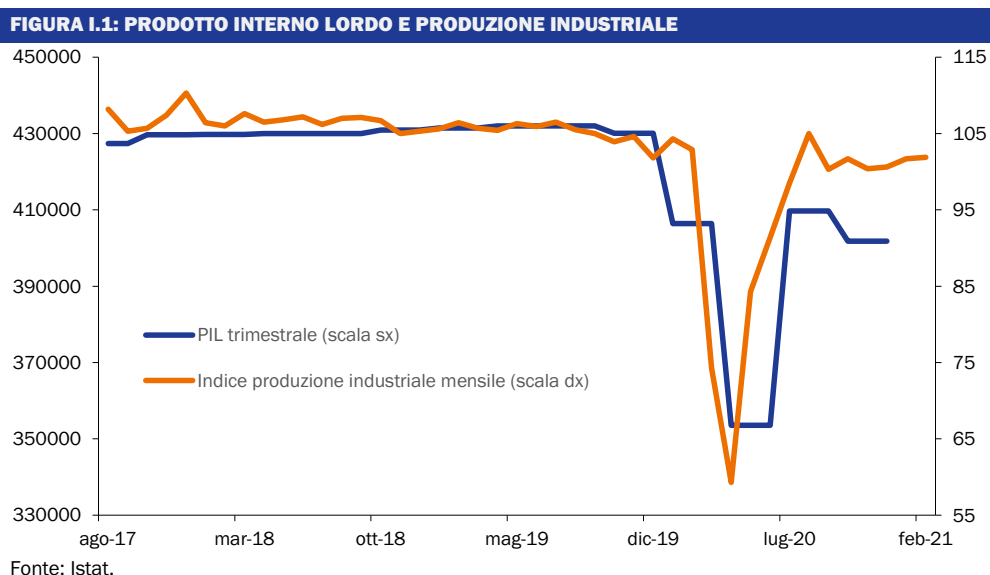
- Capitolo II Il mercato del lavoro e il Covid-19: recenti andamenti a livello globale ed europeo
Recenti iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19
Gli errori di previsione sul 2020 e la revisione delle stime per il 2021 e gli anni seguenti
Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
- Capitolo III Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea
Linee guida per la politica fiscale
La revisione della *governance* economica e fiscale dell'Unione Europea
- Capitolo IV Garanzie pubbliche
Le ipotesi di sensitività nel medio periodo
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano
- Capitolo V Gli interventi per il sostegno del mercato del lavoro e a tutela dei lavoratori e delle famiglie nei provvedimenti per fronteggiare l'emergenza Covid-19
Contrasto all'evasione fiscale
Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

I.1 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA

L'andamento dell'economia italiana e internazionale continua ad essere condizionato dall'epidemia da COVID-19 e dalle conseguenti misure sanitarie e di chiusura di molteplici attività. Dopo l'inedita caduta registrata nel primo semestre dell'anno scorso, il PIL reale ha nettamente recuperato nel trimestre estivo ma è poi tornato a scendere nel trimestre finale del 2020. Dalla seconda metà del mese di ottobre si è infatti reso necessario reintrodurre misure restrittive che, sebbene differenziate a livello territoriale in funzione dell'andamento dell'epidemia, hanno avuto un forte impatto sui consumi delle famiglie e sugli investimenti delle imprese, seppure in misura minore. Dal lato dell'offerta, ne hanno sofferto numerosi comparti dei servizi e industrie quali il tessile, abbigliamento e calzature e la produzione di autoveicoli.

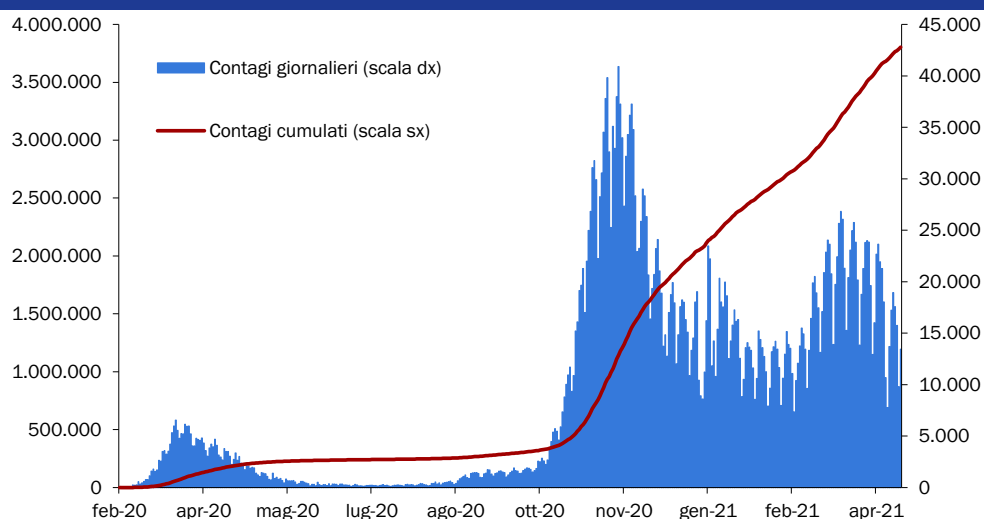
Secondo le stime ufficiali dell'Istat, il 2020 si è chiuso con una caduta del PIL pari all'8,9 per cento in termini reali e al 7,8 per cento in termini nominali, in linea con quanto previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF) e non lontano da quanto prospettato un anno fa nel DEF 2020¹.



¹ La previsione del DEF era di un calo del PIL nel 2020 pari all'8,0 per cento in termini reali e al 7,1 per cento in termini nominali. Nella NADEF la caduta veniva rivista al 9,0 per cento in termini reali e all'8,0 per cento in termini nominali.

L'andamento dell'epidemia da Covid-19 è stato, invece, nettamente peggiore di quanto prefigurato non solo nel DEF 2020, ma anche nella NADEF. A fronte di tre ondate epidemiche, di cui la seconda è stata particolarmente acuta, la performance dell'economia è stata dunque superiore alle attese.

In aggiunta al processo di apprendimento da parte degli agenti economici, la spiegazione risiede in due principali fattori: in primo luogo le misure sanitarie sono diventate via via più mirate ed articolate a livello territoriale, permettendo che dopo l'iniziale *lockdown* del marzo-aprile scorso l'industria manifatturiera e le costruzioni rimanessero sempre aperte. In secondo luogo, sono stati attuati numerosi interventi di politica economica, per un importo che nel 2020 è stato complessivamente pari a 108 miliardi (6,5 per cento del PIL). 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.

FIGURA I.2: CASI REGISTRATI DI INFEZIONI DA CORONAVIRUS IN ITALIA

Fonte: Refinitiv.

La finanza pubblica ha dunque agito da ammortizzatore della crisi, ed infatti l'indebitamento netto della Pubblica amministrazione (PA) è salito al 9,5 per cento del PIL, dall'1,6 per cento registrato nel 2019 - il miglior risultato dal 2007 ad oggi. 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.

A livello internazionale, vigorosi interventi di sostegno a famiglie e imprese sono stati attuati in tutti i principali Paesi partner commerciali dell'Italia. Unitamente a riaperture selettive e mutevoli nel tempo, ciò ha fatto sì che, dopo un vero e proprio crollo nel marzo-aprile dell'anno scorso, le esportazioni italiane di merci abbiano rapidamente recuperato terreno, salendo sopra i livelli di un anno prima già nell'ultimo bimestre del 2020. Unitamente al calo dei volumi di importazione e alla discesa dei prezzi dell'energia, il recupero dell'export ha

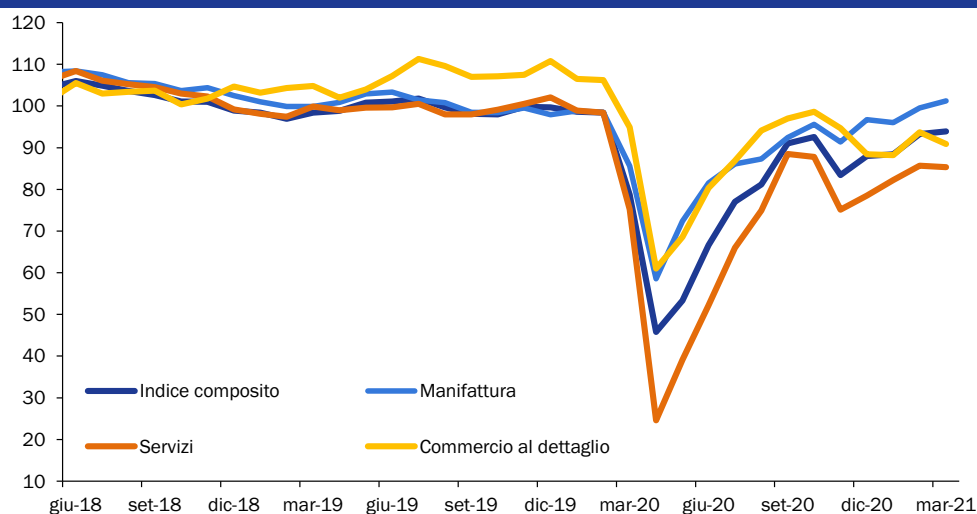
I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

sospinto il surplus commerciale dell'Italia a 66,6 miliardi e l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti a 59,9 miliardi, pari al 3,6 per cento del PIL. All'interno delle partite correnti, la principale voce in controtendenza è 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. Va segnalato che il susseguirsi in anni recenti di surplus negli scambi con l'estero ha portato l'Italia a conseguire alla fine del terzo trimestre 2020 una posizione patrimoniale netta sull'estero lievemente positiva, pari a 3 miliardi (da un saldo negativo di 78,8 miliardi un anno prima).

A fronte di questi andamenti, la fiducia delle imprese ha complessivamente recuperato dopo il crollo della primavera scorsa. L'indagine Istat, così come quella Markit PMI, continua ad evidenziare un andamento relativamente più positivo nel manifatturiero e nelle costruzioni, mentre resta più problematica la situazione nei servizi e nel commercio al dettaglio.

Per quanto riguarda le altre principali variabili macroeconomiche, il 2020 è stato contraddistinto da una forte caduta dell'input di lavoro, -11,0 per cento per le ore lavorate e - 10,3 per cento in termini di unità di lavoro armonizzate (ULA). Secondo una nuova serie recentemente pubblicata dall'Istat, l'occupazione rilevata dall'indagine sulle forze di lavoro è scesa di un assai più contenuto 2,8 per cento, a testimonianza dell'effetto di contenimento dei rischi di disoccupazione garantito dall'introduzione della cd. Cassa integrazione in deroga. Il tasso di disoccupazione è addirittura diminuito nel 2020, al 9,3 per cento, dal 10,0 per cento del 2019, anche a causa di una diminuzione del tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

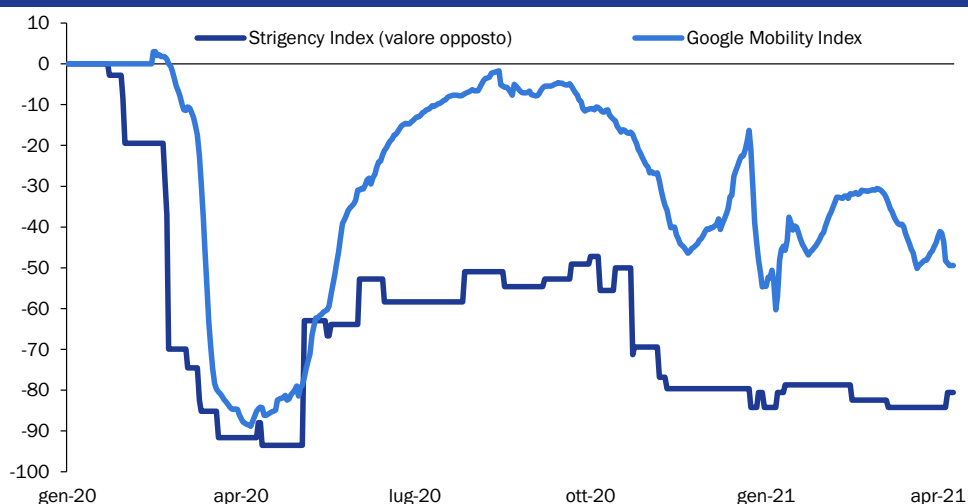
Il tasso medio di inflazione secondo l'indice dei prezzi al consumo armonizzato nel 2020 è stato pari al -0,1 per cento, dal +0,6 per cento del 2019, per via della discesa del prezzo dei combustibili. Infatti, mentre l'inflazione di alimentari e bevande ha accelerato all'1,6 per cento, dall'1,0 per cento del 2019, l'inflazione al netto degli alimentari e dell'energia è rimasta invariata allo 0,5 per cento.

FIGURA I.3: CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE

Fonte: Istat e stime MEF per il mese di aprile 2020, in cui l'indagine non è stata pubblicata.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA – SEZ.I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Venendo alle tendenze più recenti, si stima che nel primo trimestre del 2021 il PIL abbia continuato a contrarsi, sia pure in misura inferiore al calo congiunturale registrato nel quarto trimestre dell'anno scorso. Alla luce dell'incremento della produzione industriale nel primo bimestre, è probabile che nel primo trimestre il valore aggiunto dell'industria in senso stretto sia aumentato in termini congiunturali, così come la produzione delle costruzioni. Viceversa, il prodotto dei servizi, che è maggiormente correlato agli indici di restrittività e mobilità (in peggioramento rispetto alla media del quarto trimestre), sarebbe ulteriormente diminuito - in linea con un livello di fiducia delle imprese del settore ancora basso.

FIGURA I.4: INDICI DI RESTRIZIONE E MOBILITÀ

Fonte: Oxford University e Google..

Dal lato della domanda, i consumi sono rimasti deboli, come evidenziato ad esempio dal calo in termini destagionalizzati delle vendite al dettaglio nel primo bimestre in confronto alla media del quarto trimestre 2020, così come da altri indicatori ad alta frequenza. Più positivo è probabilmente stato l'andamento degli investimenti e delle esportazioni, ma nel complesso l'andamento del PIL nei primi tre mesi dell'anno ha sicuramente risentito dell'elevato grado di restrizione delle misure di contrasto all'epidemia da Covid-19².

Nel primo trimestre il tasso di inflazione al consumo è risultato pari in media a 0,8 per cento sull'indice armonizzato, dal -0,4 per cento registrato nel quarto trimestre. Il rimbalzo dell'inflazione è stato dovuto in parte ad effetti base causati anche da difficoltà di rilevazione nel marzo dell'anno scorso. Pressioni al rialzo sono tuttavia emerse al livello dei prezzi alla produzione, non solo per via del recupero dei prezzi dell'energia ma anche per via di scarsità di componenti e materiali che si sono manifestate all'interno delle catene del valore globali.

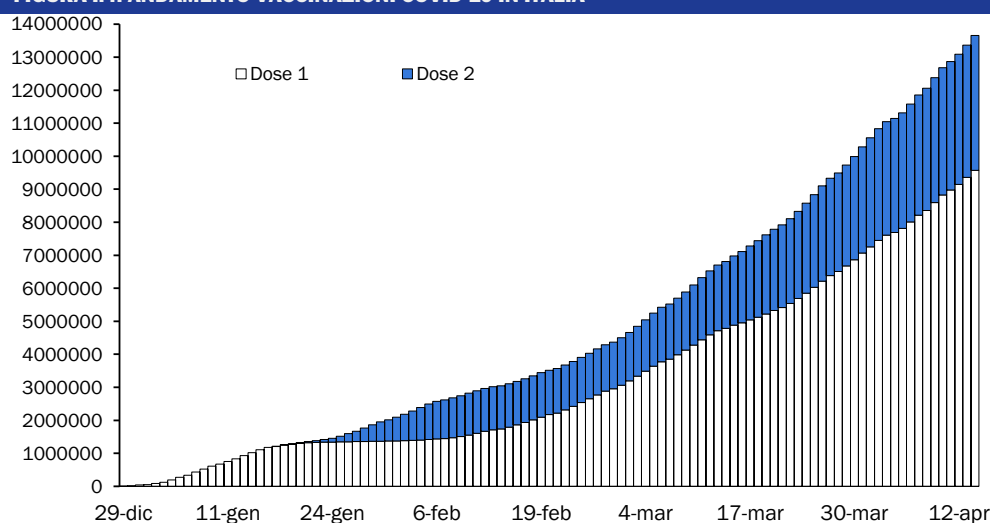
² La sequenza delle misure adottate dal Governo è descritta in dettaglio nell'apposito focus del Capitolo II.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO**I.2 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE**

La previsione macroeconomica tendenziale incorpora il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) nella versione presentata con la NADEF e lievemente rivista per il triennio 2021-2023 dalla Legge di Bilancio per il 2021, nonché il recente Decreto-Legge Sostegni³.

Pur in presenza di questi stimoli di natura fiscale, la previsione di crescita annua de PIL per il 2021 è ora pari al 4,1 per cento, che si confronta con il 6,0 per cento del quadro programmatico della NADEF. Il principale motivo della revisione al ribasso della previsione di crescita per il 2021 risiede nell'andamento dell'epidemia da Covid-19, che si è rivelato più grave delle attese e grosso modo in linea con lo scenario più sfavorevole descritto nella NADEF. Ne è derivata la già descritta flessione del PIL nel trimestre finale del 2020 e un andamento più sfavorevole del previsto anche nel primo trimestre di quest'anno.

La previsione trimestrale che sottende la suddetta stima annuale prefigura una variazione positiva del PIL nel secondo trimestre, grazie a una graduale riapertura delle attività economiche nelle Regioni italiane e alla ripresa dell'economia internazionale. Il ritmo di crescita congiunturale salirebbe nel terzo trimestre, per poi subire un fisiologico rallentamento nel quarto.

FIGURA I.4: ANDAMENTO VACCINAZIONI COVID-19 IN ITALIA

Fonte: Refinitiv.

La campagna di vaccinazione organizzata dal Governo punta ad immunizzare l'80 della popolazione italiana entro la fine di settembre⁴. Nel primo trimestre l'attuazione del Piano vaccinale ha dovuto confrontarsi con ritardi nelle consegne delle dosi e temporanee sospensioni dell'autorizzazione all'utilizzo di uno dei

³ Decreto-legge n.41 del 22 marzo 2021.

⁴ Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano vaccinale del Commissario Straordinario, <http://www.governo.it/it/dipartimenti/cscovid19-pianovaccini/16417>.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA – SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

vaccini. Tuttavia, anche ipotizzando che nei prossimi trimestri le somministrazioni effettuate registrino lo stesso *gap* in confronto alla proiezione delle dosi disponibili, si arriverebbe comunque a raggiungere l'obiettivo dell'80 per cento in ottobre. Vi sono inoltre sviluppi positivi sul fronte delle terapie da anticorpi monoclonali, che dovrebbero diventare crescentemente disponibili nei prossimi mesi e consentire non solo di curare i pazienti in cui si manifestano i primi sintomi dell'infezione, ma anche di proteggere preventivamente persone fragili non vaccinate che siano state esposte al contagio.

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. Grazie anche alle notevoli misure di stimolo recentemente introdotte con D.L. Sostegni, nonché alla spinta agli investimenti pubblici e privati fornita dal PNRR (nella versione Legge di Bilancio 2021), il PIL, dopo il già citato recupero di quest'anno, salirebbe del 4,3 nel 2022, del 2,5 per cento nel 2023 e del 2,0 per cento nel 2024.

Il recupero dell'occupazione seguirebbe grosso modo quello del PIL in termini di ore lavorate e di unità di lavoro armonizzate (ULA), mentre il numero medio di occupati rilevati dall'indagine sulle forze di lavoro scenderebbe quest'anno per poi riprendere dal 2022 in avanti. Il tasso di disoccupazione salirebbe al 9,9 per cento nel 2021, per poi scendere fino all'8,2 per cento nel 2024.

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

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

(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).

Le ipotesi su cui si basa il quadro tendenziale sono ovviamente soggette a notevoli rischi al ribasso, data l'incertezza che persiste sul futuro andamento della pandemia. Nel Capitolo II è illustrato uno scenario avverso denominato 'limitata efficacia dei vaccini Covid-19 contro le varianti del virus'. 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. D'altro canto, vi sono anche rischi al rialzo, giacché il rimbalzo del PIL potrebbe essere più accentuato di quanto previsto se le misure preventive fossero rimosse quasi totalmente nella seconda metà di quest'anno e ciò fosse accompagnato da un rialzo della propensione al consumo delle famiglie.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 31 marzo 2021.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO**I.3 PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA: SCENARIO TENDENZIALE**

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL nel 2020 si è attestato al 9,5 per cento, con un deterioramento di quasi 8 punti percentuali rispetto al 2019, per effetto sia dell'eccezionale calo del PIL, sia delle misure discrezionali adottate per mitigare l'impatto economico-sociale della crisi pandemica. In termini assoluti, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato di 156,9 miliardi, un livello superiore di 129 miliardi rispetto al 2019.

Il deficit dello scorso anno è risultato comunque nettamente migliore della stima indicata pari al 10,4 per cento nel DEF 2020 e dell'obiettivo programmatico poi fissato ad un livello solo marginalmente più elevato, il 10,8 per cento del PIL, nella NADEF e in occasione dello scostamento di bilancio di fine novembre 2020, sebbene nel frattempo si siano realizzate ingenti manovre di sostegno all'economia. La crescita della spesa pubblica corrente è infatti risultata assai inferiore alle attese, più che compensando maggiori uscite in conto capitale. Inoltre, le entrate correnti della PA hanno nettamente ecceduto le previsioni.

Tali risultati fanno ben sperare circa l'andamento di fondo della finanza pubblica nel 2021 e nei prossimi anni. Tuttavia, l'indebitamento netto a legislazione vigente di quest'anno si manterrà sullo stesso livello del 2020 (9,5 per cento del PIL), superando di circa 2,5 punti percentuali l'obiettivo del 7 per cento fissato nella NADEF, poi aggiornato all'8,8 per cento in occasione dell'ultimo scostamento di bilancio del 15 gennaio scorso. Questa revisione al rialzo sconta l'impatto del decreto Sostegni (pari all'1,8 per cento del PIL), il peggioramento del quadro macroeconomico e il riporto per competenza sull'anno 2020 delle imposte e contributi sospesi e slittati a causa dell'emergenza sanitaria. Negli anni successivi, grazie al recupero dell'economia, il rapporto deficit/PIL segnerà una marcata riduzione, collocandosi al 5,4 per cento nel 2022, al 3,7 per cento nel 2023 e al 3,4 per cento nel 2024.

Il saldo primario nello scenario a legislazione vigente segnerà un ulteriore lieve peggioramento nel 2021, dal -6,0 al -6,2 per cento del PIL, ma tornerà anch'esso a migliorare dal 2022, fino a raggiungere un deficit primario dello 0,8 per cento del PIL nel 2023. La spesa per interessi passivi subirà un lievissimo aumento in termini nominali nel 2021 a cui seguiranno progressive riduzioni, grazie alle quale l'incidenza degli interessi passivi sul PIL scenderà dal 3,3 per cento quest'anno al 2,6 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte di previsione.

Alla luce di questi andamenti e delle variabili che influenzano il fabbisogno di cassa della PA, il rapporto fra debito pubblico e PIL è atteso aumentare dal nuovo massimo del 155,8 per cento raggiunto nel 2020 al 157,8 quest'anno e poi scendere gradualmente al 150,9 per cento nel 2024 - ancora molto al disopra del 134,6 per cento registrato nel 2019.

I.4 QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA PROGRAMMATICO

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

- Un nuovo pacchetto di misure di sostegno e rilancio, di prossima approvazione e immediata attuazione;
- La versione finale del PNRR, che amplia le risorse complessive previste dalla NADEF 2020 e dalla Legge di Bilancio per il 2021;
- 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.

Decreto di sostegno e rilancio

Unitamente al presente documento, il Governo presenta una Relazione al Parlamento con la quale richiede di elevare il limite di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare per quest'anno e di modificare il sentiero di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) per i prossimi anni⁵. Ottenuta tale autorizzazione, il Governo approverà un Decreto-legge contenente nuove misure di sostegno e di rilancio dell'economia.

La recrudescenza dei contagi da Covid-19 nel mese di marzo ha richiesto di operare una nuova stretta sui movimenti delle persone e chiusure di attività, soprattutto intorno al periodo di Pasqua. Sebbene l'andamento delle infezioni abbia rallentato ai primi di aprile e si sia potuto riaprire numerose attività nella maggior parte delle Regioni, è non può escludersi che nei prossimi mesi il contenimento dell'epidemia richiederà di valutare talune restrizioni alle attività che comportano maggiori rischi di contagio. Ciò causerà effetti diretti e indiretti il cui impatto deve essere alleviato allo scopo di limitare le conseguenze sul benessere delle persone, sulle dinamiche sociali e sulla sopravvivenza delle imprese più colpite.

Il Governo ritiene altresì necessario che il forte stimolo al rilancio dell'economia fornito dal PNRR sia integrato da ulteriori interventi che rafforzino la capacità di risposta dell'economia nella fase di ripresa. L'esperienza del terzo trimestre del 2020 dimostra che il rimbalzo del PIL può essere molto forte non appena si rimuovano almeno in parte le restrizioni sanitarie. Tuttavia, la seconda e la terza ondata dell'epidemia, e le relative fasi di contenimento, sono state più intense e prolungate di quanto previsto all'epoca della NADEF, il che comporta un maggiore rischio di danni permanenti al tessuto produttivo.

Di conseguenza vi è il rischio che, una volta esaurito l'iniziale rimbalzo, l'andamento dell'economia perda slancio e fatichi a recuperare i livelli di

⁵ Nel 2012 l'Italia ha quantificato il proprio OMT nel pareggio di bilancio strutturale (ovvero al netto delle misure temporanee e dei fattori ciclici). Nel 2019 La Commissione Europea, anche in base alle proiezioni del Rapporto sulle Spese Connesse all'Invecchiamento della Popolazione (2018 *Ageing Report*), ha fissato l'OMT Minimo dell'Italia a un surplus strutturale dello 0,5 per cento del PIL.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

prodotto precedenti la crisi. Per limitare al massimo questo rischio, è necessario fornire alle imprese ulteriori sostegni in termini di accesso alla liquidità e capitalizzazione; sul fronte dell'occupazione, sarà necessario assicurare che il mercato del lavoro funzioni più efficientemente e sostenere il ricollocamento dei lavoratori.

La manovra prevista grazie al nuovo scostamento avrà una dimensione di circa 40 miliardi di euro in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA 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 quelle previste con il PNRR.

I sostegni ai titolari di partite IVA e alle imprese impattate dalla crisi da Covid-19 rappresentano più di metà degli impegni previsti sul 2021. Oltre ai ristori, saranno adottate misure per aiutare le imprese a coprire parte dei costi fissi, sia con sgravi di imposta che con la copertura della quota fissa delle bollette e di parte dei canoni di locazione tramite 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-legge 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 affinché possano continuare le politiche di sostegno alle fasce più deboli, sostenere i trasporti locali e mantenere sgravi fiscali quali la sospensione dell'imposta di soggiorno.

Infine, come detto, il Decreto-Legge 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.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

La versione finale del PNRR sarà basata su un ammontare di risorse superiore a quanto prefigurato nella NADEF e nella Legge di Bilancio per il 2021. 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.

D'altro canto, in base alla bozza di PNRR approvata dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio e alle risoluzioni recentemente approvate dalla Camera, il nuovo Governo ha deciso di abbinare alle risorse RRF ulteriori finanziamenti tramite due canali nazionali: utilizzo del FSC e risorse a valere sul nuovo Fondo complementare.

Da tutto ciò, deriva un 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 69,1 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, 53,5 miliardi, saranno invece destinati a iniziative totalmente nuove, al pari delle sovvenzioni. Pertanto, le risorse RRF per nuove iniziative assommano a 122,4 miliardi e quelle complessive del PNRR allargato a 153,9 miliardi, una cifra davvero ragguardevole se si considera che esse verranno rese disponibili nell'arco di sei anni.

Sentiero di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine

Il perdurare della crisi pandemica rende probabile che la Commissione Europea raccomandi l'estensione della *general escape clause*, ovvero della sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, anche al 2022. Come si è già illustrato, l'indebitamento netto della PA dello scenario tendenziale segue un sentiero discendente fino ad arrivare ad un deficit di circa il 3,4 per cento nel 2024. Il Governo ritiene opportuno che l'impostazione (*stance*) della politica di bilancio rimanga 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 epidemiche e sulle condizioni di contesto internazionale dello scenario di base restino valide.

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 di -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.

Quadro macroeconomico programmatico

Le misure di sostegno contenute nel Decreto-legge di prossima approvazione avranno un impatto positivo sul PIL che, in base a simulazioni effettuate con il modello econometrico ITEM in uso al MEF, è cifrato in 0,6 punti percentuali di

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

crescita aggiuntiva. Data la tempistica dell'intervento, si è ritenuto opportuno spalmare gli effetti sul PIL trimestrale lungo un arco di tempo che comprende la prima metà del 2022.

L'incremento di risorse e investimenti finanziati dal PNRR nella sua definizione più ampia, anche grazie al Decreto-legge, ha anch'esso un impatto espansivo in confronto allo scenario tendenziale lungo tutto l'arco del periodo di previsione. D'altro canto, le misure di consolidamento fiscale ipotizzate per ricondurre il deficit al 3,4 per cento nel 2024 ridurrebbero l'impatto espansivo della manovra nell'anno finale del periodo di previsione.

In base a queste considerazioni, nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL è pari al 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 che verrebbe 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).

Nel complesso, le misure di stimolo contenute nel prossimo Decreto-Legge e il rafforzamento del PNRR, pur nel contesto di una valutazione prudentiale, porteranno il PIL su un sentiero più elevato lungo tutto l'arco della previsione. Va peraltro ricordato che nelle presenti valutazioni non si è tenuto conto degli effetti sulla crescita delle riforme previste dal PNRR, che dovrebbero esercitare un notevole effetto propulsivo sulla crescita del PIL.

Indebitamento netto e rapporto debito/PIL

Data l'entità del Decreto-legge in corso di definizione, lo scenario programmatico comporta un deficit nettamente più elevato del tendenziale nell'anno in corso, in cui raggiungerebbe l'11,8 per cento del PIL. Il deficit programmatico è lievemente superiore a quello tendenziale anche nel 2022 e nel 2023, per poi convergere al livello tendenziale nel 2024 tramite le già citate misure di consolidamento.

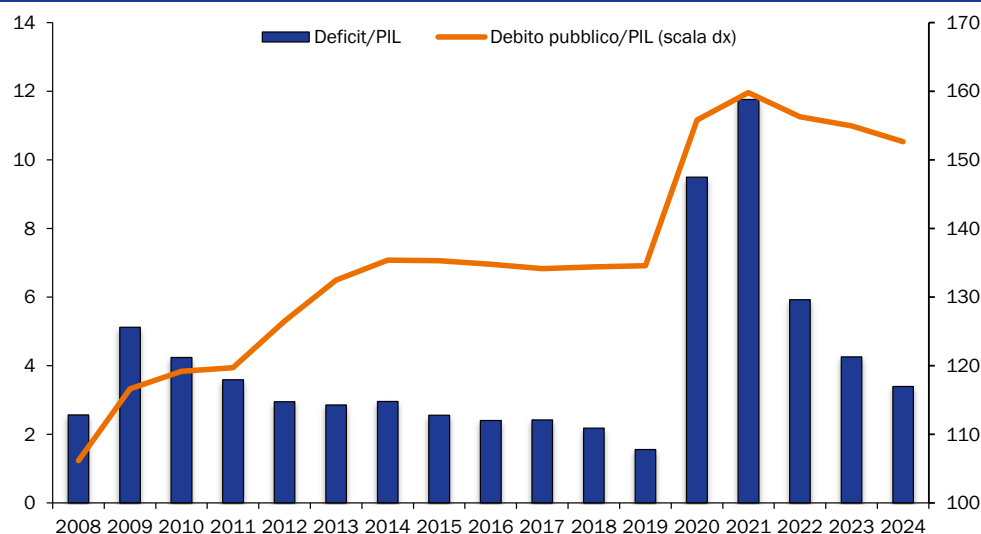
Per quanto riguarda il rapporto fra debito della PA e PIL, nello scenario programmatico si avrebbe un ulteriore aumento quest'anno di 4 punti percentuali,

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA – SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

al 159,8 per cento. Un graduale processo di riduzione comincerà dall'anno prossimo, con una riduzione di 3,5 punti percentuali nel 2022 e 3,6 punti percentuali complessivi nel biennio seguente.

Nel medio termine il basso costo implicito del finanziamento del debito, che per quest'anno è stimato pari a circa il 2,2 per cento, dovrebbe scendere ulteriormente, consentendo di ridurre il rapporto debito/PIL di almeno 4 punti percentuali all'anno a condizione che la crescita nominale di trend dell'economia italiana torni almeno al livello del primo decennio di questo secolo e il saldo strutturale primario raggiunga il 3 per cento del PIL.

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. Dalla sua solidità dipenderà, infatti, la capacità del Paese di rispondere a crisi inattese come quella causata dal Covid-19 e ai costi dell'invecchiamento della popolazione.

FIGURA I.5: DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL – SCENARIO PROGRAMMATICO (%)

Fonte: Istat ed elaborazioni MEF.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

TAVOLA I.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	0,5	-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.

I.5 DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI ALLA DECISIONE DI BILANCIO

A completamento della manovra di bilancio 2022-2024, il Governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio:

- 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.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

La crisi pandemica, dopo aver causato un crollo dell'attività economica a livello globale tra il primo e il secondo trimestre dello scorso anno, ha continuato a condizionare il ciclo economico a causa della recrudescenza dell'epidemia a partire dai mesi autunnali. La seconda ondata di contagi, colpendo in misura particolarmente grave gli Stati Uniti, l'Europa e l'America Latina, ha avuto un impatto differenziato sui diversi sistemi economici già emerso nella prima fase dell'emergenza: alla maggiore sofferenza delle economie avanzate occidentali si sono contrapposte la tenuta e, nel caso della Cina, il rapido recupero di alcune importanti economie emergenti, soprattutto asiatiche. Nel complesso, secondo le più recenti proiezioni macroeconomiche, la flessione dell'economia globale sarebbe stata pari al 3,3 per cento nel 2020 dopo l'espansione del 2,8 per cento registrata nel 2019¹.

La riduzione del commercio mondiale, di entità più profonda (-5,3 per cento nel 2020)² rispetto alla caduta del PIL riflette, non solo la marcata ciclicità di tale variabile durante le fasi recessive del ciclo economico, ma anche la peculiarità della crisi innescata dal Covid-19, che ha determinato interruzioni nelle catene di produzione mondiali e un incremento dei costi del commercio a causa delle misure di contenimento dei contagi. In chiusura d'anno, una parte delle incertezze legate al contesto internazionale si sono affievolite, come quelle inerenti alle relazioni commerciali future tra Unione Europea e Regno Unito e all'esito delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti.

Il cambio di amministrazione negli Stati Uniti avrà notevoli ripercussioni sulle politiche economiche e ambientali e sui rapporti geopolitici a livello globale. Le spinte protezionistiche potrebbero risultare ridimensionate, rafforzando la ripresa ciclica del commercio mondiale. L'interruzione delle catene globali potrebbe portare alcuni Paesi a ricostituire alcune attività economiche e ad atteggiamenti nazionalistici giustificati da motivazioni di sicurezza nazionale e tutela della salute pubblica. Ma per ora il multilateralismo è stato rinfrancato dalla costituzione nel continente asiatico di un'area di libero scambio (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) tra da 15 Paesi dell'Asia Pacifico, inclusi Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda³, firmato il 15 novembre scorso.

¹ FMI, 'World Economic Outlook', 6 aprile 2021.

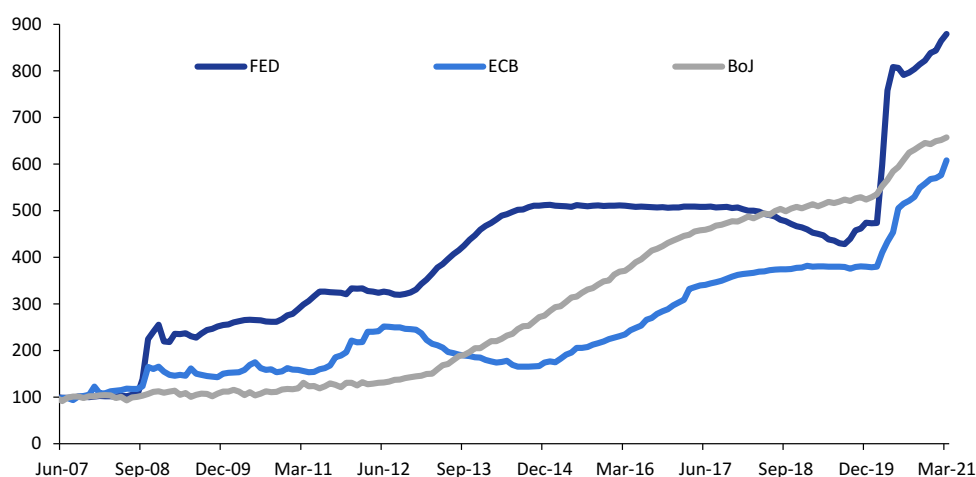
² CPB, 'World Trade Monitor', 25 marzo 2021.

³ L'accordo, a cui l'India ha preferito non prendere parte per il momento, giunge dopo otto anni di trattative e comprende un'area che vale un terzo per popolazione e PIL globale. Secondo i dati resi noti dall'ISPI, il RCEP creerà un'area di cooperazione economica di 2,2 miliardi di persone, che producono il 30 per cento del PIL e il 27,4

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Il crollo dell'attività manifatturiera su scala globale è risultato pari al -4,4 per cento nel 2020, riflesso di una caduta più intensa nelle economie avanzate (-6,4 per cento) rispetto alle economie emergenti (-2,3 per cento)⁴. Gli investimenti diretti esteri (IDE) globali sono attesi ridursi fino al 40 per cento nel 2020, rispetto al valore di 1,5 trilioni di dollari nel 2019⁵. Il risultato porterebbe gli IDE al di sotto del trilione di dollari per la prima volta dal 2005⁶.

Le banche centrali globali hanno mantenuto un atteggiamento estremamente accomodante per fronteggiare l'emergenza sanitaria, con interventi di natura straordinaria per rapidità, dimensione e portata. Una massiccia immissione di liquidità e un sostegno mirato al credito all'economia reale hanno esercitato un importante ruolo nella stabilizzazione delle condizioni finanziarie e del credito. Anche l'orientamento delle politiche di bilancio dei governi a livello globale è stato e rimane improntato in senso fortemente espansivo per far fronte alle conseguenze economiche e alle incertezze derivanti dalla crisi.

FIGURA II.1: DIMENSIONE DEL BILANCIO DELLE BANCHE CENTRALI (IN VALUTA LOCALE, 2007=100)

Fonte: Bloomberg.

Tutti i governi sono intervenuti a sostegno delle proprie economie con misure di natura fiscale imponenti, in molti casi senza precedenti. La priorità è stata diffusamente quella di sostenere la liquidità delle imprese e il reddito delle famiglie, e a preservare il più possibile l'occupazione.

per cento del commercio globale. Il gruppo dei Paesi membri copre il 50 per cento della produzione manifatturiera globale, il 50 per cento della produzione automobilistica e il 70 per cento di quella elettronica. Secondo le stime della John Hopkins University l'accordo potrebbe aumentare di 186 miliardi la ricchezza globale e contribuire di 0,2 punti percentuali alla crescita di ognuno dei Paesi firmatari.

⁴ I dati, di fonte CPB, si basano su pesi relativi alla produzione mondiale e sono destagionalizzati.

⁵ L'UNCTAD prospetta una flessione degli IDE nelle economie sviluppate compresa tra il 25 e il 40 per cento nel 2020. Gli IDE in Europa diminuiranno maggiormente (dal 30 al 45 per cento rispetto al 2019), riflettendo non solo gli effetti della virulenza del virus ma anche una preesistente fragilità economica in alcune economie. Anche la riduzione nelle economie in via di sviluppo si prefigura marcata (dal 30 al 45 per cento) per effetto della maggior vulnerabilità di tali economie a questa crisi.

⁶ UNCTAD, World Investment Report 2020.

II. QUADRO MACROECONOMICO

Cionondimeno la crisi ha ampliato le disuguaglianze, peggiorando diffusamente le condizioni del mercato del lavoro, con le ripercussioni maggiori a danno delle forme di occupazione più fragili. Inoltre, la protezione offerta al lavoro è dipesa fortemente dagli assetti istituzionali e dalle tutele propri di ciascun Paese nell'ambito della legislazione di settore.

FOCUS Il mercato del lavoro e il Covid-19: recenti andamenti a livello globale ed europeo

La crisi economica innescata dall'epidemia di Covid-19 e amplificata dal ricorso a chiusure delle attività produttive per il contenimento dei contagi ha avuto un impatto senza precedenti, in termini di rapidità e intensità, sul mercato del lavoro a livello globale.

Gli inediti effetti provocati dalla crisi hanno avuto ripercussioni sia sulla quantità che sulla qualità del lavoro, rendendo necessarie politiche di tutela e sostegno dei lavoratori. Se tali politiche sono riuscite in misura significativa a contenere l'impatto sui livelli di occupazione e disoccupazione, soprattutto in quei Paesi i cui impianti legislativi prevedono maggiori tutele a protezione del lavoro, il rapido deterioramento delle condizioni economiche, registrato di pari passo all'avanzare dell'epidemia nel mondo, ha determinato ovunque forti riduzioni del numero di ore lavorate.

Le ultime stime dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) segnano nel 2020 una riduzione delle ore di lavoro a livello globale dell'8,8 per cento rispetto al 2019. Nel complesso, quindi, la perdita di ore lavorate nel 2020 è risultata circa quattro volte superiore rispetto a quanto sperimentato durante la crisi finanziaria del 2009. Nelle Americhe, aree fortemente colpite dai contagi da Coronavirus, la flessione delle ore lavorate è stata di inedita portata, pari al 13,7 per cento durante l'intero anno, ed è risultata più severa nel continente sudamericano, con i picchi massimi raggiunti in Brasile (15,0 per cento) e in Messico (12,5 per cento), mentre in quello nordamericano, gli Stati Uniti hanno registrato una contrazione del 9,3 per cento e il Canada del 9,2 per cento. L'Europa e l'Asia centrale hanno subito un calo dell'orario di lavoro nel corso del 2020 stimato del 9,2 per cento. Nel continente europeo, la severità della crisi pandemica ha interessato in particolare l'Europa meridionale, con flessioni rispettivamente del 13,5 e del 13,2 per cento in Italia e Spagna. Nell'Europa orientale e nell'Asia centrale, la Russia e la Turchia hanno subito perdite stimate dell'8,5 e del 14,7 per cento.

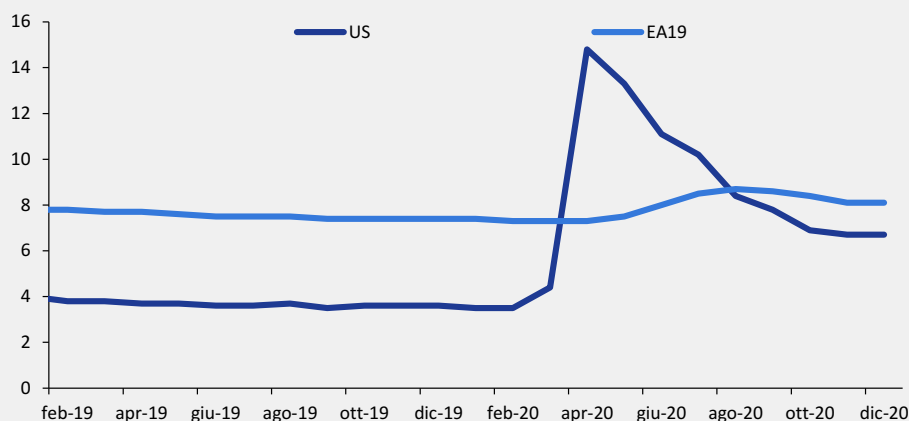
In Asia e Pacifico, la flessione delle ore di lavoro è stata più contenuta (pari al 7,9 per cento nel corso), grazie al recupero dell'economia cinese già dal secondo trimestre dell'anno.

Su base trimestrale, il crollo delle ore lavorate si è manifestato più profondamente nel 2T20 (18,2 per cento su base annuale) dell'anno quando sono state adottate le prime misure di restrizione in maniera più o meno restrittiva e con durata variabile da tutti i Paesi colpiti. Le parziali riaperture e la crescita mondiale più forte del previsto nel 3T del 2020, ha permesso di attenuare la caduta (7,2 per cento), migliorando ulteriormente in chiusura d'anno (4,6 per cento).

Le differenze negli schemi di protezione del lavoro nei diversi Paesi hanno determinato ampie divergenze dei tassi di disoccupazione, in particolare tra Stati Uniti ed Europa. Nei primi, infatti, il tasso di disoccupazione ha segnato un andamento strettamente connesso alle variazioni del ciclo economico: dopo lo straordinario aumento registrato nei primi mesi dell'emergenza - che in aprile ha portato a raggiungere la soglia del 14,8 per cento (dal 3,5 per cento di febbraio) - si è osservato un graduale arretramento che ha consentito di chiudere l'anno al 6,3 per cento. Al contrario, nell'area dell'euro, dove prevale un sistema di protezione sociale che tutela maggiormente la conservazione del posto di lavoro e sono state adottate misure straordinarie anche grazie al supporto finanziario del piano SURE, la disoccupazione è aumentata in misura relativamente contenuta e più graduale. Il tasso di disoccupazione è rimasto infatti pressoché invariato nella prima metà dello scorso anno (intorno al 7,4 per

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

cento) per poi aumentare in maniera contenuta a partire dal mese di giugno e attestarsi all'8,2 per cento a dicembre.

FIGURA R1: TASSO DI DISOCCUPAZIONE STATI UNITI E AREA DELL'EURO (%)

Fonte: Bureau of Labor Statistics e Eurostat

Quest'ultimo aspetto ha messo in luce come, a fronte di una crisi economica di inedita portata, le ripercussioni sul mercato del lavoro nell'area dell'euro siano state contenute rispetto ai Paesi che hanno preferito un altro tipo di interventi a sostegno del mercato del lavoro. Accanto al contenuto aumento della disoccupazione, anche la contrazione osservata su base annua del numero di posti di lavoro nell'area euro (-1,8 per cento), appare contenuta se confrontata con il crollo senza precedenti dell'attività economica (-6,6 per cento).

I fattori che hanno determinato tali risultati sono riconducibili tanto agli ampi interventi adottati dai governi nazionali a sostegno dell'occupazione, quanto, soprattutto nelle prime fasi, all'aumento della popolazione inattiva che, sfuggendo dal computo della definizione di disoccupazione, ne ha limitato l'aumento.

Per quanto riguarda le politiche a sostegno dell'occupazione, i principali interventi hanno riguardato il potenziamento degli schemi di sostegno alla riduzione dell'orario lavorativo short time work (simili all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni, CIG, in Italia), insieme al temporaneo blocco ai licenziamenti, questi ultimi attualmente in vigore solo in Italia e in Spagna, dopo essere stati temporaneamente adottati nei primi mesi di pandemia anche in Francia e in Germania.

In tale ambito, emergono elementi di eterogeneità tra gli schemi nazionali in termini di costo per le imprese, di tasso di copertura a compensazione per il lavoratore, di durata massima dell'intervento, nonché dell'influenza esercitata dalla tipologia di contrattazione esistente. Una differenza significativa tra i rispettivi sistemi ha riguardato l'ammontare corrisposto dallo Stato a titolo di compensazione del salario originale. In Germania, le circostanze straordinarie prodotte dal coronavirus hanno portato a un'estensione delle condizioni per accedere all'istituto del *Kurzzeitlohn*, che prevede una parziale compensazione per la retribuzione persa a causa della riduzione dell'orario di lavoro, almeno del 60 per cento del salario netto (67 per cento per i lavoratori con almeno un figlio a carico)⁷. In base a quanto emerso dalle indagini

⁷ Il livello relativamente basso della retribuzione obbligatoria delle STW è spesso integrato da contratti collettivi a livello di settore. A decorrere dal 23 aprile 2020 e fino alla fine dell'anno, il governo tedesco ha disposto un aumento dell'indennità prevedendo che dal quarto mese esso aumenti al 70 per cento (per i lavoratori senza bambini) e al 77 per cento (per i lavoratori con bambini). Dall'ottavo mese di ricezione dell'indennità STW, il livello

II. QUADRO MACROECONOMICO

sulle forze lavoro, il ricorso da parte delle imprese tedesche alle misure di SWT ha superato i livelli del 2009, riguardando 10,66 milioni di lavoratori solo nel periodo tra marzo e aprile. In Spagna, alle imprese è stata consentita l'attivazione della cassa integrazione straordinaria e temporanea (ERTE - *Expedientes de Regulación Temporal del Empleo*) che prevede l'integrazione fino al 73 per cento dello stipendio a carico dello Stato, e una riduzione dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in funzione del numero di dipendenti⁸. Infine in Francia l'istituto dello *chomage partiel* francese, ha previsto la corresponsione a carico dello Stato di almeno il 70 per cento del precedente compenso orario lordo⁹. Il ricorso da parte delle imprese francesi ai meccanismi di SWT ha raggiunto il picco nei mesi di marzo e di aprile (quando si stima abbia interessato circa 16 milioni di lavoratori), per poi stabilizzarsi a seguito dell'allentamento delle misure di contenimento, pur rimanendo su livelli molto elevati.

L'aumento del numero di inattivi è stato invece conseguenza diretta delle misure di contenimento adottate per limitare la diffusione dei contagi. Nei mesi interessati dal *lockdown* l'Eurostat ha infatti rilevato che un numero significativo di persone precedentemente in cerca di occupazione – ed in quanto tali disoccupate – risultava aver cessato la ricerca attiva di un lavoro o per difficoltà oggettive, derivanti dai limiti agli spostamenti, oppure perché scoraggiati o vincolati ad assistere i propri figli a casa. Le indagini sulle forze lavoro hanno evidenziato un drastico aumento dell'inattività in tutte le principali economie europee nel 1T del 2020, in particolare in Italia (35,3 per cento) e in Francia (28,5 per cento). In Germania, al debole incremento del tasso di disoccupazione legato alla pandemia, si è associato un incremento del tasso di sottoccupazione, che misura l'incremento della manodopera sottoutilizzata alla luce delle recenti misure adottate e ad un calo dell'occupazione soggetta al pagamento dei contributi previdenziali sociali. Tali fenomeni si sono attenuati a partire dal terzo trimestre, quando la graduale rimozione delle misure di contenimento ha consentito un progressivo ripristino di condizioni di normalità sul mercato del lavoro, salvo poi ripresentarsi, ma con dimensioni nettamente più contenute, sul finire dell'anno in concomitanza con l'adozione di nuove misure restrittive per fronteggiare la seconda ondata di contagi.

In prospettiva per l'anno in corso, L'OIL prevede un andamento del mercato del lavoro ancora condizionato dall'evoluzione della crisi epidemica, ma con attese di una ripresa a livello globale nella seconda parte dell'anno, la cui intensità dipenderà principalmente dal successo diffuso delle campagne vaccinali. Secondo l'OIL, infatti, si prospettano tre scenari possibili per la seconda parte dell'anno. Nello scenario base, la perdita di ore di lavoro a livello globale nel 2021 si attesterebbe al 3,0 per cento, contro uno scenario pessimista che, assumendo che la pandemia continuerà generando ulteriori ondate di contagi, amplifica la perdita di ore di lavoro al 4,6 per cento. Nello scenario ottimista, infine, che ipotizza una ripresa più rapida dell'attività economica, le ore di lavoro perse sarebbero pari all'1,3 per cento rispetto al 2020.

sarà dell'80 per cento (senza figli) e dell'87 per cento (con bambini), a condizione che lo stipendio si sia ridotto di almeno il 50 per cento.

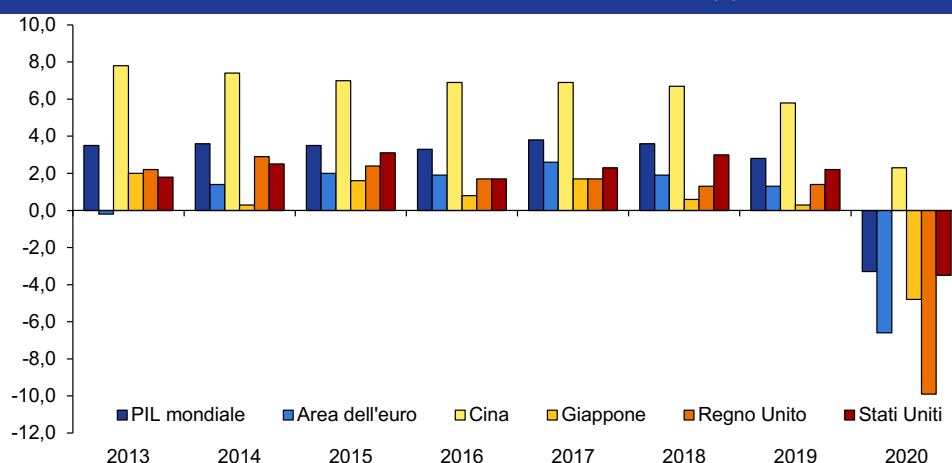
⁸ A fine settembre la Spagna ha prorogato al 31 gennaio 2021 le norme straordinarie in materia di tutela del lavoro, compresa la decontribuzione per le imprese (al 100 per cento per quelle con meno di 50 addetti e al 90 per cento con quelle che superano tale soglia) e la cassa integrazione rispetto alla quale sono state aggiunte due nuove causali, l'ERTE per impedimento e l'ERTE *por limitación de actividades en todos los sectores*, volte a garantire copertura ai lavoratori e alle imprese in caso di interruzioni dell'attività imposte da provvedimento governativo per il contenimento della pandemia.

⁹ In Francia, il salario minimo obbligatorio per legge (SMIC) è il limite inferiore assoluto per l'indennità STW. Tuttavia la corresponsione da parte dello Stato differisce sensibilmente dal salario minimo. In Francia l'indennità STW è pari al 70 per cento della retribuzione lorda, tuttavia, poiché l'indennità è esente da imposte, ciò corrisponde all'84 per cento della remunerazione netta. (<https://www.etui.org/sites/default/files/2020-06/Covid-19%2BShort-time%2Bwork%2BM%C3%BCller%2BSchulten%2BPolicy%2BBrief%2B2020.07%281%29.pdf>)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Nei mercati finanziari le condizioni sono progressivamente migliorate, traendo beneficio dagli ingenti interventi di politica monetaria e fiscale a sostegno della liquidità. Le quotazioni azionarie sono cresciute nei maggiori Paesi avanzati, superando i livelli precedenti la pandemia negli Stati Uniti e in Giappone. Nell'area dell'euro i corsi azionari hanno raggiunto i livelli del febbraio scorso, mentre il recupero non si è concretizzato del tutto nel Regno Unito. L'euro si è apprezzato nei confronti del dollaro, riflettendo essenzialmente una minor avversione al rischio dei mercati mondiali.

L'evoluzione della crescita nel 2020 vede delle differenze sostanziali 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. Su tali dinamiche ha inciso preponderatamente la risoluzione dell'emergenza sanitaria, che ha guidato prima la Cina e i vicini paesi asiatici.

FIGURA II.2: TASSI DI CRESCITA DEL PIL MONDIALE E DEI MAGGIORI PAESI (%)

Fonte: FMI.

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), contenuta dai significativi interventi di politica fiscale. Ciononostante i livelli produttivi a fine anno sono risultati ancora del 3,2 per cento al di sotto di quelli di febbraio, prima della pandemia. Il mercato del lavoro ha manifestato ancora una certa debolezza, con il tasso di disoccupazione che si è attestato ancora su livelli elevati sul finire d'anno. Il crollo dei consumi ha determinato l'accumulo di ampie disponibilità di risparmio e l'interruzione della catena di approvvigionamento ha reso più difficile il reperimento delle materie prime, riducendo notevolmente la capacità produttiva. L'eccesso di offerta che ha contribuito alla forte contrazione dei prezzi energetici ha velocemente portato l'inflazione in una traiettoria di decelerazione. Sul finire d'anno il ritorno di alcune pressioni al rialzo hanno determinato un'accelerazione dell'inflazione al consumo che a dicembre è aumentata dell'1,4 per cento su base annua. Nell'ultima riunione dell'anno, la Federal Reserve aveva mantenuto la sua *stance* inalterata, annunciando che gli acquisti di titoli pubblici sarebbero proseguiti

II. QUADRO MACROECONOMICO

fino al raggiungimento di progressi sostanziali nel perseguimento degli obiettivi di massima occupazione e stabilità dei prezzi.

La politica fiscale ha disposto interventi senza precedenti sia nelle prime fasi della crisi che all'incombere della seconda ondata che ha duramente colpito il Paese. In particolare 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. Con il nuovo anno, la nuova amministrazione Biden, insediatasi in un clima politico estremamente teso, ha approvato l'*American Rescue Plan*¹⁰ che rappresenta uno dei più ingenti piani di sostegno nella storia del Paese grazie a risorse pari a 1.900 miliardi di dollari¹¹.

Inoltre il Presidente ha recentemente presentato la prima parte di un piano infrastrutturale, denominata *American Jobs Plan*, per un ammontare di circa 2.250 miliardi di dollari finalizzato alla modernizzazione delle infrastrutture e degli edifici, al contrasto ai cambiamenti climatici, all'assistenza sociale e, soprattutto, all'occupazione. La seconda parte del piano, denominata *American Families Plan*, verrà presentata nelle prossime settimane e potrebbe prevedere interventi per ulteriori 2.000 miliardi. Questo piano sarebbe incentrato su aiuti alla popolazione più povera, congedi retribuiti per i lavoratori e interventi volti a ridurre i costi dell'assistenza all'infanzia e a colmare il divario di genere.

Nell'area dell'euro, il deterioramento delle condizioni economiche ha determinato un crollo del prodotto interno del 6,6 per cento. Ne hanno risentito fortemente i servizi, in particolare tutte le attività a maggiore contatto con la clientela e il turismo, penalizzando maggiormente i Paesi con un'attività turistica più vivace. La manifattura, per contro, si è mostrata più resiliente, soprattutto nell'ultima parte dell'anno. Ciò va in parte a spiegare 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).

Il mercato del lavoro dell'Eurozona ha risentito di ripercussioni che tuttavia sono state attutate dalle differenti misure volte a preservare l'occupazione. Ne consegue che il tasso di disoccupazione è stato investito da minori oscillazioni, chiudendo l'anno all'8,2 per cento.

La dinamica dei prezzi al consumo è risultata influenzata profondamente 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 l'anno al -0,3 per cento. 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. Simile pressione al ribasso si è osservata

¹⁰ Il piano è stato firmato dal Presidente degli Stati Uniti Joseph R. Biden l'11 marzo 2021.

¹¹ Dell'ammontare complessivo circa 800 miliardi sono destinati a pagamenti rivolti alle famiglie americane. Sono previsti assegni una tantum da 1.400 dollari a persona, per complessivi 410 miliardi, che andranno a chi ha redditi fino a 75mila dollari per i singoli e fino a 150mila dollari per le coppie. Inoltre, è prevista l'estensione a settembre di sussidi straordinari federali di disoccupazione per 300 dollari a settimana. Valgono 246 miliardi e si sommano a pagamenti statali per i disoccupati. È stabilito un rafforzamento per un anno di crediti d'imposta per figli minorenni, trasformati a loro volta in assegni che impegnerà 143 miliardi con l'effetto di ridurre drasticamente la povertà principalmente tra giovanissimi e comunità di colore. Inoltre, il pacchetto stanziava 123 miliardi a favore dell'emergenza sanitaria da destinare a tamponi, produzione e distribuzione di vaccini.

anche per la componente di fondo dell'inflazione che è celermente diminuita, sebbene non si sia spinta in territorio negativo, ma abbia chiuso l'anno debolmente positiva. In apertura del nuovo anno l'inflazione al consumo ha osservato una accelerazione in ragione del rialzo dei prezzi energetici.

Nell'autunno del 2020, la recrudescenza del virus nell'area dell'euro ha indotto molti Paesi a far nuovamente ricorso a misure restrittive di contenimento dei contagi. La gravità della situazione ha costretto la BCE a posporre la revisione della sua 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 monetaria¹², per contribuire a preservare condizioni di finanziamento favorevoli a fronte degli effetti della pandemia sull'economia e sui prezzi, che il riaccutizzarsi della crisi ha portato a prefigurare di durata più estesa rispetto a quanto previsto in precedenza. Il Consiglio direttivo ha pertanto ampliato e prolungato 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, manifestando la disponibilità a ricalibrare ancora in futuro i suoi strumenti allorché necessario.

Sul piano fiscale, l'anno della crisi pandemica è stato anche l'anno di svolta sul piano del coordinamento delle politiche fiscali a livello europeo. Un primo e significativo progresso si è compiuto concordando a livello comunitario il piano di interventi e di risorse da stanziare per consentire a tutti i Paesi membri di fronteggiare la crisi e sostenere la ripresa. Sintesi di tale processo è stata l'adozione a dicembre scorso in sede di Consiglio Europeo dell'accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale e sullo strumento per la ripresa dell'Unione Europea, denominato *Next-Generation EU* (NGEU). Le conclusioni del Consiglio hanno incluso altresì determinazioni comuni sugli interventi per affrontare i cambiamenti climatici, sulla sicurezza e sulle relazioni esterne dell'Unione.

Rimanendo in Europa, anche l'economia britannica lo scorso anno ha subito una pesante flessione del prodotto interno, pari al -9,8 per cento. Le restrizioni alla mobilità legate alla pandemia, introdotte verso la fine dell'anno, hanno limitato l'attività economica e stando ai dati delle indagini e gli indicatori ad alta frequenza di inizio anno avrebbero inciso anche sull'attività del primo trimestre. L'inflazione al consumo è rimasta debole, chiudendo l'anno allo 0,6 per cento su base annua. Si attende un marcato rialzo dei prezzi nel breve periodo, sospinto dall'aumento dei prezzi di energia e gas, dopo il calo segnato lo scorso anno, e la fine della riduzione temporanea dell'IVA sul settore ricettivo. Il deterioramento del mercato del lavoro, sebbene l'occupazione sia stata supportata da uno schema di integrazione salariale, ha determinato un aumento del tasso di disoccupazione al 4,5 per cento nel 2020.

La sottoscrizione di un accordo sulle relazioni bilaterali tra Regno Unito e Unione Europea, giunta al termine di complessi negoziati iniziati a marzo del 2020, ha ridotto i timori di una Brexit senza accordo, ma ha fatto emergere le prime

¹² Secondo i dati di bilancio della BCE, nel 2020, il totale di bilancio è salito a 569 miliardi di euro (dai 457 miliardi nel 2019). L'aumento dei titoli detenuti dall'Eurosistema per finalità di politica monetaria è pari a 1.063 miliardi di euro, raggiungendo 3.695 miliardi di euro (rispetto ai 2.632 miliardi del 2019). L'incremento dei titoli del PAA risulta pari a 330 miliardi di euro, per un totale di 2.909 miliardi di euro, mentre gli acquisti del PEPP si attestano a 754 miliardi di euro.

II. QUADRO MACROECONOMICO

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. Rinnovate tensioni tra UE e Regno Unito sono inoltre riaffiorate a seguito dell'avvio di una procedura legale da parte dell'UE motivata dalla contestazione della violazione da parte del Regno Unito dell'accordo sull'Irlanda del Nord¹³.

L'orientamento della politica monetaria del Regno Unito rimane fortemente accomodante grazie ai tassi di riferimento ai minimi storici e all'incremento di 150 miliardi di sterline del programma degli acquisti di titoli pubblici, per un totale di 895 miliardi di sterline.

Nell'area asiatica, la contrazione dell'economia giapponese è stata quantificata pari al -4,8 per cento nel 2020. Le misure varate dalle autorità per contenere la nuova diffusione del virus hanno gravato pesantemente sulla domanda interna, già indebolita dall'aumento della tassa sui consumi. Anche il comparto produttivo ha mostrato un indebolimento sul finire dell'anno e le indicazioni sulle condizioni del settore privato denotavano una persistente debolezza. Il Giappone rappresenta peraltro uno tra i Paesi avanzati che ha messo in atto i più ingenti sforzi di natura fiscale. A fine anno il governo ha approvato un pacchetto di stimolo da 708 miliardi di dollari, che include anche iniziative finalizzate a favorire la transizione ecologica e digitale. Per l'anno fiscale 2021¹⁴, il Parlamento ha approvato una legge finanziaria che prevede una spesa di 106.600 miliardi di yen (823,7 miliardi di euro), la più imponente della storia del Paese. La politica monetaria è improntata all'accomodamento, con tassi di interesse negativi a breve termine e intorno allo zero sui titoli di Stato decennali, ed estensione della durata dei programmi di acquisto di titoli privati nonché di supporto al finanziamento delle imprese. Inoltre, la banca centrale ha rimosso i limiti quantitativi agli acquisti di titoli pubblici per rafforzare il controllo della curva dei rendimenti. Nella revisione della sua strategia, l'Istituto ha riscontrato l'efficacia della sua politica nel supportare l'attività economica e l'inflazione, ritenendo opportuno proseguire nel controllo della curva dei rendimenti con l'obiettivo di perseguire una maggiore flessibilità¹⁵.

La Cina è l'unico Paese tra i membri del G20 ad aver chiuso il 2020 con un'espansione del PIL, registrando una crescita del 2,3 per cento. A seguito dell'applicazione di un primo *lockdown* molto rigido, il Paese è riuscito a contenere la pandemia con risvolti economici positivi. L'economia cinese ha accelerato gradualmente la ripresa fino alla fine dell'anno, con una crescita tendenziale del 6,5 per cento. Il prodotto interno è tornato su livelli superiori a quelli della fine del 2019. Insieme alle esportazioni nette, gli investimenti hanno dato un sensibile apporto alla crescita, mentre i consumi hanno continuato a rimanere deboli, per effetto delle modeste aspettative delle famiglie riguardo l'occupazione. La politica

¹³ In particolare, si contesta al Regno Unito di avere esteso in modo unilaterale oltre il 1° aprile il periodo di grazia per il commercio sull'isola, che consente di evitare i controlli nella regione dell'Ulster, nell'Isola d'Irlanda per garantire l'integrità del mercato unico britannico.

¹⁴ L'anno fiscale 2021 inizia il primo aprile e finisce il 31 marzo 2022.

¹⁵ Nell'ultima riunione l'Istituto ha annunciato un ampliamento della banda di oscillazione dei rendimenti a lungo termine attorno al target, portandola allo 0,25 per cento, dallo 0,20 per cento precedentemente indicato, senza applicare la regola in modo rigido. Ha altresì abbandonato la sua *guidance* sull'acquisto di ETF ad un ritmo annuale di 6 trilioni di yen, prefiggendosi di effettuare gli acquisti in modo molto flessibile.

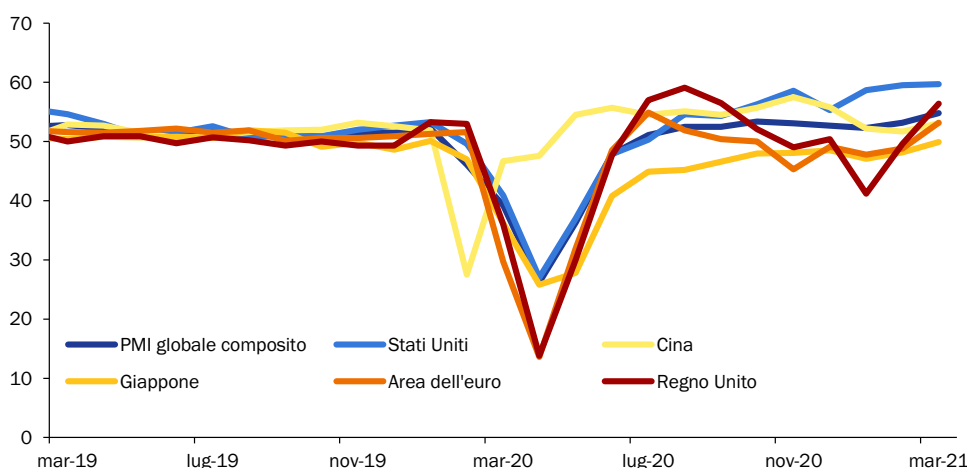
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

di bilancio ha proseguito nel sostegno all'attività economica, grazie all'ampliamento del ricorso alle prestazioni di disoccupazione, all'aumento degli investimenti e agli sgravi fiscali per stabilizzare l'occupazione e la crescita economica. La politica monetaria ha avuto un'impronta accomodante, con misure volte ad agevolare il credito alle piccole e medie imprese e ad estendere la durata dei prestiti e introducendo la possibilità di acquistarli dagli istituti bancari. Alla luce della recente forte ripresa dell'economia cinese, le autorità monetarie si sono impegnate a monitorare attentamente l'espansione del credito al fine di assicurare la stabilità finanziaria.

Il nuovo anno si apre con rinnovate speranze legate all'avvio della campagna di vaccinazione in quasi tutte le aree del mondo, sebbene con velocità differenti. Tra i Paesi avanzati gli Stati Uniti e il Regno Unito procedono più speditamente, mentre in Europa si affrontano maggiori difficoltà connesse principalmente all'approvvigionamento delle dosi da parte delle società farmaceutiche produttrici. Cionondimeno le proiezioni attuali portano a ritenere probabile il raggiungimento dell'immunizzazione di massa diffusamente nei Paesi avanzati già entro l'inizio del prossimo autunno, lasciando prefigurare un graduale ritorno alla normalità.

Ciò impatta positivamente sul clima di fiducia, sia delle imprese che dei consumatori alimentando una ripresa degli investimenti e dei consumi.

Le inchieste più recenti mostrano un rafforzamento dell'economia globale per effetto di una solida performance della manifattura, sebbene risenta ancora dell'interruzione alle catene di approvvigionamento, e di una ripresa di slancio dei servizi. Una solida domanda sostiene la crescita delle nuove attività in molti mercati interni; anche i nuovi ordini all'esportazione hanno ritrovato vivacità. La fiducia delle imprese sostiene un rafforzamento della crescita dell'occupazione. Persistono le pressioni al rialzo sui prezzi delle materie prime.

FIGURA II.3: INDICE PMI GLOBALE COMPOSITO E PER PAESE

Fonte: Markit, Refinitiv.

La crescita della produzione è trainata principalmente dagli Stati Uniti, mentre anche Regno Unito e alcuni Stati in Europa hanno registrato ritmi di espansione

II. QUADRO MACROECONOMICO

sopra la media globale. Prosegue la performance robusta in Cina, mentre in Giappone si intravedono segnali di stabilizzazione delle condizioni economiche.

Nel complesso, le prospettive per il 2021 sono migliorate grazie ad un andamento migliore rispetto a quanto temuto nella seconda parte dell'anno scorso. Al contempo, l'economia globale potrebbe trarre beneficio dalle misure aggiuntive di stimolo fiscale degli Stati Uniti. Secondo le simulazioni elaborate dalla BCE¹⁶, il provvedimento aggiuntivo di stimolo statunitense di marzo determinerebbe un incremento del PIL in termini reali degli Stati Uniti pari al 2-3 per cento, a fronte di un impatto moderato sull'inflazione¹⁷. Tuttavia, le prospettive rimangono ancora fortemente dipendenti dall'evoluzione del quadro epidemiologico, includendo la disponibilità di vaccini su ampia scala e la resistenza delle nuove varianti agli stessi.

Secondo le ultime previsioni del FMI¹⁸, l'economia mondiale crescerebbe del 6,0 per cento nel 2021 per poi consolidarsi nel 2022, con un'espansione del 4,4 per cento. Nel medio termine, si prefigura una moderazione della crescita globale che si attesterebbe al 3,3 per cento. Si 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.

Esistono ampie divergenze sui profili di ripresa tra i vari Paesi. Gli Stati Uniti e il Giappone tornerebbero ai livelli di attività di fine 2019 rispettivamente nella prima e nella seconda metà del 2021. 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, si 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.

La crisi pandemica continuerà a pesare sugli investimenti diretti esteri anche nel 2021. Secondo recenti valutazioni dell'UNCTAD, gli investimenti diretti esteri si ridurrebbero su scala globale in un intervallo dal 5 al 10 per cento, per poi avviare un recupero nel 2022¹⁹.

Nel mercato del lavoro le prospettive rimangono modeste. La crescita contenuta dei salari e il debole potere contrattuale dei lavoratori sono stati aggravati dall'elevata disoccupazione e da tassi di partecipazione ridotti.

Le politiche di bilancio e quelle monetarie rimarranno ancora espansive e accomodanti, rientrando gradualmente e in maniera ordinata in concomitanza al

¹⁶ BCE, Bollettino Economico, N.2 del 2021 e riquadro "Rischi per le prospettive degli Stati Uniti e dell'area dell'euro connessi all'*American Rescue Plan*" in Proiezioni macroeconomiche per l'area dell'euro formulate dagli esperti della BCE, marzo 2021.

¹⁷ Gli effetti economici netti del pacchetto di stimolo degli Stati Uniti su altri Paesi sono influenzati dall'intensità delle interdipendenze con il Paese statunitense. La BCE stima per l'area dell'euro un impatto aggiuntivo del pacchetto di stimolo adottato negli Stati Uniti, oltre a quello già considerato nelle ipotesi tecniche, quantificabile in un aumento del PIL dell'area di circa lo 0,3 per cento nel periodo 2021-2023. Gli effetti sull'inflazione sarebbero modesti, con un impatto cumulativo di circa 0,15 punti percentuali nell'orizzonte previsionale considerato.

¹⁸ FMI, "World Economic Outlook", 6 aprile 2021.

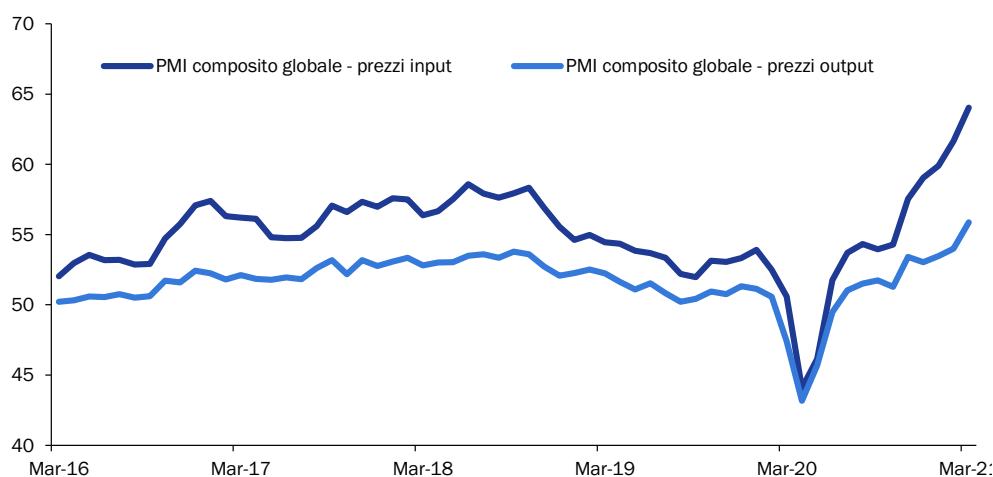
¹⁹ UNCTAD, World Investment Report 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

completamento della fase di ripresa. Le condizioni finanziarie rimarranno largamente favorevoli nelle economie avanzate e continueranno a migliorare nei mercati emergenti.

I prezzi delle commodity sono attesi salire e secondo le proiezioni del FMI aumenterebbero del 30 per cento nel 2021, riflettendo effetti base rispetto ai livelli estremamente ridotti di un anno fa e in parte rispondendo alla riduzione dell'offerta da parte dei Paesi produttori. Fenomeni di forte accelerazione nel 2021 sono attesi anche per i prezzi dei metalli, riflettendo in gran parte il rimbalzo in Cina, unitamente a rialzi previsti quest'anno anche per i prezzi dei prodotti alimentari.

Ne deriva un conseguente aumento dell'inflazione alla produzione e di conseguenza al consumo. Tale accelerazione avrebbe natura temporanea per poi lasciare spazio ad un ritorno alla media di lungo periodo.

FIGURA II.4: PMI COMPOSITO GLOBALE - COMPONENTE PREZZI

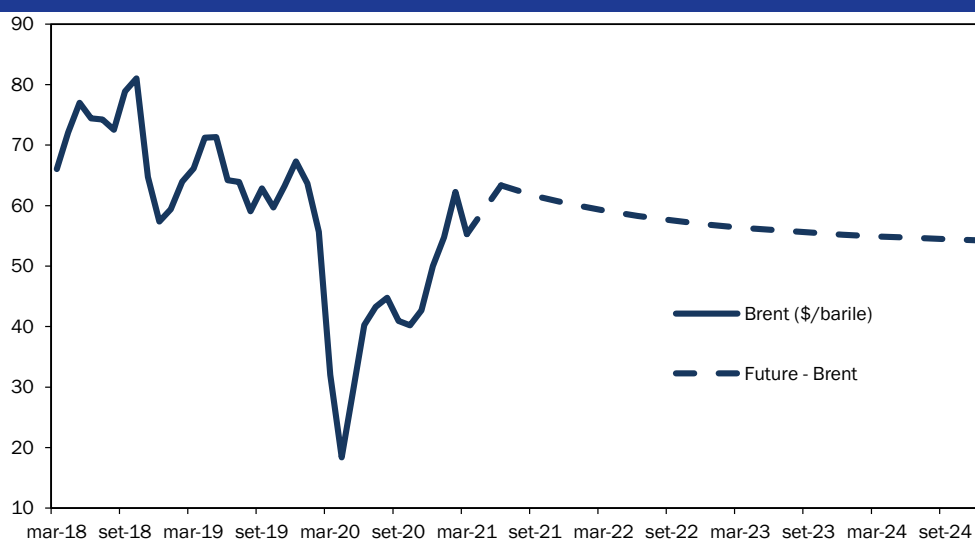
Fonte: Markit, Refinitiv.

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. Con riferimento all'offerta, l'OPEC+, dopo aver mantenuto per diversi mesi un approccio di cautela in attesa di segnali più robusti sulla ripresa della domanda globale, in occasione dell'ultima riunione ha deciso di incrementare la produzione di greggio sul mercato mondiale nei prossimi tre mesi, facendo venir meno le limitazioni imposte in precedenza. In particolare, è stato concordato un incremento di 350.000 barili al giorno per il mese di maggio, di altri 350.000 nel mese di giugno e di 441.000 barili al giorno nel mese di luglio. In conseguenza di ciò 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.

Dal lato della domanda, il rapido cambiamento dello stile di vita indotto dalla pandemia, come il lavoro da casa e l'azzeramento dei viaggi di lavoro e di svago, e l'impegno dei governi verso una crescita futura più sostenibile e a basse emissioni di carbonio hanno ridotto le aspettative per la domanda di petrolio per i prossimi

II. QUADRO MACROECONOMICO

anni. Secondo le stime dell'EIA²⁰, nel 2020 la domanda di greggio sarebbe 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 che dovrebbe farsi più mercato 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.

FIGURA II.5: PREZZO DEL BRENT E DEI FUTURES

Fonte: EIA, Bloomberg.

II.2 ECONOMIA ITALIANA: TENDENZE RECENTI

La pandemia da Covid-19 ha determinato lo scorso anno una contrazione dell'attività economica senza precedenti in tempo di pace: il PIL è crollato dell'8,9%, in linea con quanto stimato in sede di DPB 2021.

Dopo la drammatica flessione dei livelli produttivi registrata nella prima metà dell'anno all'insorgere dell'emergenza, la forte ripresa delle attività produttive segnata nei mesi estivi è stata arrestata da una nuova e più acuta recrudescenza dell'infezione che, a partire dalla fine di ottobre, ha messo nuovamente sotto pressione le strutture sanitarie.

Sul piano economico, il protrarsi dell'emergenza epidemica ha fatto subentrare a fattori di offerta, preponderanti nelle prime fasi della crisi per effetto del blocco improvviso alle produzioni, dei fattori di domanda, guidati dall'aumento dell'incertezza, dal peggioramento delle aspettative e da effetti reddituali.

Nel reintrodurre misure di contenimento dei contagi a partire dai mesi autunnali, il Governo ha privilegiato la limitazione territoriale e settoriale degli interventi, attraverso l'individuazione di fasce di rischio differenziate a livello regionale. A livello settoriale, inoltre, si è optato per garantire la continuità operativa di tutti quei settori produttivi, in primis la manifattura e le costruzioni,

²⁰ International Energy Agency, 'Oil Market Report', marzo 2021.

rispetto ai quali le evidenze sanitarie non segnalavano particolari rischi di insorgenza di focolai.

Tale approccio ha consentito di circoscrivere il più possibile l'impatto delle misure restrittive a beneficio di tutte quelle attività che hanno potuto continuare ad operare, ampliando d'altra parte inevitabilmente il divario di performance a livello settoriale, con una forte penalizzazione di tutti quei servizi il cui esercizio richiede la prossimità fisica tra le persone.

Per contenere i danni provocati dall'emergenza, il Governo ha inoltre adottato tra la fine di ottobre e l'inizio di dicembre quattro provvedimenti, c.d. "decreti ristori", a supporto dei settori produttivi e dei nuclei familiari più colpiti.

Produzione e domanda aggregata

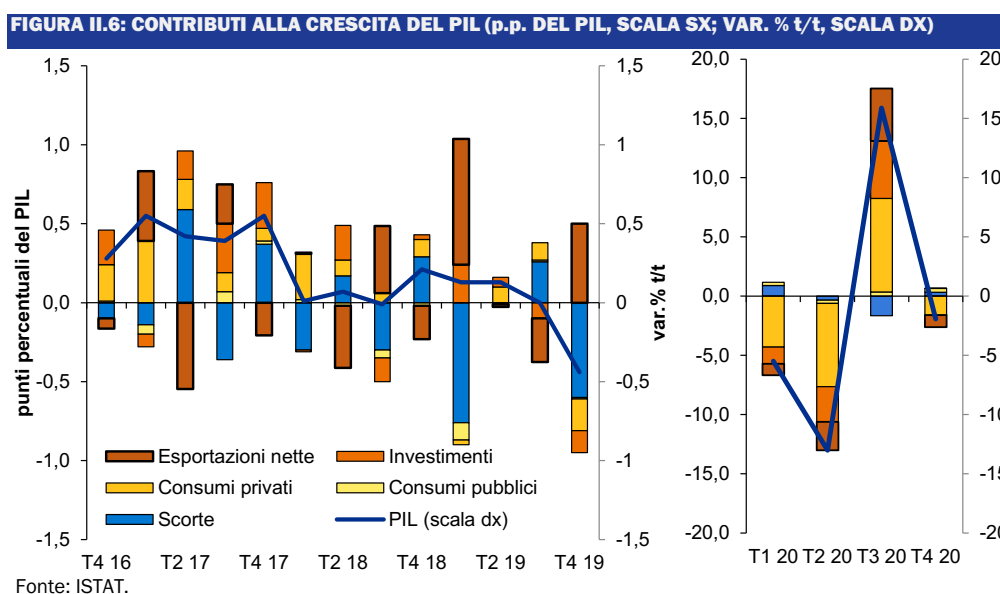
Dopo il forte crollo registrato nella prima metà dello scorso anno (-9,3 per cento rispetto ai sei mesi precedenti), grazie al progressivo allentamento delle misure di restrizione il PIL ha segnato un marcato rimbalzo nel terzo trimestre, 15,9 per cento t/t, anche se insufficiente a recuperare i livelli di fine 2019. La ripresa è stata supportata tanto dalla domanda interna che da quella estera, con la prima che ad un recupero relativamente meno accentuato dei consumi delle famiglie (13,2 per cento t/t) ha contrapposto un marcato e superiore alle attese rimbalzo degli investimenti (29,1 per cento t/t), e la seconda che ha beneficiato di una forte crescita delle esportazioni (30,5 per cento t/t).

In seguito al materializzarsi degli effetti della seconda ondata di contagi l'attività economica ha subito una nuova battuta d'arresto, contraendosi dell'1,9 per cento t/t. I consumi delle famiglie hanno confermato una dinamica ancora debole - scendendo più del PIL pur avendo recuperato meno nei mesi estivi - mentre hanno nuovamente sorpreso al rialzo gli investimenti, in lieve aumento congiunturale. Il contributo negativo più forte alla crescita è derivato dalle esportazioni nette (-1,0 punti percentuali) in ragione di una ripresa delle importazioni nettamente superiore a quella delle esportazioni.

Il legame tra l'andamento della pandemia e del ciclo economico negli ultimi mesi dello scorso anno si è attenuato rispetto alla prima fase dell'emergenza. Se, infatti, i dati epidemiologici sono risultati in linea con lo scenario di rischio delineato nella NADEF 2020, le ripercussioni economiche sono state più contenute. Tale divergenza è da attribuirsi principalmente all'approccio più selettivo adottato dalle autorità sanitarie per contenere l'epidemia e all'accresciuta capacità di adattamento e coesistenza con il virus da parte degli operatori economici.

Nel complesso dello scorso anno, 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).

II. QUADRO MACROECONOMICO



I consumi delle famiglie hanno subito una flessione particolarmente marcata (-7,8 per cento), concentratasi soprattutto nella prima parte dell'anno, ma registrata, con minore intensità, anche nell'ultimo trimestre dell'anno. Nel primo semestre la contrazione dei consumi è da ricondursi essenzialmente alle misure di restrizione alla mobilità, che hanno materialmente inibito le azioni consumo, e all'adozione da parte delle famiglie di comportamenti prudentiali - motivati, oltre che dai timori legati al contagio²¹, dal tentativo di cautelarsi in vista dell'incerta evoluzione della condizione occupazionale futura²².

Infatti, mentre nella prima metà dello scorso anno la riduzione della spesa per consumi (-9,2 per cento rispetto ai sei mesi precedenti) è risultata ben più ampia di quella del reddito reale che si è contratto in media del 3,1 per cento, con conseguente eccezionale aumento della propensione al risparmio, risultata nello stesso periodo in media pari al 16,2%. Al riguardo, rileva anche la modifica dell'allocatione del reddito non consumato, destinato non più solo alla casa o all'accantonamento di somme per la vecchiaia, ma soprattutto destinato alla salute e ai figli²³.

Il calo dei redditi ha interessato in misura relativamente maggiore i lavoratori indipendenti e quelli il cui rapporto di lavoro era disciplinato da contratti temporanei²⁴, in quanto categorie maggiormente esposte alle fluttuazioni del ciclo

²¹ "Le famiglie italiane durante l'epidemia: l'indagine della Banca d'Italia", in Bollettino Economico n. 1/2021, Banca d'Italia, 15 gennaio 2021. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-1/boleco-1-2021.pdf>.

²² "COVID-19 e aumento del risparmio delle famiglie: scelta precauzionale o forzata?", Dossche, M. e Zlatanos, M. (2020), in Bollettino Economico BCE, n. 6/2020, BCE, 24 settembre 2020. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/2020/bol-eco-6-2020/bolleco-BCE-6-2020.pdf>.

²³ "I risparmiatori e la pandemia. Preferenza per la liquidità e le iniziative dell'Europa" in "Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani 2020", Intesa San Paolo & Centro di Ricerca e Documentazione Einaudi, https://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/Indagine_sul_risparmio_2020.pdf.

²⁴ "Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020", Banca d'Italia, 7 luglio 2020. <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/principali-risultati-dell-indagine-straordinaria-sulle-famiglie-italiane-nel-2020/>.

economico rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato, per i quali le imprese hanno fatto un massiccio ricorso alle forme di integrazione salariale anche in deroga incentivata dai provvedimenti governativi per sostenere occupazione e redditi.

Nonostante l'incremento della spesa per consumi registrato nel 3T in concomitanza con la fase di ripresa dell'attività economica, in media d'anno la propensione al risparmio si è attestata al 15,8 per cento, un valore eccezionalmente elevato rispetto alla media degli ultimi dieci anni.

Il protrarsi della crisi ha inoltre provocato l'emergere anche di fattori reddituali, riflesso delle perdite che hanno interessato quelle famiglie che rinviengono le proprie risorse dall'esercizio di attività in quei settori più direttamente colpiti dalle misure restrittive.

Nonostante i numerosi interventi operati a favore delle famiglie (dai trasferimenti monetari ai differimenti di imposte), il reddito disponibile reale ha subito una contrazione del -2,6 per cento in media nello scorso anno.

La situazione patrimoniale delle famiglie, pur confermandosi solida, si è deteriorata: il debito delle famiglie nel terzo trimestre del 2020 si attestava al 63,6 per cento del reddito disponibile (dal 63,21% nel 2T), un livello tuttavia nettamente inferiore alla media dell'area euro (96,9 per cento). Nonostante il permanere di bassi tassi di interesse, favorito dall'ampio grado di accomodamento monetario garantito dalla BCE, è risultato in crescita il peso degli oneri per il servizio del debito sul totale del reddito disponibile²⁵.

La riduzione dei flussi turistici, associata alla contrazione della domanda globale, ha influenzato la dinamica dei consumi da e verso l'estero: gli acquisti all'estero dei residenti si sono ridotti del 64,3 per cento e in parallelo si è registrata anche una rilevante diminuzione della spesa dei non residenti sul territorio italiano (-60,4 per cento).

Sul fronte della domanda, l'unica componente che registra lo scorso anno un'espansione è quella dei consumi della PA (3,0 per cento), per effetto delle maggiori spese disposte dai provvedimenti di politica fiscale a sostegno dell'economia.

Gli investimenti hanno subito un calo significativo (-9,1 per cento) nel 2020, mostrando tuttavia una tenuta superiore rispetto alle attese: dopo la contrazione del primo semestre (in media pari al -12,5 per cento) si è osservata una rilevante ripresa nel terzo trimestre (29,1 per cento) seguita da una marginale espansione anche nel quarto (0,2 per cento). L'andamento recente degli investimenti ne evidenzia una maggiore stabilità rispetto ai consumi in questa anomala fase ciclica, fenomeno inconsueto in una fase di contrazione dell'attività economica.

Nel complesso dell'anno, benché tutte le componenti degli investimenti abbiano mostrato un arretramento, l'entità del calo è risultata eterogenea. 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), probabilmente attenuata dai provvedimenti governativi a favore

²⁵Bollettino Economico n. 1/2021, Banca d'Italia, 15 gennaio 2021.
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-1/boleco-1-2021.pdf>.

II. QUADRO MACROECONOMICO

del settore (quali, a titolo esemplificativo, SuperBonus, Bonus Facciate, Bonus Ristrutturazioni).

Per quanto riguarda il mercato immobiliare, dopo una prima metà dell'anno fortemente condizionata dalle misure di contenimento della pandemia, a partire dal terzo trimestre dello scorso anno si è registrata una graduale ripresa del settore, rafforzatasi nel 4T. Negli ultimi tre mesi dello scorso anno, infatti, i prezzi delle abitazioni sono cresciuti rispetto al periodo corrispondente del 2019, in linea con una ripresa dei volumi di compravendita osservati dopo il rinvio degli acquisti nel periodo del *lockdown*. L'andamento dei prezzi delle abitazioni, pur in crescita, mostra segnali di progressivo rallentamento rispetto al secondo trimestre. 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.²⁶

Con riferimento alle imprese non finanziarie, i dati trimestrali mostrano un forte incremento della quota di profitto (misurata come rapporto tra il risultato lordo di gestione e il valore aggiunto) delle società non finanziarie nel terzo e quarto trimestre del 2020 (43,6 per cento in entrambi) dopo il calo dei due trimestri precedenti. In media, nel 2020 la quota è risultata pari a 42,4 per cento, 0,7 punti percentuali al di sopra di quella dello stesso periodo del 2019. Il tasso di investimento (inteso come rapporto tra investimenti fissi lordi e valore aggiunto) d'altra parte è progressivamente aumentato nel corso del 2020 passando dal 20,5 per cento del 1T al 21,6 per cento del 4T. I dati relativi al terzo trimestre 2020 indicano che il debito delle imprese in percentuale del PIL è cresciuto, collocandosi al 74,7 per cento (dal 73,0% del trimestre precedente), un livello comunque inferiore rispetto alla media dell'area euro (115,4 per cento)²⁷.

Le imprese hanno fatto maggior ricorso al credito bancario per far fronte all'aumentato fabbisogno di liquidità, supportate dagli interventi di politica economica. Contestualmente i depositi delle società non finanziarie residenti in Italia nel 2020 sono cresciuti del 27,5 per cento (quasi 83 miliardi in più a dicembre 2020 rispetto allo stesso mese del 2019), mentre quelli delle famiglie produttrici sono aumentati del 18,3 per cento (poco meno di 12 miliardi). Complessivamente, dato l'andamento di depositi e prestiti alle imprese, il finanziamento dell'economia reale non sembra essere stato ostacolato da difficoltà nel reperire e canalizzare il risparmio. Pesano, piuttosto, il perdurare dell'incertezza e il conseguente rinvio degli investimenti. Infatti, il ricorso all'indebitamento delle imprese accompagnato da un consistente aumento dei depositi delle società non finanziarie è un fenomeno solo apparentemente in contrasto. Una delle spiegazioni prevalenti è che le condizioni di offerta di credito per le imprese siano migliori grazie agli interventi governativi. Inoltre, l'aumentata incertezza legata alla pandemia ha condizionato le prospettive di investimento. All'interno di un quadro economico connotato dalla brusca contrazione dei livelli di attività, e mitigato il peggioramento delle condizioni patrimoniali - hanno determinato un incremento dell'indebitamento²⁸.

²⁶ "Prezzi delle abitazioni - IV trimestre 2020", ISTAT, <https://www.istat.it/it/files/2021/03/CS-abitazioni-Q42020.pdf>.

²⁷ Bollettino Economico n. 1/2021, Banca d'Italia, 15 gennaio 2021. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-1/boleco-1-2021.pdf>.

²⁸ "Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese", De Socio et al. (2020), Banca d'Italia, Note Covid-19, 13 novembre 2020. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/nota-covid-2020.11.13.pdf>.

Con riferimento agli scambi con l'estero, il calo delle importazioni in volume, legato alla riduzione della domanda interna, è stato meno intenso rispetto a quello delle esportazioni (rispettivamente -12,6 per cento e -13,8 per cento). Va inoltre rilevato che il calo dei flussi commerciali con l'estero è da attribuire anche alla decisa contrazione fatta registrare dalla componente dei servizi. La forte riduzione dei prezzi energetici nella prima parte dell'anno ha determinato un sensibile calo dei prezzi dei beni e servizi importati a fronte di una modesta contrazione di quelli esportati. L'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti si è quindi ampliato risultando pari al 3,6% in rapporto al PIL (dal 3,0% del PIL del 2019).

Da un punto di vista settoriale, la dinamica del valore aggiunto presenta andamenti divergenti, strettamente connessi con il differente grado di esposizione delle attività economiche alle misure di contrasto alla diffusione del virus.

Il valore aggiunto dell'industria è arrivato a contrarsi del 10,3 per cento. All'interno del settore i diversi comparti hanno registrato dinamiche anche sensibilmente difformi tra loro: alcuni raggruppamenti - come la fabbricazione dei mezzi di trasporto, quella di articoli in gomma e materie plastiche - hanno recuperato e superato i livelli del 4T del 2019, mentre altri - come l'industria tessile, abbigliamento, cuoio e calzature, fornitura di gas ed energia elettrica - alla fine dello scorso anno facevano rilevare divari ancora significativi rispetto alla fase pre-crisi. L'industria manifatturiera ha mostrato un calo della produzione di portata straordinaria (-11,4 per cento), secondo solo a quello osservato nel 2009. Dopo la brusca contrazione osservata a marzo e ad aprile, l'indice destagionalizzato ha mostrato una progressiva fase di espansione durante i mesi estivi, arrivando a collocarsi al di sopra dei valori pre-crisi in agosto. La fase di crescita della produzione ha osservato un'inversione di tendenza a settembre (-4,9 per cento) dopo la quale si è rilevato un andamento sostanzialmente piatto nell'ultimo trimestre dell'anno, che ha ostacolato il pieno recupero dei livelli produttivi pre-crisi.

Tutti i principali raggruppamenti di industrie hanno subito gli effetti della diminuzione della produzione. Nel dettaglio, l'ampiezza del calo sperimentato dai beni di consumo non si era mai osservata prima ed è retta principalmente dalla marcata riduzione dell'indice relativo ai consumi durevoli che, differentemente da quelli non durevoli, hanno mostrato una evidente difficoltà a recuperare i livelli pre-crisi. L'industria dell'auto ha sofferto, registrando un calo della produzione rispetto all'anno precedente del 21,0 per cento e una diminuzione del fatturato e degli ordinativi (rispettivamente -16,4 per cento e -12,7 per cento)²⁹.

Il settore delle costruzioni, nonostante abbia registrato una considerevole riduzione del valore aggiunto nell'anno (-6,3 per cento), ha mostrato una dinamica a "V": dopo una pesante contrazione nel secondo trimestre (-21,6 per cento t/t), già nel terzo trimestre dell'anno ha recuperato i livelli pre-crisi. Infine l'agricoltura ha registrato un calo del valore aggiunto equivalente a quello delle costruzioni.

Il settore dei servizi ha subito i contraccolpi della crisi in maniera profonda, facendo rilevare una riduzione del valore aggiunto molto ampia (-8,1 per cento).

²⁹ "Rapporto ANFIA, Focus Italia Produzione industriale - settore *automotive*", dicembre 2020, <https://www.anfia.it/it/component/jdownloads/send/3-produzione-industria-automotive/241-122020-italia-focus-produzione-industriale-settore-automotive>.

II. QUADRO MACROECONOMICO

Nonostante l'entità della contrazione del valore aggiunto sia stata minore di quella dell'industria, il livello di operatività dei servizi dopo la ripresa estiva è risultato compresso, condizionato dalle misure di contrasto all'espandersi del contagio: diversamente 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.

Nel complesso del 2020, al netto dei servizi di comunicazione ed informazione, si è registrata una generalizzata riduzione del valore aggiunto in tutti i comparti dei servizi, anche se disomogenea nella portata. I segmenti maggiormente colpiti sono quelli che si distinguono per essere caratterizzati dalla maggiore prossimità fisica con il fruitore del servizio - quali commercio, trasporto e immagazzinaggio e 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 osservano una contrazione del valore aggiunto decisamente più contenuta (rispettivamente -3,0 per cento e -2,6 per cento), riconducibile anche alla possibilità di realizzare le attività fondamentali ricorrendo al lavoro da remoto.

Lavoro, retribuzioni e prezzi

In concomitanza con la marcata contrazione dell'attività economica, nel 2020 il mercato del lavoro ha risentito le conseguenze dell'emergenza sanitaria e delle misure di contrasto intraprese. I provvedimenti del Governo in materia di sostegno ai redditi e conservazione delle posizioni lavorative hanno agito nella direzione di scongiurare le ingenti perdite di occupazione che sarebbero in caso contrario scaturite³⁰. Il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e ad altri strumenti di supporto (come il Fondo di integrazione salariale) ha assunto proporzioni mai osservate. Nel complesso del 2020 le ore totali di CIG autorizzate dall'INPS sono risultate pari a 4,32 miliardi e si concentrano maggiormente in aprile e maggio, per poi ridimensionarsi sensibilmente, pur attestandosi su valori eccezionalmente elevati.

Sulla base dei dati più recenti consuntivati dall'INPS, si rileva che per il periodo gennaio-luglio 2020 l'ammontare delle ore di CIG effettivamente utilizzato dalle imprese sia stato poco superiore al 40,0 per cento delle ore autorizzate, percentuale non significativamente dissimile da quelle registrate per il corrispondente periodo del 2019 e nel 2018, anche se parametrata su un ammontare di ore autorizzate marcatamente superiore. Sulla scorta di recenti evidenze pubblicate dall'ISTAT³¹, l'andamento trimestrale delle ore di CIG effettivamente 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

³⁰ "Alcune stime preliminari degli effetti delle misure di sostegno sul mercato del lavoro", Viviano, E. (2020), Banca d'Italia, Note Covid-19, 16 novembre 2020. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2020/Nota-Covid-19.11.2020.pdf>.

³¹ "L'impatto dell'emergenza sanitaria sull'utilizzo delle ore di Cassa Integrazione Guadagni", in "Il mercato del lavoro - una lettura integrata - IV trimestre 2020", ISTAT, 12 marzo 2021. https://www.istat.it/it/files//2021/03/Mercato_lavoro_IV_trim_2020.pdf.

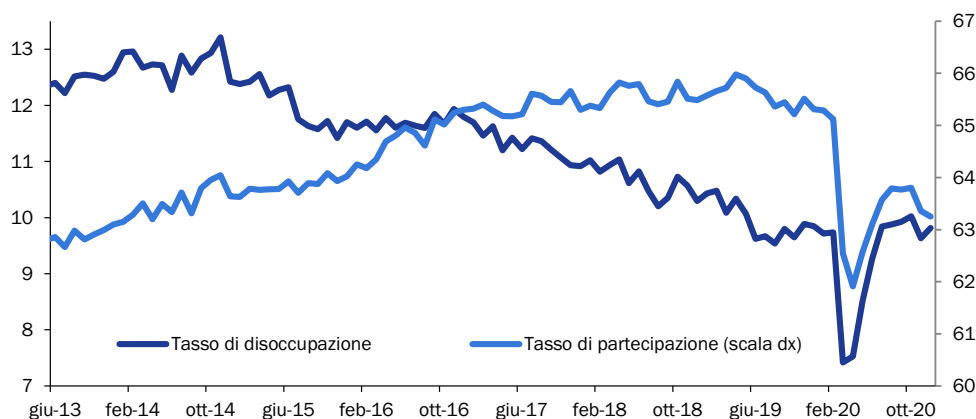
trimestre (28,5) e aumentare lievemente nel quarto (32,0), in corrispondenza dell'insorgere della seconda ondata.

Il numero degli occupati, quale rilevato dalla contabilità nazionale, si è ridotto del 2,0 per cento, in ragione di una diminuzione degli indipendenti più che proporzionale rispetto a quella dei dipendenti. Parallelamente, il ricorso alla CIG ha determinato una forte riduzione del monte ore lavorate (-11,0 per cento) e delle ULA (-10,3 per cento): in un contesto di relativa tenuta dell'occupazione, le ore lavorate *pro-capite* hanno subito una flessione pari al -9,1 per cento. Considerando l'ampia contrazione del PIL, e tenendo conto degli effetti che le misure di sostegno all'occupazione hanno avuto sull'andamento degli occupati e delle ore lavorate, la produttività - calcolata come rapporto tra PIL e ULA - ha fatto rilevare un aumento (1,6 per cento), un fenomeno atipico all'interno di una fase di profonda contrazione del livello dell'attività economica.

In base ai risultati dell'indagine delle forze lavoro³², nel 2020 l'occupazione - dopo sei anni di crescita continua - è diminuita del 2,8 per cento (-646 mila unità). Il marginale recupero nel terzo trimestre (0,1 per cento t/t), dopo due trimestri di contrazione, è stato interrotto nel 4T (-0,5 per cento t/t). 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).

L'asimmetria tra l'andamento degli occupati a termine e quelli a tempo indeterminato è da ricercarsi, oltre che nelle mancate attivazioni e rinnovi dei contratti in scadenza e nella riduzione delle trasformazioni, anche nella maggiore concentrazione di rapporti di lavoro a termine in quei settori risultati maggiormente esposti alle conseguenze della crisi. In tale quadro, dunque, i rapporti a termine si caratterizzano per aver avuto la funzione di assorbire le fluttuazioni della domanda di lavoro.

³² Dal 1° gennaio 2021 la rilevazione sulle Forze di Lavoro ha subito una revisione metodologica in attuazione del Regolamento (UE) 2019/1700, che ha comportato una nuova definizione di "occupato" e di "famiglia". Le nuove serie provvisorie degli aggregati relativi alle forze di lavoro pubblicate dall'Istat il 6 aprile 2021, per effetto della summenzionata riclassificazione statistica, riportano una revisione al rialzo per il 2020, rispetto alla precedente rilevazione, sia del numero dei disoccupati che degli inattivi, in concomitanza con una riduzione degli occupati.

II. QUADRO MACROECONOMICO**FIGURA II.7: TASSO DI DISOCCUPAZIONE E TASSO DI PARTECIPAZIONE**

Fonte: ISTAT

Le misure di restrizione agli spostamenti hanno influenzato la partecipazione al mercato del lavoro: nel complesso del 2020 si è registrata una notevole riduzione dei soggetti in cerca di occupazione (-10,0 per cento, -257 mila) legata alla diminuzione del numero di individui che, non cercando attivamente lavoro e non essendo disposti ad iniziarne uno, sono stati classificati come “disoccupati”. Ciò ha determinato una riduzione del tasso di disoccupazione al 9,3 per cento (-0,7 punti rispetto al 2019). specularmente, la crescita del numero di inattivi (5,6 per cento, +738 mila) ha determinato l’aumento del tasso di inattività al 36,5 per cento (+2,1 punti rispetto al 2019). 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.

Per quanto riguarda i redditi, dopo la crescita del 2019, quelli da lavoro dipendente hanno subito un forte calo (-6,9 per cento). Ciononostante è risultato in crescita il costo del lavoro per unità di prodotto (1,0 per cento), sintesi di un aumento della produttività minore della crescita del costo del lavoro per dipendente (2,6 per cento). Va rilevato inoltre che l’aumento del costo del lavoro è da ricondurre ad un effetto statistico di composizione della platea di lavoratori dovuto all’elevato ricorso alle misure di integrazione salariale.

Sul fronte dei prezzi, l’inflazione, misurata dall’indice armonizzato di quelli al consumo, ha fatto segnare una flessione (-0,1 per cento), condizionata dall’operare di tendenze opposte esercitate 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). La riduzione del prezzo dei beni energetici ha determinato una sensibile contrazione del deflatore delle importazioni (-4,1 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 estero

L'emergenza pandemica ha determinato una contrazione accentuata del commercio mondiale di beni nei mesi di aprile e maggio che si è progressivamente attenuata nel corso dei mesi estivi. Il livello del commercio mondiale è tornato a quello pre-crisi a fine 2020 grazie al recupero del settore manifatturiero³³.

La peculiarità della crisi pandemica, che ha penalizzato in misura nettamente più marcata i servizi rispetto all'industria manifatturiera, ha avuto un impatto significativo su tale componente anche all'interno delle statistiche del settore estero. Nel contesto europeo, tale andamento è risultato molto eterogeneo tra i maggiori partner dell'Italia: i Paesi a più alta vocazione turistica hanno subito le maggiori perdite in termini di esportazioni di servizi mentre quelli con un maggior peso del settore manifatturiero hanno riportato perdite inferiori supportate dal recupero registrato nella seconda metà dell'anno.

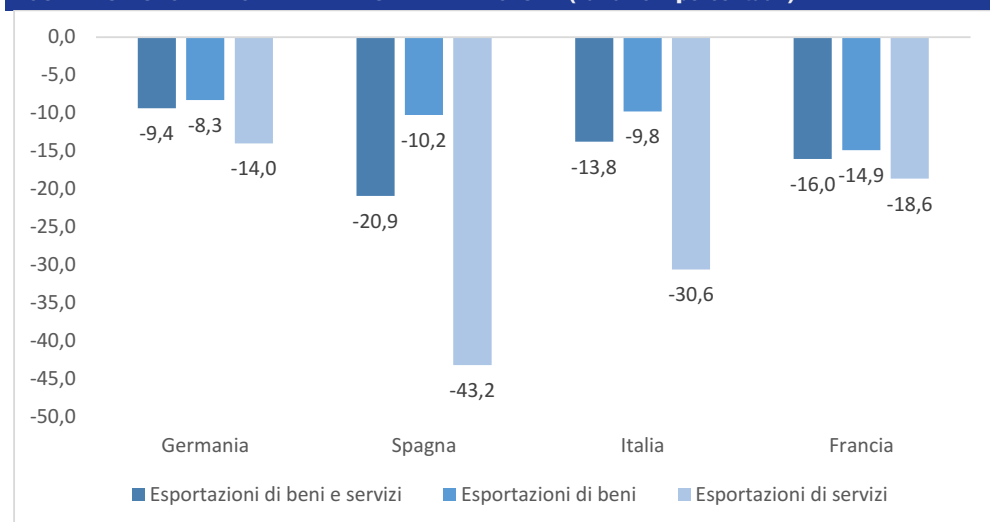
Nel dettaglio della componente dei servizi riferita all'Italia, è importante sottolineare che, dopo il calo marcato del primo semestre, le esportazioni di servizi hanno avuto un rialzo congiunturale più deciso nei mesi estivi anche per il parziale recupero del turismo internazionale per poi tornare a ridursi a fine anno. Le importazioni di servizi si sono invece ridotte su base congiunturale per i primi tre trimestri mentre hanno registrato un sensibile rimbalzo nel quarto trimestre presumibilmente per l'aumento dell'utilizzo di servizi informatici e di informazione³⁴.

I dati in valore del commercio dei beni indicano una riduzione del 9,7 per cento nella media del 2020, di pari entità verso i mercati europei ed extra-europei. Le importazioni di beni in valore hanno subito una riduzione maggiore (-12,8 per cento) anche per effetto della riduzione dei prezzi dei beni importati. Di conseguenza, l'avanzo commerciale dell'Italia è stato pari a 63,6 miliardi (in aumento 56 miliardi registrati nel 2019), rimanendo tra i più alti in Europa in rapporto al PIL dopo Germania, Paesi Bassi e Irlanda.

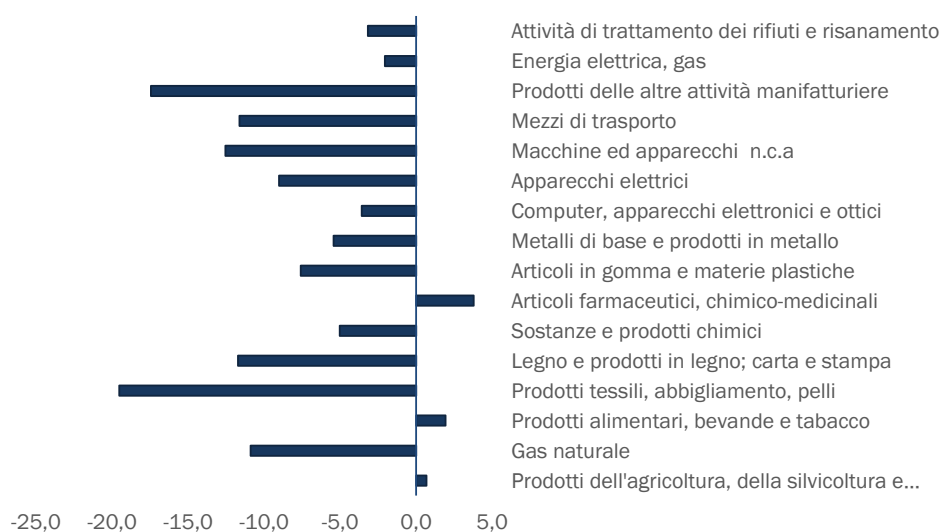
Tenendo conto della quota sulle esportazioni complessive, la riduzione delle vendite di beni all'estero in media d'anno ha riguardato tutti i principali partner commerciali tra cui gli Stati Uniti, la Francia e la Germania. Osservando il profilo temporale, il commercio di beni verso alcuni dei partner europei, ha ripreso vigore dopo il calo di aprile tornando a fine anno al di sopra dei livelli di fine 2019. È significativo il recupero delle esportazioni verso la Cina dove l'attività economica ha mostrato una rapida ripresa già dallo scorso anno.

³³ Central Planning bureau, <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>

³⁴ In base alle statistiche nazionali: "Le serie trimestrali del commercio con l'estero di servizi sono stimate utilizzando la disaggregazione degli indicatori (trattati a frequenza trimestrale) di Bilancia dei Pagamenti a 12 voci. Si tratta in particolare di: servizi di lavorazione (cioè il processing), servizi di manutenzione e riparazione, trasporti, viaggi, costruzioni, servizi assicurativi e pensionistici, servizi finanziari, 'royalties' e licenze, telecomunicazioni e servizi informatici e di informazione, altri servizi alle imprese, servizi personali, culturali e ricreativi e servizi governativi. Il valore delle importazioni ed esportazioni di servizi così disaggregato viene poi riclassificato secondo il dettaglio a 49 prodotti dei CET, assegnando ciascuna voce della BdP a uno o più prodotti. <https://www.istat.it/it/files/2015/09/conti-economici-trimestrali.pdf?title=Conti+economici+trimestrali+-+01%2Fset%2F2015+-+Nota+informativa.pdf>

II. QUADRO MACROECONOMICO**FIGURA II.8: ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI IN VOLUME (variazioni percentuali)**

Fonte: Eurostat

FIGURA II.9: ESPORTAZIONI DI BENI PER I PRINCIPALI SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA NEL 2020 (VARIAZIONI PERCENTUALI)

Fonte: Istat

Le prospettive per il 2021 appaiono più favorevoli soprattutto in relazione alla ripresa dell'attività economica e del commercio mondiale. L'andamento del commercio estero italiano è rimasto favorevole in gennaio e in particolare verso i Paesi europei mentre le prime indicazioni del commercio extra-UE per febbraio prefigurano una riduzione delle esportazioni accompagnato da un rimbalzo delle importazioni. Nei primi due mesi del 2021, su base annua vi è un calo marcato delle esportazioni e delle importazioni verso e dal Regno Unito, più accentuato in gennaio, presumibilmente per effetto della Brexit. Sono aumentati gli scambi da e

verso la Cina. L'indice PMI degli ordini dall'estero per la manifattura è salito ben oltre la soglia di espansione dei 50 punti, raggiungendo i 61,3 punti a marzo.

Andamento del credito

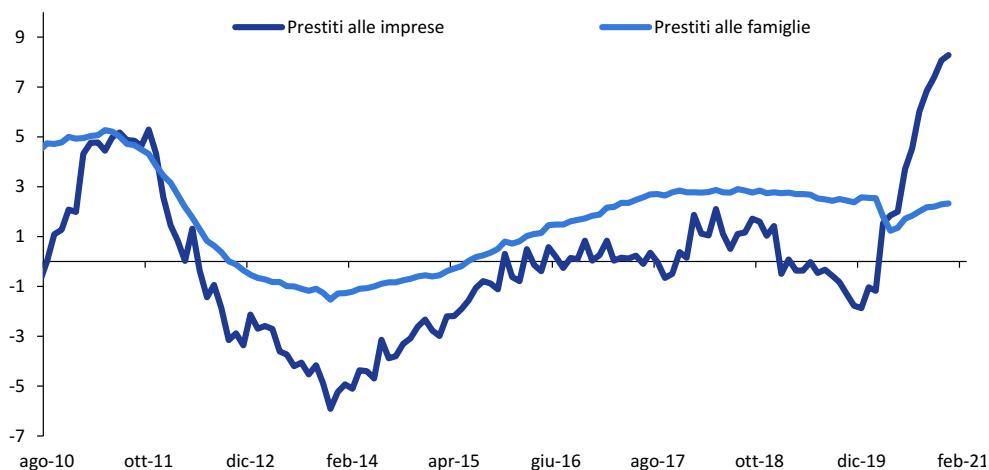
La dinamica negativa dell'andamento del credito al settore privato osservata negli ultimi tre anni ha subito una chiara inversione di tendenza nel 2020. Per affrontare i problemi di liquidità generati dalla crisi il settore privato, in particolare le imprese, ha fatto maggior ricorso, infatti, al prestito bancario, le cui condizioni sono state favorite tanto dalle misure fortemente accomodanti di politica monetaria adottate dalla BCE che da quelle poste in essere dal Governo a sostegno della liquidità.

Il netto incremento del credito al settore privato (+3,5 per cento in media annua) è stato guidato principalmente dal marcato aumento della componente del credito alle società non finanziarie, a fronte della crescita più debole di quello alle famiglie.

Per queste ultime, è stata osservata una forte decelerazione rispetto al 2019 (allo 0,8 dall'1,5 per cento), per via dell'indebolimento sia della componente dei prestiti per l'acquisto delle abitazioni che della componente del credito al consumo. In connessione con l'andamento negativo del mercato immobiliare, 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. Tali dinamiche hanno riacquisito slancio a partire dal 3T del 2020, beneficiando della ripresa del mercato immobiliare, supportata dal livello più favorevole dei tassi di interesse sui mutui e dal parziale recupero della fiducia dei consumatori.

Nel complesso dell'anno, la dinamica dei prestiti alle imprese è risultata in decisa accelerazione, crescendo del 5,8 per cento su base annua, dopo l'ampia contrazione del 2019 (del -7,0 per cento). 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.

L'insieme di queste misure ha permesso un andamento molto contenuto dei tassi di interesse nel corso dell'anno. Secondo quanto rilevato dalla più recente *Bank Lending Survey* (BLS) della Banca d'Italia i criteri di erogazione dei prestiti e le condizioni di rifinanziamento generale connesse ai prestiti al settore privato hanno registrato un allentamento evidente a partire dal 2T del 2020, continuando a mantenersi sostanzialmente favorevoli nel corso di tutto l'anno, anche in ragione della maggiore tolleranza al rischio degli intermediari creditizi. Il dettaglio settoriale evidenzia che l'allentamento delle condizioni di accesso al credito è risultato più contenuto per le imprese operanti nei settori dei servizi, riflettendo la maggiore rischiosità del comparto, il più colpito dagli effetti negativi delle misure di distanziamento sociale.

II. QUADRO MACROECONOMICO**FIGURA II.10: PRESTITI BANCARI - TASSI DI VARIAZIONE A 1 ANNO**

Fonte: Banca di Italia.

D'altra parte, dalle indagini sulle aspettative di inflazione e crescita condotte dalla Banca d'Italia³⁵ emerge un lieve peggioramento delle valutazioni sulle condizioni di accesso al credito da parte delle imprese in chiusura dello scorso anno, presumibilmente connesso, come già avvenuto nel secondo trimestre, ai ritardi nell'erogazione dei sostegni pubblici.

Quanto alle famiglie, gli istituti di credito riconoscono che l'allentamento delle condizioni di offerta è stato più contenuto e ha subito un irrigidimento nel 3T del 2020, in presenza del peggioramento delle prospettive economiche e della minore tolleranza al rischio da parte delle banche.

Uno specifico approfondimento condotto nell'ambito della Bank Lending Survey ha inoltre messo in luce le valutazioni degli istituti di credito circa il sostegno concesso dall'impostazione ultra accomodante della politica monetaria della BCE. Al riguardo è emerso che tanto i programmi di acquisto di attività finanziarie - *Expanded Asset Purchase Programme (APP)* e *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)* - quanto le *Targeted Longer-Term Refinancing Operations (TLTRO3)* hanno avuto un effetto positivo sulla liquidità, sulle condizioni di finanziamento e sulla redditività degli intermediari, contribuendo a favorire un allentamento delle condizioni di accesso al credito e un incremento dei volumi di prestiti erogati, soprattutto alle imprese.

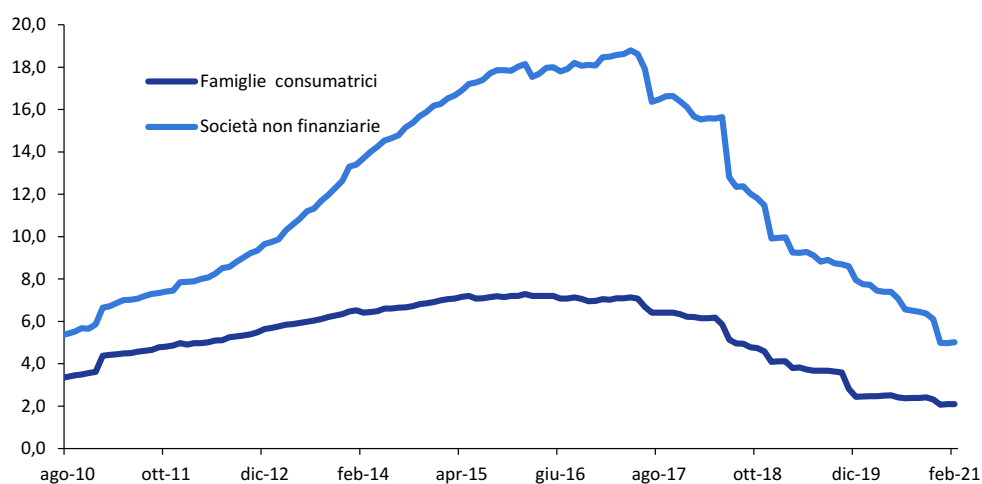
Infine, in relazione alla qualità del credito, le ultime rilevazioni mostrano che il processo di dismissione degli NPL è proseguito lo scorso anno con una diminuzione delle sofferenze del 29,6 per cento rispetto al 2019 (quando si erano ridotte del 28,8 per cento). Il potenziale impatto della crisi è stato infatti mitigato dagli

³⁵ I risultati si riferiscono al Rapporto trimestrale "Indagine sulle aspettative di inflazione e crescita" di Banca d'Italia.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

interventi posti in essere dal Governo sia in campo di moratorie e garanzie pubbliche sui nuovi prestiti, che a supporto al reddito di famiglie e imprese.

Inoltre, hanno contribuito positivamente al rafforzamento patrimoniale le indicazioni prudenziali delle autorità di vigilanza relative alla sospensione della distribuzione dei dividendi e al ricorso alla flessibilità insita nelle regole di classificazione dei prestiti, come quelle relative ai parametri entro i quali operare la svalutazione di quelli recanti le garanzie statali³⁶.

FIGURA II.11: SOFFERENZE VERSO RESIDENTI (in percentuale dei prestiti totali)

Fonte: Banca di Italia.

In prospettiva sebbene vi siano rischi che l'esposizione alle perdite dei bilanci delle banche possa aumentare in conseguenza della crisi e che la quota di NPL sul totale prestiti possa tornare a crescere, il tasso di ingresso in default dovrebbe mantenersi ben al di sotto dei picchi raggiunti nei precedenti episodi di recessione³⁷, tenuto conto che le condizioni patrimoniali degli istituti di credito italiani appaiono tendenzialmente più solide rispetto alla crisi finanziaria del 2008. Le proiezioni circa la possibile dinamica futura delle sofferenze sono peraltro soggette ad un elevato grado di incertezza in relazione all'intensità della ripresa e al potenziale di sviluppo rappresentato dal programma Next Generation EU.

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

³⁶ La disciplina del *backstop* è stata modificata in risposta alla crisi pandemica nell'ambito del Regolamento (UE) n. 873/2020 (cd. "*Quick Fix*" del CRR), e ha previsto la sospensione fino al termine del settimo anno del meccanismo di classificazione a sofferenza delle esposizioni con garanzia pubblica e la svalutazione del 100 per cento a partire dall'ottavo anno.

³⁷ Audizione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, "Le norme europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela da parte delle banche", Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

II. QUADRO MACROECONOMICO

I dati preliminari per il mese di febbraio diffusi dalla Banca d'Italia, mostrano una sostenuta crescita su base tendenziale dei prestiti alle imprese (7,6 per cento) e una espansione, sebbene più contenuta, dei prestiti alle famiglie (+2,4 per cento). Le politiche accomodanti adottate per favorire il credito e gli investimenti continuano a contenere l'andamento dei tassi d'interesse: a inizio 2021 quelli praticati alle famiglie per l'acquisto di abitazioni si attestano all'1,65 per cento, solo in lieve aumento rispetto al mese di gennaio (1,61 per cento), così come quelli applicati al credito al consumo, pari all'8,11 per cento (dall'8,03 per cento). Per quanto riguarda i nuovi prestiti alle imprese, i tassi praticati alle società non finanziarie sono risultati pari all'1,15 per cento (dall'1,17 per cento di gennaio) con il tasso medio relativo alle concessioni al di sotto della soglia del milione di euro all'1,83 per cento, mentre al di sopra di tale soglia il tasso è pari allo 0,69 per cento.

Infine, in gennaio le sofferenze sono diminuite del 19,0 per cento sui dodici mesi. In particolare, nel corso dell'ultimo anno le esposizioni deteriorate nei confronti delle società non finanziarie si sono ridotte fino a rappresentare solo il 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.

II.3 ECONOMIA ITALIANA: PROSPETTIVE

L'andamento del ciclo economico continua ad essere guidato dall'evoluzione della pandemia sul territorio nazionale. Il diffondersi, con notevole rapidità, di nuove e più contagiose varianti dell'infezione ha determinato il perdurare della fase di emergenza, arrivando a condizionare in misura significativa anche la performance del primo trimestre dell'anno in corso con effetti anche sulla prima parte del secondo trimestre. D'altra parte, l'avvio della campagna di vaccinazione e la sua recente accelerazione offrono speranze di un ritorno alla normalità grazie alla protezione della popolazione dalle conseguenze più gravi dell'infezione.

A distanza di oltre un anno dal diffondersi della pandemia nel Paese, il sistema economico, al netto delle interruzioni operative, sembra aver raggiunto una forma di coesistenza con il virus. Come evidenziato in recenti analisi³⁸, si riscontra una maggiore resilienza dell'economia, verosimilmente riconducibile anche alla capacità di adattamento degli operatori, sia sul piano delle scelte produttive e organizzative che su quello dei comportamenti sociali. Parallelamente le misure restrittive, anche nelle loro forme più stringenti, appaiono meno nocive per l'attività economica di quelle della prima fase dell'emergenza.

Sul fronte produttivo i settori che maggiormente riflettono tale tendenza sono quello della manifattura e delle costruzioni, non direttamente interessati dalle misure di contenimento del virus e supportati, in un caso, dalla tenuta del commercio mondiale e, nell'altro, da numerosi incentivi fiscali. Per entrambi si registra un'espansione della produzione in apertura d'anno (rispettivamente

³⁸ https://www.bancaditalia.it/publicazioni/note-covid-19/2021/mobility_restrictions_italy_second_wave.pdf

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, pur assottigliandosi, rimane negativo (-1,4 per cento e -1,5 per cento a/a sui dati corretti per gli effetti di calendario rispetto a gennaio 2019), ma il confronto sconta anche una maggiore dinamicità di entrambi i settori osservata in apertura dello scorso anno dopo la debolezza nella fase finale del 2018.

Le prospettive per i prossimi mesi sono incoraggianti: i segnali provenienti dalle ultime indagini congiunturali denotano un costante miglioramento della fiducia degli operatori. Le rilevazioni di marzo dell'indagine Istat confermano il miglioramento della fiducia per le costruzioni (+6 punti rispetto a febbraio a 147,9), già in atto da gennaio, e segnalano per il secondo mese consecutivo un aumento per la manifattura (a 101,2 punti), in entrambi i casi con gli indici a livelli ben superiori a quelli pre-crisi. Rileva in particolare come siano le componenti prospettiche sugli ordini e le attese di produzione a guidare la ripresa. Analoghi segnali si rinvencono dagli indici PMI che per entrambi i settori registrano a marzo incrementi molto significativi (rispettivamente a 59,8 e a 56,3 punti), che per la manifattura rappresentano il maggiore miglioramento delle condizioni operative in ventuno anni.

Per i servizi il contesto è reso invece segnatamente meno favorevole dalle restrizioni ancora significative in vigore e dall'incertezza del quadro epidemiologico. Le indagini congiunturali rilevano un andamento del settore ancora debole e distante dal recuperare i livelli pre-crisi. L'Istat rileva una sostanziale stabilità del clima di fiducia in marzo per i servizi di mercato, evidenziando un leggero arretramento di quella del commercio al dettaglio, che risente verosimilmente delle misure aggiuntive disposte nel mese con il passaggio di tutte le Regioni a zona rossa o arancione. Analogamente l'indice settoriale PMI si mantiene stabilmente al di sotto della soglia di espansione, superata solo in luglio scorso, sebbene con leggeri recuperi a partire dagli ultimi mesi dello scorso anno (a marzo si attesta a 48,6 punti).

Il difficile contesto sanitario continua a gravare anche sui consumatori, smorzandone le aspettative e spingendo verso l'adozione di comportamenti di consumo fortemente orientati alla prudenza. Il clima di fiducia rilevato dall'Istat traccia un andamento sostanzialmente debole nei primi tre mesi dell'anno, dopo un modesto recupero segnato all'indomani dell'avvio della campagna di vaccinazione. Le rilevazioni fanno emergere un approccio attendista da parte dei consumatori che alla marcata debolezza delle valutazioni sul clima economico e corrente contrappongono un livello più prossimo a quello pre-crisi degli indici relativi al clima personale e a quello futuro.

La domanda estera risulta sostanzialmente in recupero in apertura d'anno, soprattutto in relazione ai flussi commerciali all'interno dell'area dell'euro, che trainano l'aumento congiunturale delle esportazioni registrato a gennaio (2,3 per cento m/m). 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.

II. QUADRO MACROECONOMICO**FOCUS****Recenti iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19**

Il presente riquadro riassume le decisioni più rilevanti adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica successivamente all'approvazione della Nota di Aggiornamento del DEF 2020, nella quale erano riportati i provvedimenti presi nel periodo maggio-settembre 2020.

2020:

7 ottobre. Deliberata la proroga dello stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021. Approvato il D.L. 125/2020 che prevede, tra l'altro, l'obbligo di indossare dispositivi di protezione individuale (mascherine) in tutti i luoghi al chiuso, eccetto le abitazioni private, e all'aperto, ad eccezione dei bambini fino a sei anni, coloro con patologie incompatibili all'uso della mascherina e coloro che stanno svolgendo attività sportiva.

13 ottobre. Firmato un DPCM che dispone misure di controllo e restrizioni per consentire lo svolgimento di attività sportive, manifestazioni pubbliche, attività ludiche e ricreative e attività industriali e commerciali, nonché per consentire l'accesso a eventi sportivi, parchi, sale giochi, scommesse e bingo, luoghi di culto, musei e altri luoghi di cultura, centri benessere e termali, esercizi commerciali.

18 ottobre. Un nuovo DPCM sostituisce il precedente, imponendo la sospensione delle competizioni amatoriali di sport di contatto, il divieto di sagre e fiere, l'incremento del ricorso alla didattica a distanza. Le attività di ristorazione sono consentite sino alle ore 24.00. Si prevede la possibilità che le Regioni dispongano misure più restrittive, qualora necessario.

24 ottobre. Un DPCM introduce nuove restrizioni, in vigore fino al 24 novembre 2020, tra le quali: la chiusura di bar, ristoranti, gelaterie e pasticcerie dalle ore 18, ad eccezione dei servizi di asporto; chiusura di palestre, piscine, teatri, cinema, sale da concerto; vietate le feste private; sospese le competizioni sportive, non di interesse nazionale; vietati gli sport di contatto; ulteriore estensione di didattica a distanza e *smart working* nelle PA.

27 ottobre. Approvato il cd. 'Decreto Ristori'³⁹ che prevede misure di sostegno delle attività economiche colpite, finanziate, per 5,4 miliardi in termini di indebitamento netto, con le risorse stanziata ma non utilizzate dalle misure adottate in risposta all'emergenza COVID-19. Si prevedono contributi a fondo perduto, la proroga della cassa integrazione e del reddito di emergenza, esonero dal versamento dei contributi previdenziali e cancellazione della seconda rata IMU, misure specifiche per settori quali spettacolo, turismo, editoria, sport, agricoltura e pesca.

3 novembre. Firmato un nuovo DPCM con ulteriori restrizioni, in vigore dal 6 novembre al 3 dicembre 2020. Viene introdotto il sistema della suddivisione delle regioni in tre categorie (gialla, arancione e rossa) in base alla criticità dell'emergenza. Nell'area gialla viene istituito un coprifuoco dalle 22.00 alle 5.00, imposta la chiusura dei centri commerciali nel fine settimana, di mostre e musei, di sale giochi, scommesse e bingo, imposta la didattica a distanza totale per le scuole superiori, e imposto il limite al 50 per cento della capacità dei mezzi pubblici. Nell'area arancione (Puglia e Sicilia) vi è inoltre il divieto di spostamenti in entrata e uscita dalla regione, la chiusura di bar e ristoranti, eccetto i servizi di asporto. Nell'area rossa (Calabria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta) vi è anche il divieto di ogni spostamento, anche all'interno del comune, salvo necessità, e la chiusura dei centri sportivi e dei negozi eccetto alimentari, farmacie, edicole, tabaccherie, lavanderie, parrucchieri; la didattica a distanza è estesa alle classi di seconda e terza media; chiuse le università. La ripartizione delle regioni nelle aree sarà aggiornata con ordinanze del Ministero della Salute (cfr. Tavola R.1). Infine, si lascia alle singole Regioni la facoltà di istituire aree all'interno del

³⁹ D.L. n. 137/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

proprio territorio in cui applicare misure più restrittive di quelle previste dal colore di appartenenza.

7 novembre. Approvato il cd. 'Decreto Ristori Bis'⁴⁰ con ulteriori misure di sostegno economico. I contributi a fondo perduto vengono estesi ad altre categorie di attività economiche, mentre per i già beneficiari residenti nelle regioni arancioni e rosse, il contributo è aumentato del 50 per cento. In previsione di future restrizioni, viene istituito un fondo destinato ad erogare futuri contributi in modo automatico. Per le stesse imprese operanti nei settori oggetto dei contributi, si prevede che i versamenti delle ritenute IRPEF, dei pagamenti IVA e dei contributi previdenziali siano sospesi per il mese di novembre, e la cancellazione della seconda rata dell'IMU.

20 novembre. Approvato il D.L. 'Ristori Ter'⁴¹ che prevede lo stanziamento di ulteriori 1,95 miliardi per: incrementare il fondo previsto dal decreto 'Ristori bis' per le regioni che passano a una zona di rischio più alto (1,45 miliardi); istituire un fondo per i Comuni per misure di solidarietà alimentare (400 milioni); aumentare il fondo per le emergenze nazionali (100 milioni).

29 novembre. Approvato il D.L. 'Ristori quater'⁴², che interviene con un nuovo stanziamento di 8 miliardi, per estendere i ristori in vigore, o introdurne di nuovi per categorie specifiche di attività (ad es. attività del turismo stagionali e centri termali). Inoltre, il decreto introduce nuove sospensioni e rinvii di adempimenti tributari.

3 dicembre. Firmato un nuovo DPCM che proroga le misure in vigore del DPCM del 3 novembre 2020 fino al 15 gennaio e introduce disposizioni specifiche per contenere il contagio durante il periodo delle festività natalizie, dal 21 dicembre al 6 gennaio 2021. Tra queste, il divieto di spostamento tra regioni, a prescindere dal livello di rischio delle stesse, la chiusura degli impianti sciistici (già dal 4 dicembre), l'obbligo di quarantena per gli italiani che rientrano dall'estero e turisti stranieri in arrivo in Italia. Nei giorni 25 e 26 dicembre e 1° gennaio, vi è inoltre il divieto di spostamento tra comuni. Infine, il decreto dispone la ripresa della didattica in presenza al 75 per cento nelle scuole superiori, a partire dal 7 gennaio 2021.

18 dicembre. Approvato il D.L. n. 172/2020 che intensifica le misure di contenimento del contagio per il periodo di festività natalizie, cioè dal 24 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021. Esso dispone che tutte le regioni passino in zona rossa nei giorni festivi e prefestivi, e in zona arancione nei rimanenti giorni feriali. Sono previste deroghe per gli spostamenti dai piccoli comuni e per spostamenti verso abitazioni private, nel limite di uno al giorno e due persone. Per i ristori delle attività colpite dalle nuove restrizioni, sono previste risorse per un massimo di 455 milioni per il 2020 e 190 milioni per il 2021.

20 dicembre. In considerazione della variante del virus individuata a Londra, un'ordinanza del Ministro della Salute blocca i voli dalla Gran Bretagna e dispone l'obbligo di tampone per coloro ivi provenienti.

27 dicembre. All'istituto Spallanzani di Roma vengono somministrate le prime dosi del vaccino COVID-19.

2021:

5 gennaio. Approvato il D.L. n. 1/2021 con nuove disposizioni per il contenimento del contagio. Vietati fino al 15 gennaio gli spostamenti tra regioni; imposto il regime di zona arancione per tutte le regioni nel fine settimana 9/10 gennaio; rivisti i criteri per individuare gli scenari di rischio per la suddivisione in zone gialle, arancioni e rosse. Inoltre si prevede il

⁴⁰ D.L. n. 149/2020.

⁴¹ D.L. n. 154/2020.

⁴² D.L. n. 157/2020.

II. QUADRO MACROECONOMICO

ritorno della didattica in presenza, al 50 per cento, per le scuole superiori a partire dall'11 gennaio. Infine, il decreto prevede l'attuazione del piano per la somministrazione del vaccino.

14 gennaio. Prorogato lo stato di emergenza fino al 30 aprile 2021. Approvato il D.L. n. 2/2021 che proroga il divieto di spostamento tra regioni fino al 15 febbraio e il limite per gli spostamenti verso abitazioni private fino al 5 marzo. Inoltre, individua i criteri per spostare le regioni in 'zona bianca' con restrizioni molto più limitate. Inoltre, firmato un DPCM contenente le misure di restrizione. Le novità più rilevanti sono il divieto di asporto per i bar dopo le ore 18.00 e la riapertura di musei e mostre nelle regioni in zona gialla, eccetto i fine settimana.

16 gennaio. Firmata un'ordinanza del Ministro della Salute che blocca voli e ingressi dal Brasile, dove è stata identificata una nuova variante del virus Sars-CoV-2. Il 30 gennaio il blocco è prorogato fino al 15 febbraio.

12 febbraio. Approvato il D.L. n. 12/2021 che proroga il divieto di spostamento tra regioni fino al 25 febbraio.

14 febbraio. Con ordinanza del Ministro della Salute si dispone il divieto alle attività sciistiche amatoriali fino al 5 marzo.

22 febbraio. Approvato il D.L. n. 15/2021 che proroga il divieto di spostamenti tra regioni fino al 27 marzo. Nelle regioni in zona rossa sono vietati anche gli spostamenti verso abitazioni private. Gli stessi rimangono consentiti nelle regioni gialle, all'interno della regione, e nelle regioni arancioni, all'interno del comune, con le stesse deroghe e limitazioni previste dal D.L. n. 172/2020.

2 marzo. Firmato un nuovo DPCM che proroga le misure in vigore fino al 6 aprile. Introdotta misure più severe per le scuole: imposta la chiusura di ogni ordine e grado in zona rossa, mentre in zona gialla e arancione si prevede per i Presidenti delle regioni la facoltà di disporre la chiusura al peggiorare della diffusione del contagio. Per il settore cultura, dal 27 marzo sarà consentita, in zona gialla, l'apertura dei musei anche nei fine settimana, nonché l'apertura di cinema e teatri.

12 marzo. Approvato il D.L. n. 30/2021, con cui si inaspriscono le misure di contenimento nel periodo dal 15 marzo al 6 aprile. In particolare si prevede che nelle regioni in zona gialla siano in vigore le stesse misure valide in zona arancione; nelle giornate 3, 4, 5 aprile, in occasione delle festività pasquali, per tutte le regioni vigerà il regime di zona rossa; prorogata la deroga per spostamenti verso abitazioni private nei giorni 3, 4, 5 aprile, nonché per le regioni in zona arancione. Rimangono in vigore i numerosi provvedimenti regionali che dispongono misure più restrittive per aree all'interno delle regioni. Inoltre si prevedono congedi parentali e bonus baby-sitter per le famiglie i cui figli minori siano in didattica a distanza o in quarantena.

19 marzo. Approvato il Decreto 'Sostegni'⁴³ con uno stanziamento di 32 miliardi pari allo scostamento di bilancio autorizzato dal Parlamento in gennaio. Il decreto interviene in cinque ambiti: sostegno alle imprese e agli operatori del terzo settore; lavoro e contrasto alla povertà; salute e sicurezza; sostegno agli enti territoriali; ulteriori interventi settoriali.

31 marzo. Approvato il D.L. n. 44/2021 che proroga le restrizioni in vigore fino al 30 aprile 2021. In particolare, si conferma che in area gialla si applicano le stesse misure dell'area arancione; riaperte le scuole in presenza fino alla prima media, anche in zona rossa; per i gradi successivi si conferma la DAD dal 25 al 50 per cento in area arancione e al 100 per cento in zona rossa.

⁴³ D.L. n. 41/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA R.1: RIPARTIZIONE DELLE REGIONI NELLE AREE DI RISCHIO, SECONDO LE ORDINANZE DEL MINISTRO DELLA SALUTE (dal 5/11/20 al 18/04/21)**

	NOVEMBRE 2020	DICEMBRE 2020	GENNAIO 2021	FEBBRAIO 2021	MARZO 2021	APRILE 2021
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						
16						
17						
18						
19						
20						
21						

1: Abruzzo; 2 Basilicata; 3: Calabria; 4 Campania; 5: Emilia-Romagna; 6: Friuli-Venezia-Giulia; 7: Lazio; 8: Liguria; 9: Lombardia; 10: Marche; 11: Molise; 12: P.A. Bolzano; 13: P.A. Trento; 14: Piemonte; 15: Puglia; 16: Sardegna; 17: Sicilia; 18: Toscana; 19: Umbria; 20: Valle d'Aosta; 21: Veneto.

Misure in vigore in area bianca:	Si applicano solo le misure anti-contagio generali, obbligo di mascherina e di distanza interpersonale, e i protocolli di settore. Vietati eventi che comportino assembramenti.
Misure in vigore in area gialla:	Coprifuoco 22.00-05.00; centri commerciali chiusi nei fine settimana; chiusura musei, mostre, sale giochi, scommesse e bingo, DaD totale scuole superiori; limite 50% mezzi pubblici. Dal 4 dicembre: chiusura impianti sciistici. Dal 21 dicembre: divieto spostamenti tra regioni. Dall'11 gennaio: ripresa didattica in presenza al 50% nelle scuole superiori. Dal 14 gennaio: divieto asporto dopo le 18.00 per i bar; riapertura musei e mostre nei giorni infra-settimanali. Dal 6 marzo: eliminato il divieto di asporto dopo le 18.00.
Misure in vigore in area arancione:	Oltre le misure in area gialla: divieto spostamenti in entrata e uscita dalla regione; chiusura bar e ristoranti, eccetto asporto. Dal 24 dicembre: divieto spostamenti tra comuni. Dall'11 gennaio: ripresa didattica in presenza al 50% nelle scuole superiori.
Misure in vigore in area rossa:	Oltre le misure in area arancione: Divieto di ogni spostamento, anche all'interno del comune; chiusura centri sportivi; chiusura negozi eccetto alimentari, farmacie, edicole, tabaccherie, lavanderie, parrucchieri; DaD anche per classi di seconda e terza media; chiusura università. Dal 21 dicembre: consentiti spostamenti verso abitazioni private, per massimo due persone e una volta al giorno. Dal 22 febbraio: vietati gli spostamenti verso abitazioni private. Dal 6 marzo: chiuse le scuole di ogni ordine e grado; chiusi parrucchieri, barbieri e centri estetici.

Fonte: Elaborazione MEF

II. QUADRO MACROECONOMICO

Scenario a legislazione vigente

Nel complesso, rispetto a quanto prefigurato in precedenza, le prospettive per il 2021 appaiono più moderate, sia in ragione di un'eredità statistica meno positiva acquisita dal 2020, per via della flessione congiunturale registrata nell'ultimo trimestre dello scorso anno rispetto ad attese di una lieve espansione scontate nelle previsioni autunnali, che di una dinamica congiunturale attesa ancora non favorevole in apertura di anno⁴⁴.

Sulla base del programma di vaccinazione annunciato dal Governo, basato sulle disponibilità attese delle dosi nei prossimi mesi, entro l'inizio del prossimo autunno è prevista l'immunizzazione di almeno l'80 per cento della popolazione italiana⁴⁵. Tale programma indica una forte accelerazione della campagna a partire dal mese di aprile, con la fase più intensa che interesserà i mesi estivi. L'evidenza empirica fornita dai Paesi quali il Regno Unito o Israele, in cui la campagna vaccinale sta avanzando più speditamente, mostra che i progressi nell'immunizzazione della popolazione si riflettono abbastanza rapidamente sull'andamento dei contagi, sull'abbassamento della pressione sulle strutture sanitarie e sulla mortalità, consentendo il graduale allentamento delle restrizioni. Alla luce di ciò, l'attività economica è attesa recuperare nei prossimi mesi di pari passo con i progressi della campagna vaccinale.

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. D'altra parte, gli effetti negativi prodotti dalle restrizioni che hanno interessato i primi mesi dell'anno e che recentemente sono state prorogate fino alla fine di aprile, sono stati per quanto possibile mitigati da nuovi interventi di politica fiscale a supporto di famiglie e imprese con l'adozione del Decreto legge n. 41 del 22 marzo 2021, c.d. "Decreto Sostegni". Tale provvedimento, oltre a disporre la corresponsione di indennizzi per i settori e le famiglie più penalizzati dalla crisi, ha prorogato il divieto di licenziamento, pur definendo il sentiero di uscita dalla misura, e la Cassa integrazione Covid-19, sia ordinaria che in deroga, e ha stanziato significative risorse a sostegno della campagna vaccinale. Si stima che l'insieme di questi interventi produca un effetto espansivo sull'economia nell'anno in corso di circa 0,7 punti percentuali.

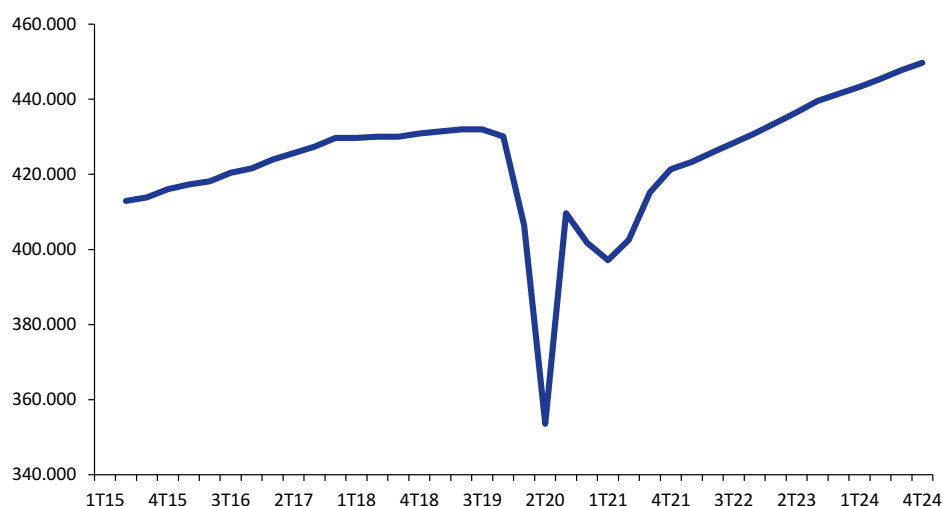
Conseguentemente la previsione tendenziale assume un andamento del PIL sostanzialmente piatto nella media del primo semestre dell'anno in corso, cui seguirebbe un robusto rimbalzo nel 3T e una dinamica ancora segnatamente positiva nell'ultima parte dell'anno. Nel complesso del 2021, pertanto, si stima che il PIL aumenterà del 4,1 per cento. L'espansione economica è attesa poi consolidarsi al 4,3 per cento nel 2022, seguita da un aumento del 2,5 e del 2,0 per cento rispettivamente nel 2023 e 2024.

⁴⁴ Si veda in proposito l'approfondimento condotto nel focus "Gli errori di previsione sul 2020 e la revisione delle stime per il 2021 e gli anni seguenti".

⁴⁵ Presidenza del Consiglio, Commissario Straordinario, Piano Vaccinale Anti-Covid-19, 13 marzo 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Assumendo un profilo di crescita nella prima metà dell'anno in corso ancora condizionato dalla pandemia, la ripresa dell'attività economica è quindi posticipata rispetto a quanto previsto nella NADEF 2020 e comporta una revisione al rialzo del sentiero di crescita per i prossimi due anni, con una lieve accelerazione nel 2022, sia per effetto del maggiore trascinamento statistico dall'anno in corso che per il pieno esplicarsi degli effetti positivi legati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Ciononostante, il recupero dei livelli pre-crisi di attività economica avviene solo nell'ultimo trimestre del 2022, con un ritardo di un trimestre rispetto a quanto atteso nella NADEF.

FIGURA II.12: PREVISIONE TENDENZIALE PER IL PIL IN TERMINI REALI (mln di euro)

Fonte: ISTAT ed elaborazioni MEF.

Complessivamente i rischi per la previsione appaiono meno sbilanciati al ribasso di quanto osservato in sede di predisposizione della NADEF. In particolare, sul piano epidemiologico i progressivi avanzamenti della campagna di vaccinazione, tenuto conto degli incoraggianti risultati che gli studi scientifici al momento disponibili tracciano circa la capacità dei vaccini in uso di bloccare anche la trasmissione dell'infezione, rendono più concreta la speranza di un graduale ritorno alla normalità a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.

Cionondimeno, analogamente a quanto avvenuto nella NADEF, il presente documento contiene uno scenario di rischio costruito sull'ipotesi di un andamento dell'epidemia peggiore di quello ipotizzato nello scenario di base in particolare con riguardo ai rischi rappresentati da una diffusione delle varianti del virus in grado di condizionare, rallentandola, la campagna di vaccinazione con contestuale differimento dell'avvio della fase di graduale riapertura delle attività.

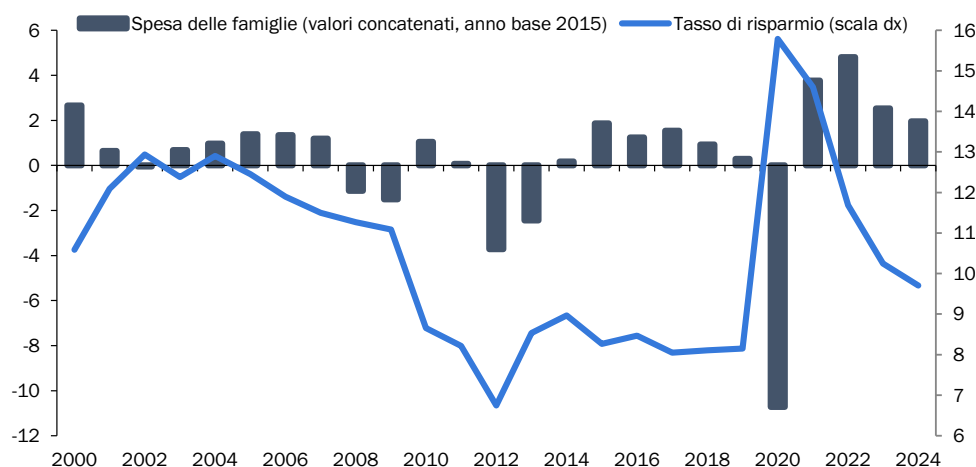
Sul fronte internazionale, gli sviluppi registrati alla fine del 2020 sembrano indirizzati verso un allentamento delle tensioni internazionali. A livello europeo il raggiungimento di un accordo tra l'Unione Europea e il Regno Unito ha per il momento scongiurato un deterioramento dei rapporti commerciali tale da creare profonde alterazioni dei flussi commerciali, salvo adattamenti nelle prime fasi di

II. QUADRO MACROECONOMICO

implementazione delle nuove regole. Anche l'esito delle elezioni politiche negli Stati Uniti appare moderatamente più favorevole per la stabilità degli equilibri internazionali. Cionondimeno, permangono alcuni fattori di rischio, specialmente in relazione alla situazione in Turchia e in Russia, e anche le tensioni con la Cina non sono del tutto rientrate. L'ingente piano di politica fiscale della nuova amministrazione statunitense a supporto dell'economia e per il rilancio infrastrutturale del Paese è atteso rappresentare un fattore di forte stimolo per la ripresa della domanda globale.

Nel dettaglio della previsione, il recupero del PIL atteso per l'anno in corso risulta guidato esclusivamente dalla domanda interna al netto delle scorte, che si stima contribuire per 4,1 punti percentuali alla crescita economica. La dinamica dei consumi delle famiglie è attesa leggermente più contenuta di quella del PIL (3,8 per cento): nonostante la graduale rimozione delle misure restrittive a partire dal mese di maggio, l'innalzamento del livello di incertezza e la riduzione del reddito disponibile ostacoleranno il pieno recupero dei consumi, che ancora in una prima fase resteranno condizionati dall'adozione di scelte prudentiali da parte delle famiglie. Nel corso del 2021, l'aumento dei consumi dovrebbe comunque risultare superiore a quello del reddito disponibile (atteso in crescita dell'1,7 per cento), con una conseguente riduzione del tasso di risparmio, che comunque resterebbe su livelli elevati dopo il forte aumento sperimentato nel 2020. L'ipotesi alla base della riduzione del tasso di risparmio è che la dinamica dei consumi segua, in linea con la ripresa dell'attività nella seconda parte dell'anno, la crescita dei redditi da lavoro.

Nell'anno successivo, il recupero dei consumi si rafforza, accelerando più del PIL con un aumento pari al 4,8 per cento, per poi registrare un moderato ma più contenuto incremento nel biennio successivo. Il reddito disponibile torna in territorio positivo già dal 2021, sospinto dal recupero dei redditi e dal miglioramento del mercato del lavoro. Il tasso di risparmio quindi si ridurrebbe gradualmente per attestarsi su livelli comunque superiori a quelli del 2019 a fine periodo.

FIGURA II.13: PROPENSIONE AL RISPARMIO E CONSUMI DELLE FAMIGLIE

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2020 previsioni MEF (QM tendenziale DEF 2021).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Si stima invece un ritmo di espansione particolarmente robusto per gli investimenti che nei primi due anni dell'orizzonte di previsione dovrebbero aumentare rispettivamente dell'8,0 e del 7,8 per cento. Sulla dinamica dell'anno in corso incide in misura significativa l'eredità statistica dello scorso anno, alimentata dal forte rimbalzo del 3T del 2020 e dalla sostanziale tenuta in chiusura d'anno. Nello scenario tendenziale il 2022 è il primo anno in cui i programmi di investimento legati alla realizzazione del PNRR esplicano pienamente i loro effetti, con una dinamica trimestrale vivace, cui segue una robusta espansione anche nel biennio successivo.

Si prevede invece un contributo della domanda estera alla dinamica del PIL lievemente negativo nei primi due anni di previsione e parimenti positivo nel biennio finale. Nel complesso dell'orizzonte previsivo ciò è dovuto all'ipotesi che, a fronte di una dinamica delle esportazioni comunque molto positiva, si registrerà anche un significativo incremento delle importazioni, sospinto dalla ripresa economica e della domanda interna, nonché dai maggiori investimenti in programma su tutto il quadriennio. L'avanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti subisce una riduzione al 2,6 per cento del PIL nel 2021. La riduzione dell'avanzo continuerà infatti ad essere penalizzato dall'andamento delle esportazioni di servizi e dall'altro dal recupero dei prezzi dei beni importati. Nel triennio successivo è atteso in lieve recupero al 2,8 per cento.

Dal lato dell'offerta è l'industria in senso stretto a segnare il rimbalzo più forte nell'anno in corso, di poco superiore al 9 per cento, seguita dal settore delle costruzioni, che rispetto agli altri settori è riuscito in parte a contenere le perdite lo scorso anno e che continua ad espandersi grazie alle misure di incentivazione fiscale per l'edilizia. È invece molto contenuto il recupero dei servizi (2,8 per cento), la cui intensità è di poco superiore ad un terzo della profonda flessione registrata lo scorso anno. Il settore continua infatti ad essere interessato maggiormente dalle limitazioni indotte dai protocolli di sicurezza e difficilmente osserverà un significativo recupero di operatività per tutta la prima metà del 2021.

Sul fronte dei prezzi, la previsione rivede al rialzo la dinamica 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. L'accelerazione è guidata da quella dell'inflazione al consumo, che a partire dal mese di gennaio sta tracciando un andamento più vivace dopo la marcata debolezza che ha caratterizzato il livello dei prezzi durante la crisi. A pesare sono l'aumento dei prezzi all'importazione dei beni energetici e le carenze di componenti e semilavorati a livello internazionale. La dinamica attesa del deflatore del PIL traccia una 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.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la previsione per il 2021 è costruita sull'ipotesi che l'andamento delle variabili di riferimento nella prima metà dell'anno non registri significative variazioni rispetto a quanto sin qui osservato. Attesi gli ultimi provvedimenti normativi adottati dal Governo, lo schema delle tutele occupazionali e delle forme di integrazione salariale resterà di fatto sostanzialmente confermato fino a giugno, per poi progressivamente ridimensionarsi

II. QUADRO MACROECONOMICO

fino a fine anno, accompagnando la ripresa economica. Analogamente, le misure restrittive, come detto, continueranno a frenare la partecipazione attiva al mercato del lavoro almeno fino all'inizio della stagione estiva.

Con riferimento al numero di persone occupate, ad una riduzione nella prima metà dell'anno, si prevede 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 nello stesso periodo dovrebbero rientrare in operatività. Inoltre, si prevede che il graduale ritorno alla piena operatività dei settori attualmente condizionati dalle restrizioni consentirà il rientro tra gli occupati di una parte di quei soggetti che in base alla nuova rilevazione non sono più considerati tali perché assenti da lavoro da più di tre mesi.

Tale percorso di graduale ripresa si protrae 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 quest'anno si attende quindi 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 a fine periodo.

La dinamica prevista dell'occupazione in termini di ULA è più contenuta di quella del PIL, mentre è maggiore il recupero atteso per le ore lavorate. Si assume pertanto un moderato aumento della produttività (0,6 per cento) anche nell'anno in corso, dopo il balzo registrato lo scorso anno frutto delle anomalie statistiche generate dalla crisi. La dinamica della produttività resta lievemente positiva lungo tutto l'orizzonte di previsione unitamente alla crescita moderata del costo del lavoro. Di conseguenza, la crescita del costo unitario del lavoro resta al di sotto dell'1 per cento in tutto l'arco previsivo.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 31 marzo 2021, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 15 settembre 2014.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO tendenziale (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2020	2021	2022	2023	2024
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	-9,4	8,5	6,7	4,2	3,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	41,7	61,4	58,0	55,8	54,6
Cambio dollaro/euro	1,142	1,213	1,213	1,213	1,213
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
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
Consumi famiglie e ISP	-10,7	3,8	4,8	2,5	2,0
Spesa della PA	1,6	2,4	0,1	-0,1	-0,2
Investimenti	-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
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	3,6	2,6	2,8	2,8	2,8
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	-0,7	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Scorte	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-7,9	4,1	4,3	2,4	1,8
PREZZI					
Deflatore importazioni	-4,1	2,4	1,3	1,2	1,2
Deflatore esportazioni	-0,5	0,7	1,2	1,2	1,2
Deflatore PIL	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2
PIL nominale	-7,8	5,2	5,6	3,8	3,2
Deflatore consumi	-0,2	1,0	1,2	1,3	1,2
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

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 26 febbraio 2021.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2015), dati non corretti per i giorni lavorativi.

II. QUADRO MACROECONOMICO**FOCUS****Gli errori di previsione sul 2020 e la revisione delle stime per il 2021 e gli anni seguenti**⁴⁶

Il presente riquadro fornisce un approfondimento sui cambiamenti introdotti in sede di aggiornamento della previsione con il duplice scopo di i) valutare la portata dell'errore di previsione sull'anno appena concluso; ii) analizzare in maggior dettaglio i fattori che hanno condotto ad una revisione delle stime di crescita per il 2021 e gli anni seguenti. In entrambi i casi il confronto avviene con le previsioni formulate nel Documento Programmatico di Bilancio dello scorso ottobre.

La tavola R1, colonna **Delta 2020**, mostra l'errore di previsione per il 2020 ovvero gli scostamenti tra la previsione formulata a ottobre e i dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT in marzo. Le previsioni per il 2020 formulate a ottobre includevano infatti i risultati di Contabilità nazionale solo fino al secondo trimestre dello scorso anno mentre i dati pubblicati dall'ISTAT a marzo includono anche le informazioni relative alla seconda parte dello scorso anno e la revisione delle serie storiche relativa ai trimestri precedenti.

Con riferimento al PIL, i dati di consuntivo ISTAT sono risultati lievemente superiori (0,2 punti percentuali) alle attese, principalmente in ragione della ripresa del PIL nel terzo trimestre del 2020 che, dopo la forte contrazione nei primi due trimestri dell'anno, è risultata superiore a quanto ipotizzato nel quadro di ottobre, quando si era deciso di mantenere una valutazione prudente circa la portata del rimbalzo atteso nei mesi estivi nella consapevolezza di rischi al ribasso per la dinamica dell'attività economica negli ultimi mesi dell'anno. In particolare ha superato le attese l'espansione degli investimenti fissi lordi, trainati principalmente dal consistente recupero dei mezzi di trasporto e delle costruzioni. L'insorgere di una nuova ondata di contagi a partire dalla fine di ottobre, ha invece compromesso la performance economica nel 4T, in cui l'economia italiana è stata particolarmente penalizzata dal rallentamento innescato dal rinnovo delle restrizioni. Ne è conseguita una flessione del PIL rispetto alla dinamica moderatamente positiva indicata nella previsione autunnale.

Nel dettaglio delle componenti, mentre gli investimenti e le esportazioni hanno registrato contrazioni minori rispetto alle previsioni, i consumi delle famiglie sono risultati al di sotto delle stime. Sul fronte dei prezzi, quelli al consumo sono stati più bassi delle attese a causa del calo maggiore del previsto dei prezzi all'import. Il deflatore del PIL è risultato sostanzialmente in linea con le previsioni.

Nell'analisi della revisione di crescita per il 2021 si procede come segue: si analizzano in primo luogo le motivazioni statistiche derivanti dal cambiamento sull'effetto trascinamento dal 2020, poi si prosegue con i delta derivanti dalle nuove ipotesi sullo scenario internazionale. Vi sono poi altri due fattori da tenere in considerazione: l'impatto dei decreti Ristori emanati nei mesi autunnali dal Governo a sostegno delle categorie penalizzate dalle restrizioni e il protrarsi anche sul primo trimestre degli effetti diretti e indiretti della ripresa dei contagi, per effetto di una terza ondata alimentata anche dal diffondersi di nuove varianti, nonché dal rallentamento della campagna di vaccinazione dovuto alle minori forniture.

La **colonna "a"** indica la differenza dell'effetto statistico di trascinamento del 2020 sul 2021 tra il valore stimato nell'ultimo aggiornamento ufficiale e il valore di consuntivo. Per il PIL la variazione dell'effetto di trascinamento è negativa e pari a -0,9 punti percentuali. Sull'effetto trascinamento pesa il risultato inferiore alle attese del 4T del 2020 (-1,9 per cento t/t).

La revisione del quadro internazionale rispetto a ottobre viene esplicitata nella **colonna ("b")** che ne mostra l'impatto sulle principali variabili stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro. L'effetto del nuovo quadro internazionale è positivo perché riflette il profilo favorevole dei tassi d'interesse sui titoli di Stato e l'impatto della revisione

⁴⁶ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali pubblicati il 3 marzo 2021 che risultano corretti per i giorni lavorativi.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

al rialzo del profilo trimestrale della domanda estera pesata per l'Italia nella seconda metà del 2020.

Vi è poi l'impatto dei c.d. decreti Ristori (**colonna c**) che il Governo ha emanato negli ultimi mesi del 2020 al fine di supportare le attività penalizzate dalle nuove restrizioni. I principali ambiti di intervento di tali decreti sono stati la protezione della liquidità delle imprese e delle famiglie tramite trasferimenti diretti e il differimento di imposte. L'insieme dei decreti c.d. Ristori è pari a circa 13 miliardi (di cui 5 miliardi circa derivano dall'utilizzo di risparmi). L'impatto espansivo di tali misure, emanate sul finire dello scorso anno, si esplica sul 2021 e viene valutato, mediante utilizzo del modello econometrico ITEM, in 0,4 punti percentuali di crescita.

La **colonna d** rappresenta l'impatto del c.d. DL sostegno⁴⁷ emanato nel mese di marzo per supportare ulteriormente le attività produttive, prorogare misure per sostenere i redditi e il mercato del lavoro e finanziare ulteriormente la campagna vaccinale. L'impatto ex ante sull'indebitamento è pari a 32 miliardi; quello espansivo sul PIL stimato con il modello econometrico ITEM è pari a 0,7 punti percentuali.

La **colonna e** indica la revisione della previsione del PIL, quantificata in -2,4 punti percentuali, operata per tener conto dell'impatto della terza ondata di contagi.

Tavola R1: Principali variabili del Quadro macroeconomico (dati destagionalizzati)

	Previsione 2020			Previsione 2021			di cui: Rev. tra- scina- mento ri- spetto al DBP 21	di cui: Delta Eso- gene ri- spetto al DBP 21	di cui: DL ri- stori 2020	di cui: DL So- stegno 2021	di cui: revi- sione previ- sione
	DBP 21	ISTAT	Delta 2020	DBP 21	DEF 21	Delta 2021	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
MACRO ITALIA											
PIL (prodotto in- terno lordo)	-9,1	-8,9	0,2	6,0	4,1	-1,9	-0,9	0,2	0,4	0,7	-2,4
Spesa delle fa- miglie	-8,9	-10,7	-1,9	5,7	3,8	-2,0	-2,8	0,0	0,1	0,3	0,4
Spesa della PA	2,9	1,6	-1,4	0,8	2,4	1,6	-2,0	-0,1	0,1	1,9	1,8
Investimenti fissi lordi	-14,0	-9,2	4,8	10,6	8,0	-2,6	5,7	0,7	0,9	1,7	-11,6
Esportazioni di beni e servizi	-17,5	-14,5	3,0	9,6	8,2	-1,4	2,8	0,7	0,0	0,0	-4,9
Importazioni di beni e servizi	-13,6	-13,1	0,4	8,8	9,3	0,5	1,6	2,1	0,5	0,2	-3,8
Deflatori											
Deflatore PIL	1,1	1,2	0,1	0,8	1,1	0,4	0,8	0,3	0,2	-0,2	-0,7
Deflatore con- sumi	0,0	-0,2	-0,2	0,7	1,0	0,3	0,0	0,9	0,4	-0,2	-0,8

La tavola R2 offre una sintesi dell'impatto sulla crescita del PIL dell'evoluzione del contesto internazionale ponendolo a confronto con quanto ipotizzato nella NADEF 2020. Tale impatto, stimato tramite il modello econometrico ITEM, differentemente dalla

⁴⁷ Decreto legge n. 41 del 22 marzo 2021

II. QUADRO MACROECONOMICO

previsione dello scorso settembre, risulta essere positivo (0,2) nel 2021, lievemente negativo (-0,3) nel 2022 e positivo (0,5) nel 2023.

Nel dettaglio, per quanto riguarda il commercio internazionale, a partire dal terzo trimestre del 2020 sono state riviste al rialzo le stime della domanda estera pesata per l'Italia che ha chiuso lo scorso anno con una variazione di -6,8 punti percentuali rispetto ai -9,8 della previsione sottostante la NADEF 2020. Poiché la revisione ha riguardato in particolare modo l'ultima parte del 2020, il conseguente impatto favorevole sull'economia italiana ricade in parte sul 2021. Dunque l'effetto della domanda mondiale sulle esportazioni italiane e quindi sul PIL, risulta positivo nel 2021 (0,4 per cento) e in calo invece sul 2022 (-0,2 per cento) e sul 2023 (-0,1 per cento).

Nei primi mesi dell'anno in corso i prezzi del petrolio hanno mantenuto la dinamica in rialzo già emersa a conclusione del 2020. La proiezione attuale, basata sui contratti *futures*, prevede livelli del prezzo del petrolio più alti su tutto il triennio. In particolare si prevede un picco di 61,4 \$ al barile nel 2021 cui segue una moderazione nel 2022 e nel 2023⁴⁸. Rispetto a quanto prospettato a settembre il livello dei prezzi è più alto in media di circa 9 dollari nel triennio. Da ciò deriverebbe un impatto negativo di 3 decimi di punto per il PIL nel 2021, di 4 decimi di punto nel 2022 e un impatto positivo di un decimo di punto nel 2023.

Sul fronte dei tassi di cambio, per la proiezione delle valute è stata adottata un'ipotesi tecnica che implica che il tasso di cambio resti invariato nel tempo e risulti pari alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 26 febbraio. L'aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto a settembre vede un minore apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute dello 0,3 per cento nel 2021. L'impatto macroeconomico risulta positivo di un decimo di punto percentuale sulla crescita del PIL sia nel 2021 che nel 2022.

Il profilo dei tassi d'interesse sui titoli di Stato risulta più favorevole nel triennio, in particolare nel 2021; negli stessi anni si prospettano una diminuzione del differenziale tra il BTP e il Bund decennale e livelli lievemente più bassi dei tassi bancari. Secondo le stime del modello econometrico questi fattori non comportano effetti sulla crescita nel 2021, mentre avrebbero un impatto positivo sul PIL pari a tre decimi di punto nel 2022 e a 4 decimi di punto nel 2023.

Complessivamente il nuovo contesto internazionale risulta più favorevole rispetto a quanto prospettato in settembre principalmente per effetto della domanda mondiale nel 2021, compensata solo in parte dall'aumento del prezzo del petrolio, e dei redimenti sui titoli di Stato nel 2022 e nel 2023.

TAVOLA R2: Effetti sul PIL dello scenario internazionale rispetto allo scenario della NADEF 2020 (impatto sui tassi di crescita)

	2021	2022	2023
1. Commercio mondiale	0,4	-0,2	-0,1
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,1	0,1	0
4. Prezzo del petrolio	-0,3	-0,4	0,1
5. Ipotesi tassi d'interesse	0	0,3	0,4
Totale	0,2	-0,3	0,5

Fonte: elaborazioni MEF.

⁴⁸ Si fa riferimento alla media delle quotazioni dei *futures* negli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 26 febbraio 2021.

FOCUS**Un'analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene**

Nell'analisi fin qui sviluppata si è delineato il percorso di ripresa dell'economia italiana successivo alla forte recessione indotta dallo shock pandemico. Grazie all'evoluzione favorevole della curva dei contagi, in concomitanza con il pieno dispiegarsi della campagna vaccinale, lo scenario di riferimento contempla un graduale venir meno delle restrizioni alle attività economiche a partire dal secondo trimestre dell'anno in corso a cui segue, nel trimestre successivo, una riapertura generalizzata delle attività. In linea con questi sviluppi, a livello internazionale si profila nel 2021 e 2022 una ripresa vigorosa del commercio mondiale. Il grado di incertezza riguardo al contenimento della pandemia e all'evoluzione dello scenario economico internazionale è minore di un anno fa. Permangono, tuttavia, incognite ed elementi di rischio che è opportuno prendere in esame. Nel far questo si introducono talune ipotesi meno favorevoli di quelle sottostanti al quadro macroeconomico tendenziale e si valutano gli effetti sull'economia nel caso questi elementi di rischio si dovessero materializzare. In particolare, ipotesi alternative rispetto a quelle sottostanti il quadro tendenziale sono state adottate 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.

Nel primo scenario si considerano rischi legati al timing e all'intensità delle riaperture di attività in Italia in concomitanza con il contenimento del virus, prefigurando l'ipotesi di insorgenza di varianti del Covid-19 che costringerebbero le autorità a mantenere o ripristinare le restrizioni per talune attività economiche nel periodo dalla fine del terzo trimestre dell'anno in corso fino al primo trimestre del 2022. Nel disegnare questo scenario si è tenuto conto del peso, in termini di valore aggiunto, dei settori dei servizi a cui nell'ultimo anno è stato imposto il blocco totale o parziale delle attività. Come vedremo, questo scenario di rischio si caratterizza anche per effetti negativi a carattere permanente sui livelli di attività economica, legati a difficoltà per talune imprese a riprendere le attività una volta che le ulteriori restrizioni vengono rimosse.

Il secondo scenario di rischio si riferisce a un'evoluzione meno favorevole del commercio mondiale, che potrebbe discendere a sua volta da un processo di contenimento del virus a livello mondiale meno rapido di quello ipotizzato nello scenario di base. In particolare, a fronte di una caduta nel 2020 del 6,8 per cento della domanda mondiale (pesata per gli scambi con l'Italia), il rimbalzo del 2021 sarebbe attenuato rispetto a quello prospettato nel quadro tendenziale (il tasso di crescita sarebbe infatti pari al 7,7 invece che all'8,8 per cento) e, anche nel 2022, l'andamento della domanda mondiale risulterebbe meno sostenuto, con un incremento pari al 4,1 per cento, a fronte del 5,2 per cento dello scenario tendenziale. Questa divergenza riflette un'ipotesi di caduta del commercio mondiale nel quarto trimestre 2021 e nel primo trimestre 2022, ascrivibile al sopraggiungere di difficoltà inattese nel contenimento della pandemia. Tuttavia, a partire dal secondo trimestre del 2022, l'andamento del commercio riprenderebbe in modo vigoroso e il suo profilo ritornerebbe a coincidere con quello dello scenario di base già all'inizio del 2023.

Con riferimento ai tassi di cambio, lo scenario tendenziale incorpora l'ipotesi tecnica di mantenere invariati i tassi di cambio nell'orizzonte di previsione ai livelli medi delle quotazioni giornaliere più recenti (si sono prese in esame le quotazioni degli ultimi dieci giorni lavorativi del mese di febbraio 2021). Nello scenario alternativo, i livelli dei tassi di cambio sono posti pari, in tutto l'orizzonte di previsione, a quelli corrispondenti alle quotazioni dei tassi di cambio a termine registrate, in media, nell'ultima decade di

II. QUADRO MACROECONOMICO

febbraio (*forward exchange rates*). Adottando questo approccio per la previsione dei tassi di cambio, risulta, da un lato, una sostanziale invarianza delle quotazioni attese per il tasso di cambio euro-dollaro rispetto allo scenario di base. Dall'altro lato, si registrerebbe un più pronunciato apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute nel 2021 e un suo apprezzamento non trascurabile negli anni successivi. In particolare, si avrebbe una variazione del tasso di cambio nominale effettivo nel 2021 dell'1,4 per cento (a fronte dell'1,1 per cento nello scenario tendenziale) e dell'1,2 e del 2 per cento, rispettivamente, nel 2022 e 2023 a fronte di una sua invarianza nel quadro tendenziale. Anche nel 2024 vi sarebbe una variazione positiva ma di lieve entità (0,4 per cento). Queste dinamiche si determinerebbero a motivo di un sensibile apprezzamento atteso dell'euro nei confronti della lira turca (maggiore del 90 per cento a fine 2024), del rublo russo, del real brasiliano, della rupia indiana e del renminbi cinese, così come risulta dalle quotazioni registrate nei corrispondenti tassi di cambio a termine.

Un elemento aggiuntivo di rischio potrebbe riguardare le quotazioni del petrolio. L'evoluzione prevista nel quadro tendenziale è coerente con le indicazioni dei prezzi dei contratti *future* sul greggio e vi sarebbe, in particolare, una riduzione dei prezzi nel 2022 rispetto all'anno precedente (da 61,4 a 58 dollari al barile) e un ulteriore lieve calo delle quotazioni negli anni successivi (attese a circa 55,8 e 54,6 dollari al barile, rispettivamente, nel 2023 e 2024). Nello scenario alternativo, meno favorevole, si prefigurano quotazioni del greggio superiori in ogni anno rispetto a quelle del quadro tendenziale. In particolare, a partire dal terzo trimestre 2021 il prezzo del greggio sarebbe di 10 dollari al barile maggiore per tutto l'orizzonte di previsione. Risulterebbe, dunque, maggiore di 5 dollari nel 2021 e pari a 66,4 dollari; in tutti gli anni successivi, le quotazioni sarebbero di 10 dollari superiori (68, 65,8 e 64,6 dollari, rispettivamente, nel 2022, 2023 e 2024).

Il quinto e ultimo scenario contempla fattori di rischio legati alle condizioni finanziarie dell'economia. In particolare, è stato considerato un livello del tasso di rendimento del BTP a dieci anni di 100 punti base più elevato di quello corrispondente al livello dello scenario di base. Tale ipotesi meno favorevole, tuttavia, non riguarda l'anno 2021 ma soltanto gli anni successivi (2022-2024), in quanto il programma di acquisti di titoli finanziari da parte della banca centrale risulta pienamente definito per l'anno in corso, rendendo assai remoto il rischio di tensioni nei mercati finanziari. In questo scenario, i maggiori livelli dello spread BTP-Bund a partire dal 2022 indurrebbero le banche ad applicare condizioni più stringenti alla propria clientela, fissando tassi di interesse più elevati sui prestiti a famiglie e imprese.

Una valutazione dell'impatto degli elementi di rischio sui livelli di attività economica del quadro tendenziale è riportata nella Tavola R3 e consente un'analisi di sensibilità delle previsioni del quadro macroeconomico di riferimento. L'ipotesi di una battuta d'arresto nel progressivo allentamento delle restrizioni alle attività, con il loro protrarsi o ripristino tra il terzo trimestre del 2021 e il primo trimestre del 2022, condurrebbe a una ripresa meno marcata del prodotto nel 2021 e nel 2022. Il tasso di crescita risulterebbe inferiore nel 2021 di 1,3 punti percentuali rispetto a quello dello scenario tendenziale, pari al 4,1 per cento. Anche nel 2022 la crescita sarebbe meno pronunciata rispetto allo scenario tendenziale per 1,2 punti percentuale (dal 4,3 per cento dello scenario di base a circa il 3,1 per cento). Nel 2023 vi sarebbe un'accelerazione del prodotto, il cui tasso di crescita sarebbe di circa il 4,5, di due punti percentuali superiore rispetto al tasso di crescita dello scenario tendenziale. Nel 2024 il tasso di crescita del prodotto sarebbe uguale a quello dello scenario di riferimento. Tuttavia, alla fine dell'orizzonte di previsione, non verrebbero recuperati i livelli di attività economica dello scenario di base. Nel 2024, infatti, i volumi di prodotto sarebbero inferiori di 0,5 punti percentuali rispetto a quelli dello scenario di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

base, prefigurando un impatto negativo a carattere permanente sull'economia laddove la rimozione delle restrizioni alle attività dovesse attuarsi meno rapidamente del previsto. L'ipotesi di un andamento meno vigoroso del commercio mondiale nel 2021 e 2022 comporterebbe un effetto minimo sul tasso di crescita del PIL del 2021 (che sarebbe di soli 0,1 punti percentuali inferiore rispetto a quello del quadro tendenziale) e un effetto più marcato nel 2022 (il tasso di crescita sarebbe di 0,5 punti percentuali inferiore rispetto a quello dello scenario tendenziale). Negli anni successivi i tassi di variazione del prodotto sarebbero invece superiori a quelli dello scenario tendenziale, grazie anche ai guadagni di competitività resi possibili dall'andamento debole dei prezzi interni a seguito dell'evoluzione meno favorevole delle componenti di domanda. Nell'ultimo anno, il 2024, il livello del PIL risulterebbe superiore di 0,2 punti percentuali rispetto a quello corrispondente dello scenario di base. Pertanto, ove i due scenari legati a maggiori difficoltà di contenimento del virus, quello incentrato su dinamiche interne al Paese e quello incentrato sul commercio internazionale, venissero valutati congiuntamente, risulterebbero livelli del prodotto sensibilmente inferiori rispetto a quelli dello scenario di base nel 2021 e nel 2022 (rispettivamente dell'1,4 e del 3,2 per cento). Nel 2024, tuttavia, il divario rispetto allo scenario tendenziale sarebbe meno pronunciato, in quanto il livello del PIL si attesterebbe a soli 0,3 punti percentuali al di sotto di quello dello scenario di base.

L'apprezzamento dell'euro di entità maggiore rispetto a quanto prefigurato nel quadro tendenziale ridurrebbe il tasso di crescita del PIL rispetto allo scenario tendenziale nel 2022 (dello 0,2 per cento), nel 2023 (dello 0,6 per cento) e nel 2024 (dello 0,5 per cento). Nell'ipotesi di quotazioni più elevate del petrolio rispetto a quelle del quadro tendenziale si registrerebbe una riduzione del tasso di crescita del PIL pari a 0,1 punti percentuali nel 2021, 0,3 nel 2022 e 0,2 e 0,1 punti percentuali, rispettivamente, nel 2023 e 2024. Infine, nello scenario in cui si ipotizzano peggiori condizioni finanziarie dal 2022 in poi si assisterebbe a effetti negativi sulla crescita dell'economia. In particolare, nel 2022 il tasso di crescita del prodotto risulterebbe inferiore di 0,1 punti percentuali rispetto al quadro tendenziale e, nel 2023 e 2024, rispettivamente, di 0,4 e 0,7 punti.

TAVOLA R3: Effetti sul PIL degli scenari di rischio (impatto sui tassi di crescita percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale)

	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

II. QUADRO MACROECONOMICO

II. 4 SCENARIO PROGRAMMATICO

Rispetto allo scenario a legislazione vigente, gli interventi di politica fiscale annunciati dal Governo determinano un rafforzamento della dinamica espansiva del PIL nell'anno in corso e nel biennio successivo, grazie all'impatto espansivo di misure che si incardinano in due principali ambiti di intervento:

- Il sostegno alle famiglie e, soprattutto, alle imprese per superare la fase ancora difficile dell'emergenza in attesa del raggiungimento degli obiettivi del piano di vaccinazione nazionale e il ripristino completo delle condizioni di normalità operativa; nonché il loro supporto nella fase successiva di rilancio dell'attività economica;
- Il potenziamento degli interventi programmati nell'ambito del PNRR con ampliamento delle risorse complessive rispetto a quanto precedentemente previsto dalla NADEF 2020 e dalla Legge di Bilancio per il 2021;

Le misure di sostegno e rilancio saranno contenute in un Decreto legge di prossima approvazione con un impatto positivo sul PIL sia nell'anno in corso che nel successivo, ovvero in concomitanza con le fasi del ciclo economico che il programma di Governo punta a sostenere maggiormente.

L'incremento di risorse e investimenti finanziati dal PNRR è determinato dall'aggiunta di risorse nazionali tramite l'utilizzo del Fondo di Sviluppo e Coesione e lo stanziamento di finanziamenti aggiuntivi, mediante la creazione di un nuovo Fondo complementare, che saranno reperiti attraverso l'adozione del medesimo Decreto legge contenente le misure di sostegno e rilancio. Il potenziamento del PNRR ha anch'esso un impatto espansivo in confronto allo scenario tendenziale, soprattutto nei primi due anni dell'orizzonte di previsione.

Nell'ultimo anno dell'orizzonte di previsione si sconta l'avvio di un graduale processo di riduzione dell'indebitamento che richiederà risparmi di spesa e aumenti delle entrate. Ciò determina nel 2024 un incremento del PIL lievemente inferiore a quello registrato nello scenario tendenziale, anche a causa del più elevato livello raggiunto nell'anno precedente.

Nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL è pari al 4,5 per cento quest'anno per poi salire al 4,8 per cento nel 2022 e moderare al 2,6 per cento nell'anno successivo. 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 nell'anno precedente, sia per via del moderato consolidamento della finanza pubblica.

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.

Rispetto alla stima a legislazione vigente, la più elevata crescita è principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi. In particolare, la forte spinta derivante dai piani annunciati dal Governo consente di riportare gli investimenti ai livelli del 2019 già nell'ultimo trimestre dell'anno in corso. Inoltre, il loro peso sul totale dell'attività economica aumenta lungo tutto l'orizzonte di previsione fino a risultare lievemente superiore al 20 per cento del PIL nel 2024 (dal 18 per cento circa registrato nel biennio 2018-2019).

I maggiori investimenti, a loro volta, portano ad un'espansione della produzione con effetti positivi sul reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi.

La più elevata domanda interna attiva maggiori importazioni lungo tutto il quadriennio di previsione, determinando una marginale riduzione del saldo corrente, pur a fronte di un recupero delle esportazioni, anche per effetto di una maggiore competitività.

Il quadro programmatico incorpora un andamento lievemente più dinamico dell'inflazione per effetto del più robusto recupero della domanda interna.

La crescita più elevata del PIL porta anche ad un aumento dell'input di lavoro, con conseguente moderazione della produttività aggregata dell'economia, per la quale si prevede una lieve correzione dopo l'anomalia statistica registrata lo scorso anno. A sua volta, l'aumento delle unità di lavoro si traduce in un maggior numero di occupati nella previsione programmatica e in un calo più accentuato del tasso di disoccupazione nel corso del quadriennio, che lo porta ad attestarsi all'8 per cento a fine periodo.

II. QUADRO MACROECONOMICO**Tavola II.2 IPOTESI DI BASE**

	2020	2021	2022	2023	2024
Tasso di interesse a breve termine ¹	0,1	-0,4	-0,1	0,2	0,4
Tasso di interesse a lungo termine (media annuale) ¹	1,3	0,7	1,1	1,3	1,4
Tassi di cambio dollaro/euro (media annuale)	1,14	1,21	1,21	1,21	1,21
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	1,8	1,1	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	-5,5	7,0	4,8	3,7	3,3
Tasso di crescita del PIL UE	-6,4	4,0	4,7	2,3	1,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	-6,8	8,8	5,2	3,7	3,3
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	-9,4	5,1	3,4	2,7	2,5
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	41,7	61,4	58,0	55,8	54,6

(1) 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.

Tavola II.3.a. PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2020	2020	2021	2022	2023	2024
	livello (1)	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
PIL reale	1572641	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
PIL nominale	1651595	-7,8	5,6	6,2	4,0	3,2
COMPONENTI DEL PIL REALE						
Consumi privati (2)	934623	-10,7	4,1	5,2	2,5	1,9
Spesa della P.A. (3)	320985	1,6	2,6	0,2	-0,1	-0,3
Investimenti fissi lordi	285282	-9,1	8,7	9,0	4,7	3,4
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	472958	-13,8	8,2	5,7	4,0	3,4
Importazioni di beni e servizi	437752	-12,6	9,4	6,6	3,8	3,3
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE						
Domanda interna	-	-7,9	4,5	4,8	2,4	1,7
Variazione delle scorte	-	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	-0,7	-0,1	-0,1	0,1	0,1

(1) Milioni.

(2) Spesa per consumi finali delle famiglie e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (I.S.P.).

(3) PA= Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****Tavola II.3.b. Prezzi**

	2020	2021	2022	2023	2024
	2020	var. %	var. %	var. %	var. %
	Livello				
Deflatore del PIL	105,0	1,2	1,1	1,3	1,4
Deflatore dei consumi privati	102,4	-0,2	1,0	1,3	1,4
IPCA	103,0	-0,1	1,0	1,3	1,4
Deflatore dei consumi pubblici	107,5	1,4	0,1	0,9	0,3
Deflatore degli investimenti	102,9	0,4	1,0	1,4	1,4
Deflatore delle esportazioni	103,0	-0,5	0,7	1,2	1,2
Deflatore delle importazioni	97,4	-4,1	2,4	1,3	1,2

Tavola II.3.c. MERCATO DEL LAVORO

	2020	2021	2022	2023	2024
	2020	var. %	var. %	var. %	var. %
	Livello (1)				
Occupati di contabilità nazionale	24978	-2,1	0,3	2,0	1,7
Monte ore lavorate	38932866	-11,0	5,7	4,7	2,3
Tasso di disoccupazione		9,3	9,6	9,2	8,5
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	62960	-7,0	4,2	2,8	0,9
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	40,4	2,4	-1,2	0,1	0,3
Redditi da lavoro dipendente	670496	-6,9	5,2	6,0	3,2
Costo del lavoro	43049	2,6	0,5	1,3	1,0

(1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

Tavola II.3.d. CONTI SETTORIALI

	2020	2021	2022	2023	2024
	%del PIL	%del PIL	%del PIL	%del PIL	%del PIL
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	3,7	2,9	2,7	2,7	2,8
- Bilancia dei beni e servizi	3,7	3,0	2,8	2,9	3,0
- Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
- Conto capitale	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	14,2	14,7	8,7	7,0	6,2
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-10,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 INDEBITAMENTO NETTO: DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI TENDENZIALI

Risultati conseguiti nel 2020: un confronto con le previsioni

Le stime provvisorie diffuse dall'ISTAT il 2 aprile¹ collocano il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL nel 2020 al 9,5 per cento, con un deterioramento di quasi 8 punti percentuali rispetto al 2019, per effetto sia della componente ciclica negativa, conseguente al calo eccezionale del PIL, sia dell'effetto espansivo delle misure discrezionali adottate per mitigare l'impatto economico-sociale della crisi pandemica.

In termini assoluti, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato di 156,9 miliardi, un livello superiore di 129 miliardi rispetto al 2019.

La stima del deficit è nettamente migliore dell'obiettivo programmatico per il 2020, indicato pari originariamente al 10,8 per cento del PIL nella Nota di Aggiornamento del DEF 2020 (NADEF), poi rivisto al 10,5 per cento in occasione della presentazione del *Draft Budgetary Plan 2021* (DBP). Il risultato si colloca al di sotto anche della previsione indicata nello scenario inclusivo delle nuove politiche² del Programma di Stabilità 2020, pari al 10,4 per cento del PIL.

Sulla base delle nuove stime emerge, in primo luogo, un trend di crescita della spesa pubblica inferiore alle attese, per effetto dei minori esborsi effettuati. La spesa corrente si è attestata su un livello più basso rispetto alle previsioni della NADEF di 32,4 miliardi, di cui 11,1 miliardi per prestazioni sociali in denaro, 12 miliardi per consumi finali della PA, 8,2 miliardi per altre uscite correnti e 1,1 miliardi per interessi passivi. Le uscite in conto capitale hanno seguito, invece, un ritmo di crescita più sostenuto, raggiungendo un livello superiore di oltre 14,8 miliardi rispetto alla previsione. Nel complesso, rispetto alle previsioni tendenziali della NADEF, vi sono stati circa 17,5 miliardi di minori spese nell'anno (circa 1,1 punti percentuali di PIL).

Le entrate della PA sono risultate superiori rispetto alle previsioni di oltre 3,6 miliardi (0,2 punti percentuali di PIL), per effetto delle maggiori entrate correnti

¹ ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni Pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 aprile 2021.

² Considerata l'elevata incertezza circa la predisposizione di previsioni economiche e finanziarie, e in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione Europea, l'edizione 2020 del Documento di Economia e Finanza è stata più scarna ed essenziale del consueto. Le previsioni presentate nel Programma di Stabilità 2020 hanno coperto unicamente il biennio 2020-2021, anziché spingersi fino al 2023, e hanno incluso, oltre all'impatto dei decreti Cura Italia e Liquidità già adottati, quelli attesi dall'annunciato decreto Rilancio, approvato successivamente alla presentazione del documento

(+7,4 miliardi rispetto alle previsioni della NADEF), parzialmente compensate da quelle in conto capitale (-3,8 miliardi rispetto alla NADEF).

Per poter interpretare in modo corretto il disallineamento tra stime preliminari e previsioni per il 2020 è necessario tenere in debita considerazione diversi fattori sopraggiunti successivamente alla presentazione della NADEF, che rendono disomogenea la comparazione dei dati, soprattutto per le singole voci di spesa ed entrata.

Dal lato delle previsioni, il quadro tendenziale di finanza pubblica è stato dapprima aggiornato in senso migliorativo in occasione della presentazione del DBP 2021, in virtù degli spazi di bilancio resi disponibili dal minore utilizzo di alcune misure adottate in maggio e agosto 2020 in risposta al Covid-19. Tali margini, quantificati in circa 0,3 punti percentuali del PIL, concorrono a spiegare la divergenza tra stime e previsioni principalmente delle prestazioni sociali in denaro (3 miliardi) e della spesa per consumi finali (oltre 1 miliardo).

Successivamente, la recrudescenza della pandemia e le misure restrittive introdotte a partire da ottobre 2020 hanno reso necessaria l'adozione di un pacchetto fiscale emergenziale aggiuntivo, composto da quattro decreti legge recanti misure selettive per il sostegno delle famiglie e delle imprese³. L'impatto espansivo del cd. decreto Ristori⁴ è stimabile in complessivi 13,4 miliardi in termini di indebitamento netto sul 2020⁵. Questi provvedimenti normativi hanno previsto, tra l'altro, ulteriori slittamenti per il pagamento delle imposte e dei contributi sociali dovuti nel 2020 a favore delle imprese operanti nei settori economici maggiormente colpiti dalla crisi⁶.

Contestualmente all'adozione del decreto Ristori-quater, il precedente Governo ha chiesto il quarto scostamento di bilancio per il 2020, per circa 8 miliardi a valere sul deficit del 2020. Nella Relazione al Parlamento⁷ sono stati evidenziati ulteriori margini di bilancio (stimati in circa 0,4 punti percentuali di PIL), connessi a valori di spesa più contenuti rispetto a quanto previsto soprattutto per consumi intermedi, altre uscite correnti e redditi da lavoro della PA. I risparmi hanno consentito di compensare in buona sostanza l'intero impatto del Decreto Ristori, e di confermare il raggiungimento di un indebitamento nell'anno tra il 10,5 per cento e il 10,8 per cento del PIL⁸. A tal proposito, è utile ricordare che l'Italia ha potuto adottare numerosi scostamenti di bilancio nel 2020 grazie alla sospensione temporanea della disciplina di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) del Patto di Stabilità e Crescita.

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

³ Si tratta dei decreti n. 137 del 28 ottobre 2020, n. 149 del 6 novembre 2020, n. 154 del 23 novembre 2020 e 157 del 30 novembre 2020. Impatto ex ante che non tiene conto dei risparmi di bilancio emersi dalle Relazioni al Parlamento del 2020. Al netto di questi risparmi, l'impatto del decreto Ristori è stimato in 7,9 miliardi.

⁴ I decreti sono confluiti, come emendamenti, nel primo decreto legge adottato (n.137 del 28 ottobre 2020) convertito dalla L. n. 176 del 18 dicembre 2020.

⁵ Impatto ex ante che non tiene conto dei risparmi di bilancio emersi dalle Relazioni al Parlamento del 2020. Al netto di questi risparmi, l'impatto del decreto Ristori è stimato in 7,9 miliardi.

⁶ Il maggiore impatto sulle imposte proviene soprattutto dai decreti n. 137 del 28 ottobre 2020 e n. 149 del 6 novembre 2020, che hanno previsto posticipi stimati in circa 6,8 miliardi.

⁷ Relazione presentata il 22 novembre scorso ai sensi della L. n. 243/2012.

⁸ Cfr. Audizione del precedente Ministro dell'Economia e delle Finanze del 20 gennaio 2021 sulla Relazione al Parlamento presentata per lo scostamento di bilancio per il 2021.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

rinvii agli anni successivi dalle misure fiscali introdotte durante l'emergenza economico-sanitaria⁹. 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.

Infine, le stime preliminari dell'ISTAT confermano sostanzialmente la caduta dell'economia in termini nominali prevista (-7,8 per cento vis-à-vis -8,0 per cento atteso nella NADEF), sebbene rivedano al rialzo il livello del PIL nominale del 2020: circa 3,2 miliardi, prescindendo dalle revisioni sui livelli degli anni precedenti, che hanno comportato una revisione complessiva di 4,4 miliardi sul 2020.

Concludendo, i risultati del 2020 dimostrano come gli interventi di politica fiscale anticiclici del 2020, in particolare quelli volti a tutelare l'occupazione e la liquidità delle imprese, siano stati efficaci nello stabilizzare l'economia, e che il deficit effettivo sia stato inferiore alle previsioni.

Risultati conseguiti nel 2020: andamento dei principali indicatori

Il deterioramento dell'indebitamento netto di 129 miliardi registrato nel 2020 rispetto al 2019 è il risultato congiunto della riduzione del saldo primario di 132 miliardi, fino al raggiungimento di un saldo primario negativo, e del calo della spesa per interessi, valutabile in circa 3 miliardi¹⁰.

La spesa per interessi si è confermata in riduzione per l'ottavo anno consecutivo, collocandosi a 57,3 miliardi. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è tuttavia lievemente salita, dal 3,4 per cento del 2019 al 3,5 per cento nel 2020, per effetto del forte calo del PIL. La stima è in linea con l'obiettivo della NADEF 2020 già rivisto rispetto alle ipotesi formulate in aprile 2020.

Il saldo primario ha raggiunto un deficit di 99,6 miliardi, un livello pari al 6 per cento del PIL nel 2020 che si colloca al di sotto dell'obiettivo programmatico, innalzato dal -6,8 per cento del PIL del DEF 2020 al -7,3 per cento del PIL nella successiva NADEF. Tale stima preliminare spicca per la sua eccezionalità e interrompe il lungo sentiero virtuoso, iniziato a partire dagli anni novanta, per entrare dapprima nell'Unione economica e monetaria (UEM) e successivamente nell'Area dell'Euro, caratterizzato dal conseguimento di avanzi primari sistematici. L'unica altra eccezione risale al 2009, in cui il saldo primario è stato

⁹ La riclassificazione è stata attribuita, contabilmente, alla voce relativa alle poste correttive unicamente ai fini dell'elaborazione delle stime del conto della PA coerenti con il principio della competenza economica.

¹⁰ Le revisioni delle serie storiche eseguite dall'ISTAT per gli anni 2017-2019, dovute al normale processo di consolidamento delle informazioni di base rispetto a quelle disponibili, hanno lasciato invariata l'incidenza sul PIL di deficit e interessi passivi, mentre hanno modificato l'avanzo primario del 2017 e del 2019, rispettivamente all'1,4 per cento e all'1,5 per cento del PIL. Cfr. ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 aprile 2021 e 'PIL e indebitamento della PA', 1 marzo 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

negativo, pur se inferiore all'1 per cento del PIL, ed è ritornato in area positiva già dall'anno seguente.

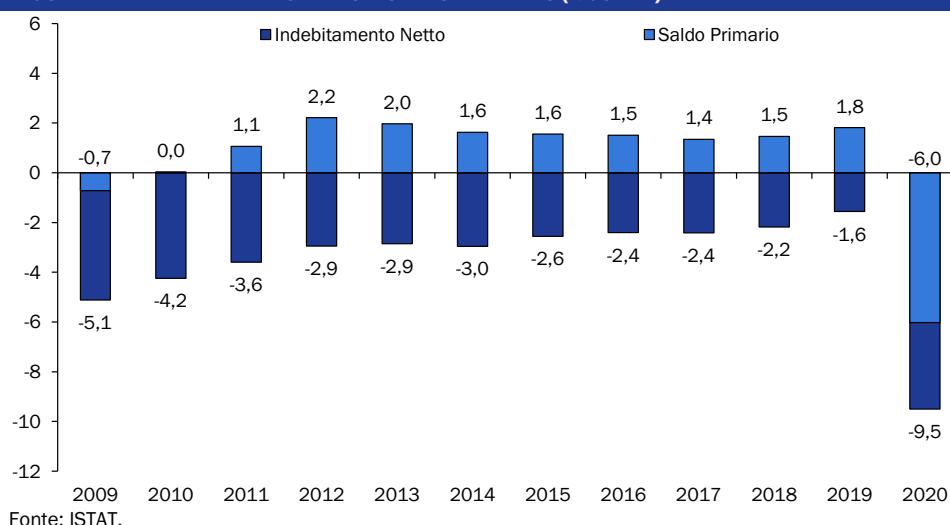
Nel 2020, le entrate totali si sono attestate al 47,8 per cento del PIL, in aumento rispetto al 47,1 per cento registrato nel 2019. L'aumento dell'incidenza riflette la flessione annua del PIL nominale più accentuata (circa -7,8 per cento) rispetto a quella delle entrate (-6,4 per cento). Tra le entrate correnti, imposte indirette (-11,2 per cento), contributi sociali (-5,6 per cento) e imposte dirette (-2,1 per cento) hanno risentito del forte rallentamento dell'economia.

Il calo delle imposte dirette riflette la riduzione del gettito IRPEF, riconducibile 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. La riduzione delle ritenute dei dipendenti privati è comunque meno accentuata rispetto al calo dell'economia, riflesso delle politiche attuate per salvaguardare l'impiego dei lavoratori.

Tra le imposte indirette, il gettito IVA sulle importazioni mostra una discesa senza precedenti, conseguenza del rallentamento generale del commercio internazionale. Il gettito IVA sugli scambi interni si riduce, anche per effetto della riduzione del PIL nominale, mentre si registra un aumento della componente dei versamenti attraverso *split payment*.

Inoltre, la dinamica in discesa delle entrate riflette l'andamento negativo delle altre tipologie di tributi, quali accise, imposte sostitutive, tasse automobilistiche, imposte sul Lotto e le lotterie. Al contrario, l'IRES segna una variazione positiva, grazie ai maggiori versamenti registrati in sede di secondo acconto.

La variazione annua delle imposte in conto capitale continua ad essere negativa (-23,5 per cento) e si somma a quella delle entrate correnti. La pressione fiscale nel 2020 si è quindi attestata al 43,1 per cento, in aumento sia rispetto all'anno precedente, in cui era stata del 42,4 per cento, sia rispetto alle previsioni a legislazione vigente dei documenti di programmazione del 2020, che la collocavano attorno al 42,5 per cento.

FIGURA III.1: INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO (% del PIL)

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Nel 2020 la spesa primaria, ovvero la spesa totale al netto degli interessi passivi, è aumentata del 9,7 per cento su base annua, mentre la sua incidenza sul PIL, pari al 53,8 per cento, è cresciuta di quasi 8,6 punti percentuali rispetto al 2019. La crescita della spesa corrente primaria è stata del 6,7 per cento in termini nominali e di quasi 6,6 punti percentuali in termini di PIL, sospinta principalmente dalle prestazioni sociali in denaro che ha registrato un incremento del 10,6 per cento, e una incidenza sul PIL pari al 24,2 per cento (+4 punti percentuali rispetto al 2019). Le prestazioni non pensionistiche sono state le più dinamiche (+36,3 per cento), a causa del significativo aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali e per altri assegni e sussidi assistenziali (c.d. Reddito di Emergenza e Reddito di Cittadinanza, nonché per le indennità introdotte per l'anno 2020 a favore di lavoratori autonomi e particolari categorie di lavoratori) per contrastare gli effetti economico-sociali della crisi epidemiologica. In particolare, gli assegni di integrazione salariale (CIG) sono passati da circa 800 milioni nel 2019 a oltre 14,5 miliardi nel 2020, mentre gli assegni e sussidi assistenziali da 20,1 miliardi del 2019 a 34,6 miliardi nel 2020.

I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti ad un tasso modesto, dello 0,3 per cento, in linea con il trend degli ultimi anni.

Nel 2020 la spesa in conto capitale ha registrato un forte incremento del 45,6 per cento, che consente a questa voce di spesa di salire al 5,5 per cento in ragione di PIL. La forte variazione è spiegata dalle altre uscite in conto capitale che includono la contabilizzazione delle spese a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese, per oltre 12 miliardi, e i contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa, per oltre 9 miliardi, conseguenti alle misure introdotte in risposta alla crisi Covid-19 nel corso del 2020.

Gli investimenti fissi lordi sono cresciuti del 6,7 per cento, un dato positivo che si pone in continuità con quanto registrato nel 2019, confermando l'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. La variazione positiva del 2020 si colloca, tuttavia, al di sotto di quanto atteso lo scorso aprile (+11,2 per cento) e della previsione di crescita aggiornata con la NADEF (+8,4 per cento). Il livello degli investimenti pubblici sale al 2,7 per cento del PIL, dal 2,3 per cento del 2019.

I contributi agli investimenti sono cresciuti ad un tasso di oltre il 23 per cento nel 2020, cui corrisponde un livello dell'1,1 in rapporto al PIL. A differenza degli investimenti fissi lordi, questi trasferimenti sono tornati a crescere già dal 2017.

Previsioni per il triennio 2021-2024

L'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso e il biennio successivo, e la formulazione delle nuove previsioni per il 2024 è effettuato utilizzando le informazioni più aggiornate disponibili al momento della predisposizione di questo Documento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Il quadro a legislazione vigente si basa sulle stime preliminari di finanza pubblica per il 2020 diffuse dall'ISTAT¹¹, le quali risultano più favorevoli rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione, e sulle previsioni del nuovo quadro macroeconomico illustrato nel Capitolo II di questo Documento. Le previsioni tengono altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per il 2020 e dei primi elementi disponibili per il 2021.

Oltre ai provvedimenti emergenziali considerati nella NADEF 2020, sono inclusi gli impatti derivanti dalle misure urgenti rese necessarie dalla seconda ondata di diffusione del coronavirus (cd. Decreto Ristori)¹² e quelle contenute nella Legge di Bilancio 2021¹³. Sono, inoltre, considerati gli effetti del recente decreto legge Sostegni¹⁴, che ha introdotto ulteriori interventi per il contrasto degli effetti economico sociali derivanti dal protrarsi della seconda ondata della pandemia da Covid-19 nell'anno in corso. È bene ricordare che il precedente Governo aveva già richiesto il relativo scostamento di bilancio al Parlamento il 15 gennaio, utilizzando l'iter previsto dalla Legge 243/2012. Il decreto comporta un impatto di circa 32 miliardi sul deficit e di 35 miliardi sul fabbisogno per il solo 2021.

Le ipotesi sottostanti le previsioni includono, infine, 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, in parte già attuati dalla Legge di Bilancio 2021, che esplicano i loro effetti soprattutto sugli investimenti pubblici e sulle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica ed investimenti privati in asset ad alto contenuto tecnologico.

¹¹ ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 aprile 2021 e 'PIL e indebitamento della PA', 1 marzo 2021.

¹² D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito dalla L. n. 176 del 18 dicembre 2020.

¹³ L. n. 178 del 30 dicembre 2020.

¹⁴ D.L. n. 41 del 22 marzo 2021.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (2)	In % PIL				
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-156.860	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
<i>Differenza fra programmatico e tendenziale (3)</i>			2,3	0,5	0,6	0,0
2. Amministrazioni centrali	-153.453	-9,3	-9,5	-5,6	-3,8	-3,6
3. Stato						
4. Amministrazioni locali	-2.748	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,1
0,15. Enti previdenziali	-659	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni pubbliche						
6. Totale entrate	789.359	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
7. Totale spese	946.219	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
8. Indebitamento netto	-156.860	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4
9. Spesa per interessi	57.309	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
10. Saldo primario	-99.551	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
11. Misure una tantum (4)	915	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	482.412	29,2	29,0	28,6	28,6	28,5
12a. Imposte indirette	228.890	13,9	14,3	14,3	14,3	14,2
12b. Imposte dirette	252.565	15,3	14,6	14,2	14,2	14,2
12c. Imposte in c/capitale	957	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	228.643	13,8	13,1	13,3	13,2	13,2
14. Redditi da proprietà	18.935	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
15. Altre entrate	59.369	3,6	4,4	4,7	5,2	3,9
15.a Altre entrate correnti	56.308	3,4	3,6	3,6	3,4	3,3
15.b Altre entrate in c/capitale	3.061	0,2	0,8	1,1	1,8	0,7
16. Totale entrate	789.359	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
<i>p.m.: pressione fiscale</i>		43,1	42,1	41,9	41,8	41,6
<i>p.m.: pressione fiscale netto misura 100€</i>		42,4	41,3	41,2	41,1	40,9
Componenti del lato della spesa						
17. Redditi. lavoro dipendente. + Consumi intermedi	277.576	16,8	16,6	16,0	15,4	14,8
17a. Redditi da lavoro dipendente	173.356	10,5	10,2	10,2	9,8	9,3
17b. Consumi intermedi	104.220	6,3	6,4	5,8	5,7	5,5
18. Totale trasferimenti sociali	445.992	27,0	25,8	24,4	24,0	23,6
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	28.115	1,7	1,4	0,9	0,8	0,8
18a. Trasferimenti sociali in natura	46.580	2,8	2,7	2,5	2,5	2,4
18b. Prestazioni sociali non in natura	399.412	24,2	23,2	21,9	21,5	21,2
19. Interessi passivi	57.309	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
20. Contributi alla produzione	31.944	1,9	2,1	1,7	1,6	1,6
21. Investimenti fissi lordi	44.194	2,7	3,2	3,2	3,5	3,2
22. Trasferimenti in c/capitale	44.387	2,7	2,9	1,8	1,4	1,2
23. Altre spese	44.817	2,7	3,0	2,9	2,8	2,7
23a. Altre spese correnti	43.124	2,6	2,9	2,9	2,7	2,7
23b. Altre spese in conto capitale	1.693	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
24. Totale spese	946.219	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
<i>Spesa corrente primaria</i>	798.636	48,4	47,5	44,9	43,8	42,7
<i>Spesa totale primaria</i>	888.910	53,8	53,6	49,9	48,6	47,1

(1) La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Valori in milioni.

(3) La differenza quantifica l'effetto congiunto previsto del decreto legge annunciato dal Governo, contenente nuove misure di sostegno per famiglie e imprese e interventi di rilancio dell'economia, e la futura Legge di Bilancio 2022.

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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Nel 2021, l'indebitamento netto a legislazione vigente si manterrà sullo stesso livello del 2020 (-9,5 per cento del PIL), superando di circa 0,7 punti percentuali l'obiettivo, innalzato con l'ultimo scostamento di bilancio di gennaio, all'8,8 per cento del PIL dal 7 per cento del PIL della NADEF. La previsione a legislazione vigente sconta, come già chiarito, l'impatto del decreto Sostegni (pari all'1,8 per cento del PIL), il peggioramento del quadro macroeconomico e il riporto per competenza sull'anno 2020 delle imposte e contributi sospesi e slittati a causa dell'emergenza sanitaria. Negli anni successivi, il rapporto deficit/PIL segnerà una marcata riduzione, collocandosi al -5,4 per cento nel 2022, al -3,7 per cento nel 2023 e al -3,4 per cento nel 2024.

Il saldo primario segnerà un ulteriore lieve peggioramento nel 2021, raggiungendo un deficit di -6,2 per cento del PIL, e tornerà anch'esso a migliorare dal 2022, fino a raggiungere un deficit primario dello 0,8 per cento del PIL nel 2023.

La spesa per interessi passivi subirà un lievissimo aumento in termini nominali nel 2021 cui seguiranno progressive riduzioni, grazie alle quale l'incidenza degli interessi passivi sul PIL scenderà al 2,6 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte di previsione.

Dal lato delle entrate, il gettito tributario a legislazione vigente in rapporto al PIL è atteso scendere progressivamente nell'anno in corso e nei tre successivi, passando dal 29 per cento del 2021 al 28,5 per cento nel 2024. Il trend riflette, oltre alla totale disattivazione degli aumenti IVA e delle accise a partire dal 1° gennaio 2021¹⁵ già considerata nei precedenti documenti di programmazione, anche le misure fiscali della Legge di Bilancio 2021¹⁶ che comprendono, fra l'altro, la messa a regime del taglio del cuneo fiscale (c.d. bonus 100€) e l'estensione ai lavoratori autonomi e agli incapienti dell'assegno unico per i figli a carico.

Anche per effetto di queste riduzioni del carico tributario per le famiglie, le imposte dirette in rapporto al PIL scenderanno di circa 0,7 punti percentuali nel 2021, collocandosi al 14,6 per cento del PIL, e quindi al 14,2 per cento nel 2022, rimanendo stabili su questo livello fino al 2024. Le imposte indirette in rapporto al PIL sono previste, invece, salire al 14,3 per cento del PIL nel 2021 dal 13,9 per cento registrato nel 2020, per effetto principalmente della ripresa economica. Esse rimarranno sostanzialmente stabili in rapporto al PIL negli anni successivi.

I contributi sociali in rapporto al PIL caleranno dal 13,8 per cento del 2020 al 13,1 per cento nel 2021, per poi risalire lievemente al 13,3 per cento e mantenersi ad un livello pari al 13,2 per cento nel 2024. Nel 2021, i contributi sociali si ridurranno dello 0,4 per cento rispetto al 2020 per effetto, fra l'altro, delle misure previste a normativa vigente sull'anno. Nel 2022, si prevede dapprima un rimbalzo dei contributi sociali, pari a +7,3 per cento rispetto al 2021, e quindi il ritorno ad una crescita media del 2,9 per cento nel biennio 2023-2024, in linea con la dinamica degli occupati e dei redditi da lavoro prevista nel quadro macroeconomico.

Coerentemente agli andamenti descritti, nel 2021 la pressione fiscale scenderà di un punto percentuale rispetto al 2020, collocandosi al 42,1 per cento del PIL. Negli anni seguenti, è atteso un calo medio di circa 0,1 punti di PIL

¹⁵ Prevista dal Decreto Rilancio nel maggio 2020 (D.L. n. 34/2020 cvt dalla L. n. 77/2020).

¹⁶ L. n. 178/2020.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

all'anno, fino a raggiungere il 41,6 per cento del PIL nel 2024. Al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio dei 100 euro mensili, la pressione fiscale passerebbe dal 41,3 per cento del 2021 al 40,9 per cento nel 2024.

Dal lato della spesa pubblica, si prevede un ridimensionamento dell'incidenza della spesa totale primaria sul PIL. Tale ridimensionamento sarà più lieve nel 2021, in cui la spesa scenderà di soli 0,2 punti percentuali rispetto al 2020 collocandosi al 53,6 per cento, e più marcato nel 2022 in cui scenderà ad un livello pari al 49,9 per cento del PIL. Nell'anno in corso, la spesa è attesa, infatti, aumentare del 4,8 per cento rispetto al precedente, mentre nel 2022 è prevista calare dell'1,6 per cento. Nel biennio 2023-2024 la spesa primaria continuerà a scendere in media di circa 1,4 punti percentuali di PIL all'anno, fino ad attestarsi al 47,1 per cento del PIL.

L'andamento della spesa corrente primaria è simile: nel 2021 l'incidenza sul PIL è prevista calare di circa 0,9 punti percentuali rispetto al 2020, raggiungendo il 47,5 per cento, mentre nel 2022 si prevede una riduzione significativa di 2,6 punti percentuali fino al raggiungimento di un livello inferiore al 45 per cento del PIL. Nel 2024, la spesa corrente primaria raggiungerebbe il 42,7 per cento del PIL.

La dinamica attesa mostra chiaramente come l'impulso fiscale espansivo dato alla spesa pubblica in risposta alla crisi Covid-19 si affievolisca nel breve periodo (tra il 2021 e il 2022), a fronte del progressivo venir meno degli effetti delle misure temporanee previste a favore di famiglie e imprese, e come la spesa primaria torni a convergere alla fine del periodo di previsione verso un livello prossimo a quello registrato negli anni precedenti alla crisi¹⁷.

Più nel dettaglio, i redditi da lavoro dipendente sono attesi scendere al 10,2 per cento del PIL nel 2021, rimanere stabili nel 2022 e quindi tornare a calare in modo più evidente fino a toccare il 9,3 per cento del PIL nel 2024. La crescita 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 sui rinnovi contrattuali della tornata 2019-2021 ed il pagamento dei relativi arretrati. Nel 2023 e 2024, i redditi da lavoro dipendente sono attesi ridursi, rispettivamente, dello 0,5 e dell'1,3 per cento.

Dopo il picco di crescita del 10,6 per cento registrato nel 2020, la spesa per prestazioni sociali in denaro è prevista aumentare 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 caleranno dal 23,2 per cento del 2021 al 21,2 per cento nel 2024.

All'interno dell'aggregato, la spesa per pensioni salirà del 2,3 per cento nel 2021, per effetto del numero di pensioni di nuova liquidazione, della loro rivalutazione ai prezzi e delle ricostruzioni di quelle in essere. Nel triennio successivo, tale spesa crescerà in media del 2,5 per cento, ovvero ad un tasso inferiore rispetto a quello previsto per l'intera economia. Conseguentemente, alla fine dell'orizzonte di previsione, la spesa per pensioni in rapporto al PIL scenderà

¹⁷ Nel periodo 2016-2019, la spesa totale primaria è stata pari, in media, al 45 per cento del PIL, mentre quella corrente primaria al 41,6 per cento del PIL.

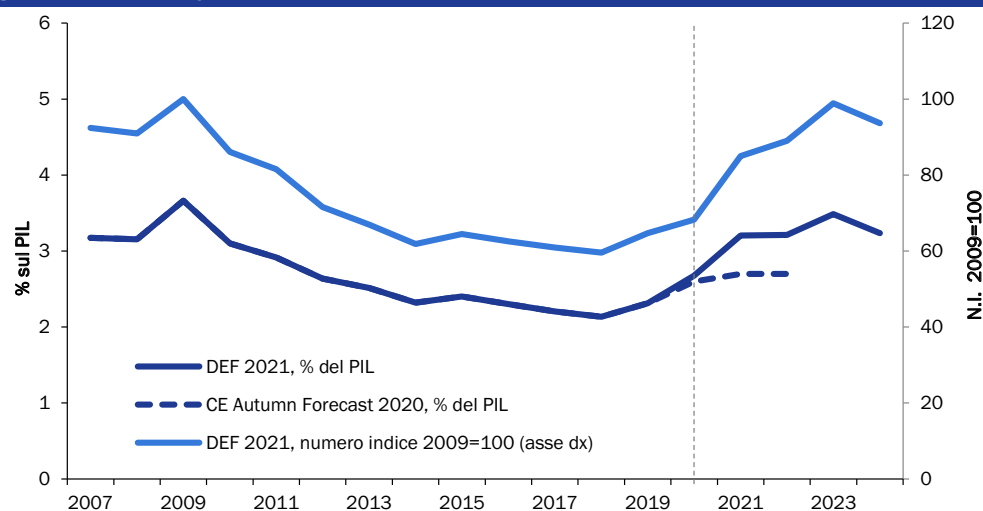
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

al 15,8 per cento. Le previsioni tengono conto anche degli interventi contenuti nella Legge di Bilancio 2021¹⁸.

Diversamente dalla spesa pensionistica, le altre prestazioni sociali in denaro sono previste calare 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 (ed estensione dei beneficiari), della c.d. Ape sociale, nonché di quella degli interventi di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica, ulteriormente estesa dal decreto Sostegni.

Per gli investimenti fissi lordi si prevede una forte accelerazione del ritmo di crescita nel 2021, pari al 26 per cento, seguita da un aumento di minore entità nel 2022, pari al 6 per cento. Nel 2023, è prevista una nuova accelerazione, con una crescita del 12,6 per cento, cui seguirà una riduzione di -4,2 per cento nel 2024. A fronte di questa dinamica, gli investimenti pubblici in rapporto al PIL saliranno dal 3,2 per cento del 2021 al 3,5 per cento nel 2023, per poi tornare ad un livello del 3,2 per cento nel 2024. Si restringe, pertanto, il gap rispetto al picco del 3,7 per cento toccato nel 2009, originato dalla forte discesa degli investimenti fissi lordi della PA avviatasi con l'arrivo della crisi economico-finanziaria. Tale gap è ora stimabile in circa 0,5 punti percentuali di PIL alla fine del periodo di previsione, cui corrisponde un divario di spesa di circa 3,9 miliardi a prezzi costanti.

FIGURA III.2: INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (% sul PIL e numeri indice 2009=100 sulla spesa a prezzi costanti 2015)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2021 previsioni a legislazione vigente di questo Documento e della Commissione Europea.

¹⁸ Tra questi si ricorda la proroga dell'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, nel 2019. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (c.d. "nona salvaguardia").

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Le spese (e gli altri oneri non contabilizzati come spesa secondo la contabilità nazionale) che si prevede di finanziare con le sovvenzioni e i prestiti del Fondo per la Ripresa e la Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF) coerentemente con quanto indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sono espone nelle tavole qui di seguito riportate, in ottemperanza al contenuto obbligatorio aggiuntivo richiesto dalla Commissione Europea per il Programma di Stabilità 2021.

TAVOLA III.2: IMPATTO DELL'RRF SULLE PREVISIONI - SOVVENZIONI

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Entrate da sovvenzioni RRF (% PIL)							
SOVVENZIONI RRF incluse nelle previsioni di entrata	0,0	0,6	0,9	1,4	0,5	0,2	0,0
Esborsi di cassa per SOVVENZIONI RRF dall'UE	0,0	0,5	0,7	1,3	1,6	0,7	0,3
Spese finanziate da sovvenzioni RRF (% PIL)							
TOTALE SPESE CORRENTI	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi P.51g	0,0	0,4	0,5	0,8	0,2	0,1	0,0
Trasferimenti in c/capitale D.9	0,0	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0,0	0,5	0,8	1,1	0,4	0,1	0,0
Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF (% PIL) (1)							
Riduzione entrate tributarie	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

TAVOLA III.3: IMPATTO DELL'RRF SULLE PREVISIONI - PRESTITI

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Cash flow dei prestiti RRF previsto dal PNRR (% PIL)							
Esborsi di PRESTITI RRF dall'UE	0,0	0,5	0,7	0,6	1,6	1,5	1,4
Restituzioni di PRESTITI RRF all'UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese finanziate con prestiti RRF (% PIL)							
TOTALE SPESE CORRENTI	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi P.51g	0,3	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9	0,8
Trasferimenti in c/capitale D.9	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,6	0,7	0,7	1,2	1,1	0,9
Altri costi finanziati con prestiti RRF (% PIL) (1)							
Riduzione entrate tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

A fronte delle tendenze a legislazione vigente sin qui espone, lo scenario a politiche invariate rivede le spese della PA in rapporto al PIL al rialzo di 0,2 punti percentuali nel 2022, di 0,4 punti percentuali nel 2023 e di 0,5 punti percentuali nel 2024 per effetto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi per il triennio 2022-2024. Le entrate sono riviste al rialzo di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2024. Lo scenario non include le nuove politiche annunciate dal Governo per rafforzare le misure a sostegno di famiglie e imprese in risposta alla pandemia.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1)**

	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (2)	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	789.359	47,8	47,4	47,5	47,8	46,4
Totale spesa a politiche invariate	946.219	57,3	56,9	53,1	51,8	50,2
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	855.945	51,8	50,8	48,0	46,8	45,6
di cui:						
Redditi da lavoro dipendente	173.356	10,5	10,2	10,2	9,9	9,5
Consumi Intermedi	150.800	9,1	9,1	8,3	8,2	7,9
Spese in c/capitale	90.274	5,5	6,1	5,1	5,0	4,6
di cui:						
Investimenti fissi lordi	44.194	2,7	3,2	3,2	3,5	3,3
Contributi agli investimenti	17.583	1,1	1,6	1,5	1,3	1,1

(1) La tavola espone l'impatto del rifinanziamento di alcune misure cui si potrebbe dover dar corso in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi. (2) Valori in milioni.

TAVOLA III.5: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (1)	In % del PIL				
Spese per programmi UE						
pienamente coperte da fondi UE (2)	1.306	0,1	1,0	1,3	1,8	0,6
di cui:						
spese per Investimenti						
pienamente coperte da fondi UE (3)	848	0,1	0,5	0,6	1,1	0,3
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (4)	978	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Entrate discrezionali (5)	-4.756	-0,3	-0,5	0,3	-0,5	0,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,8% del PIL, 1,1% per il 2022, 1,7% per il 2023 e 0,5% per il 2024.

(3) La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,4% del PIL, 0,5% per il 2022, 1% per il 2023 e 0,2% per il 2024.

(4) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(5) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

FOCUS **Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea**

Ai sensi della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e in ottemperanza alla Direttiva UE n. 85/2011, in questo riquadro è fornita una comparazione tra le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime pubblicate dalla Commissione europea¹⁹.

La previsione dell'indebitamento netto sul PIL dell'Italia per il 2020 presentata dalla Commissione nelle *Autumn Forecast* lo scorso novembre si attestava al 10,8 per cento, mentre i dati pubblicati il 2 aprile dall'ISTAT fissano il rapporto al 9,5 per cento. La differenza è principalmente imputabile ad uscite finali inferiori alle attese (per 1,5 punti percentuali di PIL) ed alla riduzione più contenuta del PIL nominale (per 0,7 punti percentuali).

¹⁹ *European Economic Forecast Autumn 2020*, rilasciate il 5 novembre 2020.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Per l'anno in corso l'indebitamento netto in rapporto al PIL stimato in autunno dalla Commissione al -7,8 per cento è migliore di 1,7 punti percentuali rispetto alla stima contenuta nel presente Documento. Se, da un lato, il totale delle entrate previste differisce soltanto di 0,1 punti percentuali di PIL, il totale delle spese stimato dalla Commissione risulta 1,9 punti percentuali inferiore alla proiezione del Governo. Conseguentemente, il saldo primario stimato dalla Commissione per il 2021 si attesta al -4,4 per cento del PIL, più elevato di 1,8 punti percentuali rispetto alla stima del DEF, mentre la spesa per interessi eccede quella del Governo di 0,1 punti percentuali di PIL.

TAVOLA R. 1: CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

	Data previsione	2021				2022			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitamento netto
CE (Autumn Forecast 2020)	Nov-20	47,3	55,0	-4,4	-7,8	47,1	53,0	-2,9	-6,0
DEF 2021	Apr-21	47,4	56,9	-6,2	-9,5	47,5	52,9	-2,5	-5,4

Il protrarsi dell'emergenza sanitaria continua ad assoggettare le previsioni ad una straordinaria incertezza e, in tale contesto, lo scarto temporale nel rilascio delle stime incide particolarmente sul confronto in esame. Le previsioni del DEF tengono conto sia di tutte le misure di sostegno all'economia approvate fino alla pubblicazione del Documento, sia dell'utilizzo dei fondi europei che verranno resi disponibili per l'Italia nell'ambito del programma NGEU. E' in particolare quest'ultimo fattore a determinare delle differenze nelle valutazioni di impatto sul tasso di crescita dell'economia²⁰. Le *Autumn Forecast* della Commissione, infatti, sono state elaborate considerando solo quelle misure annunciate credibilmente e sufficientemente dettagliate nei Documenti Programmatici di Bilancio²¹.

Per il 2022 le differenze tra le proiezioni di finanza pubblica si riducono, nonostante i due diversi approcci di stima. Le previsioni a politiche invariate della Commissione per il totale delle spese eccedono di soli 0,1 punti percentuali di PIL le proiezioni a legislazione vigente del DEF, mentre il totale delle entrate è inferiore di 0,4 punti percentuali di PIL rispetto alle stime del Governo. Il saldo primario si discosta di 0,4 punti percentuali (-2,9 per cento della Commissione contro il -2,5 per cento del DEF, mentre la spesa per interessi eccede quella del Governo di 0,1 punti percentuali di PIL) e l'indebitamento netto previsto dalla Commissione è più elevato di 0,6 punti percentuali (-6 per cento, contro il -5,4 per cento del DEF).

²⁰ Si rammenta che le stime di crescita pubblicate dalla Commissione in occasione delle *Winter Forecast* dell'11 febbraio sono state riviste al ribasso per il 2021 (dal 4,1 al 3,4 per cento) e al rialzo per il 2022 (dal 2,8 al 3,5 per cento) rispetto alle previsioni d'autunno, nonostante l'invarianza delle ipotesi tecniche assunte per l'Italia sull'utilizzo delle risorse NGEU.

²¹ Con riferimento alle ipotesi tecniche sui fondi europei assunte dalla Commissione nella formulazione delle previsioni si veda il Box I.4.3 contenuto in *European Economic Forecast Autumn 2020*.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

Orientamento europeo sulla politica fiscale dei prossimi anni

L'aggiornamento degli obiettivi programmatici di bilancio e l'analisi degli andamenti del saldo strutturale di bilancio e dell'aggregato di spesa primaria rilevante ai fini della regola della spesa avviene ancora in un contesto di sospensione formale delle regole fiscali ad opera della clausola di salvaguardia generale (CGS), attivata nel marzo 2020 e confermata anche per il 2021.

In particolare, il Regolamento europeo n. 1466/97, che disciplina il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, agli articoli 5.1 e 9.1, stabilisce che "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".

In linea con il Regolamento, nel marzo del 2020 la Commissione ha proceduto alla attivazione della CSG prendendo atto della grave recessione economica innescata dalla crisi pandemica.

La sospensione della valutazione circa la conformità della programmazione di bilancio dei Paesi europei ai criteri relativi al disavanzo e al debito del Patto di Stabilità e Crescita è stata ribadita a conclusione del Semestre Europeo nella primavera 2020²². Il deficit superiore al valore soglia del 3 per cento del PIL stabilito dal Trattato che, sebbene eccezionale, per la maggior parte dei paesi non aveva natura temporanea, rappresentava *prima facie* evidenza dell'esistenza di un disavanzo eccessivo. La Commissione²³ ha però dovuto riconoscere di non poter proporre l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo per alcuno Stato membro: l'eccezionale incertezza creata dalla pandemia non permetteva infatti di indicare un percorso di rientro credibile per la politica fiscale a causa della difficoltà di stimare la magnitudo e la persistenza della crisi stessa sul tessuto macroeconomico e sulla capacità fiscale di ogni Paese.

Alla vigilia della preparazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2021, il Vice presidente esecutivo della Commissione Dombrovskis e il Commissario Gentiloni²⁴ chiarirono l'orientamento delle Commissioni sulla politica fiscale per l'anno successivo confermando che la CSG sarebbe rimasta attiva anche per il 2021. D'altro canto, si raccomandava un graduale passaggio da misure emergenziali generalizzate ad interventi temporanei volti a facilitare la riallocazione delle risorse nell'economia ed assicurare un adeguato sostegno alla ripresa economica. Un'ultima raccomandazione fondamentale invitava, non

²² A norma dell'articolo 126(3) del TFUE, la Commissione pubblicò a maggio 2020 un'analisi approfondita della programmazione di bilancio di tutti gli Stati membri dell'area dell'euro eccetto la Romania che era già sottoposta al braccio correttivo.

²³ European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK, 2020 European Semester: Country-specific recommendations, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-communication_en.pdf

²⁴ Commission guidance for Italy on fiscal policy orientations for 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_0.pdf

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

appena le condizioni economiche lo permettessero, a orientare la politica fiscale in modo da conseguire posizioni fiscali prudenti nel medio termine.

Questo orientamento è stato confermato nelle raccomandazioni di *policy* all'Area Euro²⁵ del Consiglio Europeo valide per il Semestre Europeo in corso, in cui si è ribadito che le politiche di bilancio dovessero rimanere favorevoli in tutti gli Stati membri dell'Area Euro per tutto il 2021. In particolare, il Consiglio auspicava misure adeguate alle circostanze specifiche di ciascun paese, tempestive, temporanee e mirate.

Nel marzo 2021, la Commissione ha presentato, quindi, un approccio aggiornato in tema di risposta della politica di bilancio alla pandemia causata dal Covid-19²⁶, in cui si chiarisce che le misure emergenziali saranno gradualmente abbandonate quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo permetteranno²⁷. La decisione sulla disattivazione della CSG viene ancorata a criteri quantitativi sullo stato dell'economia dell'Area Euro o dell'Unione Europea. Avendo passato in rassegna alcuni indicatori economici del mercato del lavoro e delle condizioni cicliche, la Commissione ha ritenuto di prendere a riferimento il livello del PIL aggregato: la disattivazione della clausola avverrà solo quando l'output dell'Unione o dell'area dell'euro sarà tornato ai livelli pre-crisi, ossia al livello registrato a fine 2019²⁸.

La disattivazione della CSG sarà ufficialmente decisa sulla base delle previsioni di primavera e annunciata nel pacchetto di primavera del Semestre Europeo. Sulla base delle previsioni d'autunno della Commissione, pubblicata ad inizio novembre del 2020, il PIL dell'UE era atteso tornare al livello pre-crisi verso la metà del 2022 (per l'Italia il livello pre-crisi sarà raggiunto all'inizio del 2023). Tale valutazione preliminare sui dati aggregati suggerirebbe di disattivare la clausola a partire dal 2023.

La Commissione assicura che le situazioni specifiche dei paesi continueranno ad essere prese in considerazione anche dopo la disattivazione della CSG. La Comunicazione di marzo, infatti, chiarisce che nel caso in cui uno Stato membro non abbia recuperato il livello di attività economica pre-crisi, verrà concordata tutta la flessibilità prevista del Patto di Stabilità e Crescita.

Poiché il mantenimento della clausola di salvaguardia non sospende il processo di sorveglianza multilaterale del Semestre Europeo, la Commissione si appresta a valutare i Programmi di Stabilità e Convergenza presentati dagli Stati Membri. Nel pacchetto di primavera verranno quindi proposti gli orientamenti di politica fiscale specifici per paese con raccomandazioni per il 2022 prevalentemente qualitative, che conterranno indicazioni differenziate per paese

²⁵ Il testo concordato al Consiglio Europeo datato 8 gennaio 2021 è disponibile al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/en/pdf>

²⁶ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, Brussels, 3.3.2021 COM (2021) 105 final. https://ec.europa.eu/info/files/one-year-outbreak-covid-19-fiscal-policy-response_en

²⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, Brussels, 3.3.2021 COM (2021) 105 final. https://ec.europa.eu/info/files/one-year-outbreak-covid-19-fiscal-policy-response_en

²⁸ Questo approccio è anche stato suggerito dall'EFB nella sua analisi dell'orientamento della politica fiscale più adatta per il 2021. European Fiscal Board (2020), 'Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021', July 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

al fine di tenere conto dello stato delle singole economie, dei rischi per la sostenibilità dei conti pubblici ampliati dall'aumento del debito pubblico e di un eventuale andamento sfavorevole della crescita economica e dagli aspetti strutturali che incidono sulla qualità/composizione delle finanze pubbliche.

FOCUS**Linee guida per la politica fiscale**

Nel solco del nuovo approccio della Commissione Europea, è possibile identificare alcune linee guida per orientare la politica fiscale negli anni a venire.

In primis, a livello europeo rimane ferma la centralità del coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati Membri in un contesto di forte incertezza legato all'andamento della pandemia e laddove gli strumenti di politica monetaria sono già stati ampiamente utilizzati.

In secundis, ritirare prematuramente le misure di sostegno all'economia potrebbe essere molto dannoso. Ciò, infatti, rischierebbe di compromettere la ripresa, come verificatosi nella crisi finanziaria del 2008. I rischi di un ritorno prematuro a politiche di bilancio rigorose sarebbero più elevati di quelli associabili al mantenimento delle misure di sostegno per un tempo prolungato, anche oltre il necessario.

Le misure di sostegno introdotte per mitigare l'impatto socio-economico della pandemia non dovrebbero, in ogni caso, dare origine ad un onere permanente per le finanze pubbliche. Nel caso in cui tali misure siano permanenti, dovrebbero essere finanziate adeguatamente, assicurando la neutralità di bilancio nel medio termine.

Una volta diminuiti i rischi per la salute, gli aiuti emergenziali dovrebbero lasciare spazio a misure più mirate che promuovano una ripresa resiliente e sostenibile. Come, già evidenziato, è altresì desiderabile che la loro abolizione sia graduale.

Date le risorse di bilancio limitate, la qualità delle misure sarà cruciale per sostenere efficacemente la ripresa. Occorrerà, pertanto, concentrarsi sulla composizione e sulla qualità delle finanze pubbliche, sia dal lato delle entrate, sia da quello della spesa. Il momento è propizio per attuare riforme strutturali di bilancio che contribuiscano a finanziare le priorità di politica pubblica ed assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze.

Con l'abolizione delle misure di contenimento della diffusione del virus e la normalizzazione dell'attività economica, la prosecuzione del sostegno di bilancio dovrebbe mirare a ridurre al minimo fenomeni di isteresi, come quelli sul mercato del lavoro, a causa dei quali la recessione economica potrebbe determinare conseguenze negative sulle prospettive a lungo termine, e garantire una rapida redistribuzione delle risorse nell'economia.

Nello specifico, i governi nazionali dovrebbero aumentare gli incentivi all'occupazione e sostenere i settori più dinamici. La Commissione si aspetta che le politiche volte alla protezione dei rapporti esistenti tra lavoratori e imprese siano rimpiazzate da politiche mirate ad aumentare le opportunità di lavoro per i disoccupati e le persone inattive e sostenere le transizioni da regimi di disoccupazione o di riduzione dell'orario di lavoro indotti dalla crisi verso altre opportunità di lavoro in settori adeguati alle esigenze future. Misure di sostegno mirate dovrebbero aiutare le imprese ancora vulnerabili, ma vitali, a riaprire ed adeguare i loro modelli aziendali. Il sostegno alla liquidità dovrebbe essere revocato gradualmente per garantire che le passività accumulate non diano luogo a problemi di solvibilità. Essenziale è mantenere il sostegno alle imprese solvibili ma soggette a vincoli di liquidità, che si prevede subiranno un impatto temporaneo a causa della crisi del Covid-19.

La priorità per la politica di bilancio dovrà essere il conseguimento di maggiori investimenti pubblici e privati, sostenendo la transizione verso un'economia verde e digitale. Gli investimenti dovranno essere abbinati a riforme strutturali al fine di massimizzarne l'impatto sulla ripresa di medio e lungo periodo. Come dichiarato nella comunicazione del

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Recovery and Resilience Facility, gli investimenti aggiuntivi -rispetto a quelli che sarebbero stati comunque attuati- più significativi dovrebbero perseguire obiettivi politici strategici, vale a dire rafforzare la produttività, contribuire al conseguimento del nuovo obiettivo climatico per il 2030 e degli obiettivi del Green Deal europeo, migliorare le capacità digitali e altri investimenti in cui esistono forti ricadute positive. Una strategia di ripresa efficace comprenderà anche investimenti che promuovano l'inclusione sociale e di genere, in particolare attraverso l'istruzione e le competenze, nonché la coesione regionale. Anche i fondi ricevuti attraverso il Piano di Ripresa e Resilienza per l'attuazione delle riforme e degli investimenti contribuiranno al raggiungimento di tali obiettivi.

La programmazione di bilancio per l'anno in corso e gli anni futuri dovrà incorporare l'impatto dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) e delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea tramite il Next Generation EU (NGEU). È pertanto essenziale definire una strategia di bilancio a medio termine basata su una visione integrata, che consideri sia le misure di bilancio nazionali in materia di spesa e di entrate, sia l'utilizzo delle risorse europee.

Nel 2021 e 2022, la Commissione raccomanda che l'impulso fiscale complessivo, ovvero derivante dai bilanci nazionali e dai PNRR, rimanga espansivo. A tal fine, a livello nazionale sarà necessario valutare l'effetto espansivo fornito all'economia dal PNRR, in quanto gli indicatori normalmente utilizzati nella sorveglianza fiscale tenderebbero a sottovalutarlo in alcuni casi. Infatti, le maggiori spese finanziate con le sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e del *React-EU*, pur rappresentando uno stimolo fiscale, non si tradurrebbero in un aumento del disavanzo e del debito pubblico. Questo aspetto sarà particolarmente importante per gli Stati membri in cui tali finanziamenti costituiscono larga parte degli investimenti pubblici totali.

Sarebbe quindi opportuno distinguere tra orientamento fiscale complessivo (o effettivo) e orientamento fiscale ai fini della sorveglianza fiscale. Il primo indica il deficit di bilancio a cui viene sommata la componente di sovvenzioni per gli investimenti finanziati dal NGEU. A dispetto del graduale miglioramento del saldo di bilancio, la Commissione si attende un orientamento effettivo espansivo grazie sia all'aumento degli investimenti pubblici, sia delle riforme programmate nei PNRR che avranno un impatto importante in termini di crescita soprattutto nel medio e lungo periodo.

Infine, la programmazione delle politiche di bilancio dovrà tenere conto dei rischi legati alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel quadro di un ritiro graduale e ben congegnato delle politiche di sostegno all'economia, sarà necessario perseguire al momento opportuno (ovvero con una certa gradualità, soprattutto per i paesi a più alto debito) politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, senza penalizzare gli investimenti.

Nel 2022, le politiche di bilancio dei singoli Paesi dovrebbero diventare più differenziate. Come già chiarito, esse dovranno tenere conto dello stato della ripresa economica, dei rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche e della necessità di ridurre le divergenze economiche, sociali e territoriali.

Data la necessità di promuovere una ripresa duratura, gli Stati membri con bassi rischi per la sostenibilità dovrebbero orientare i loro bilanci verso il mantenimento di una politica fiscale di supporto all'economia, tenendo conto dell'impatto del NGEU. La Commissione ritiene, infatti, che ripristinare un approccio rigoroso per tutta l'area rischierebbe di indebolire il tessuto sociale ed economico e renderebbe più difficile attuare le priorità di riforma che contribuiranno a rafforzare la resilienza economica e sociale dell'Unione e la sua coesione regionale.

Gli Stati membri con livelli di debito elevati dovrebbero, invece, perseguire politiche di bilancio di medio periodo prudenti, preservando nel contempo gli investimenti finanziati con risorse nazionali e utilizzando le sovvenzioni del RRF per attuare nuovi progetti che assicurino un impatto favorevole sull'economia nel lungo termine.

Per il periodo successivo al 2022, le politiche di bilancio dovrebbero continuare a tenere conto della ripresa in atto, del grado di incertezza economica e della sostenibilità dei conti pubblici. L'eliminazione graduale delle misure di sostegno dovrebbe essere attuata in modo da attenuare l'impatto sociale e sul mercato del lavoro della crisi e contribuire alla sostenibilità sociale.

Riprogrammazione degli obiettivi nel triennio 2021-2023 e nuovo obiettivo per il 2024

A fronte delle tendenze esposte nel paragrafo III.1, lo scenario programmatico considera le seguenti principali aree di intervento: i) un nuovo pacchetto di misure di sostegno e rilancio, di immediata attuazione; ii) la versione finale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che amplia le risorse complessive previste dalla NADEF 2020 e dalla Legge di Bilancio per il 2021; iii) le modifiche al sentiero di rientro dell'indebitamento netto della PA rese necessarie dalla più lunga durata della crisi pandemica rispetto alle ipotesi della NADEF 2020.

Il Governo ritiene necessario che il forte stimolo al rilancio dell'economia fornito dal PNRR sia integrato da ulteriori interventi che rafforzino la capacità di risposta dell'economia nella fase di ripresa, considerato che la seconda e la terza ondata dell'epidemia, e le relative fasi di contenimento, sono durate molto più a lungo di quanto previsto all'epoca della NADEF. Ciò comporta un accentuato rischio di danni permanenti al tessuto produttivo.

Contestualmente alla presentazione del presente Programma di Stabilità, il Governo presenta, pertanto, una Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012 con la quale richiede di elevare la previsione di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare per quest'anno e di modificare il sentiero di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) per i prossimi anni.

Per il prossimo decreto, il nuovo scostamento avrà una dimensione 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 PNRR²⁹.

Ottenuta l'autorizzazione dal Parlamento, il Governo approverà un decreto legge contenente nuove misure di sostegno alle imprese e numerosi interventi per il rilancio dell'economia. Tra i principali interventi vi sarà l'erogazione di un contributo a fondo perduto (ristoro). Per sostenere l'accesso al credito, sarà estesa e rafforzata la scadenza del regime di garanzia dello Stato sui prestiti, così come la moratoria *ex lege* sui prestiti delle Piccole e Medie Imprese. Saranno, inoltre, introdotti nuovi rinvii per il pagamento degli oneri fiscali. Infine, il decreto legge incrementerà le risorse per il finanziamento degli interventi programmati nella versione finale del PNRR non coperte da prestiti e sussidi del Fondo per la Ripresa e la Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF), con la creazione di un Fondo di investimento complementare che avrà una durata decennale. Inoltre, sarà prevista la copertura finanziaria delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) trasferite ai programmi del PNRR. Complessivamente, le

²⁹ Per maggiori dettagli sull'impatto dello scostamento di bilancio richiesto negli anni successivi, si veda la Relazione al Parlamento.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

risorse aggiuntive destinate agli investimenti nel periodo 2022-2026 ammontano a 18 miliardi, pari a circa un punto percentuale di PIL.

Nell'ottica dell'orientamento di stimolo alla crescita della politica di bilancio e in linea con gli orientamenti europei in tema di *stance* fiscali e utilizzo della flessibilità nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), l'obiettivo di indebitamento netto per il 2021 è rivisto all'11,8 per cento del PIL. Il sentiero programmatico prevede quindi una discesa al 5,9 per cento del PIL nel 2022 e al 4,3 per cento del PIL nel 2023. Nel 2024, l'obiettivo del deficit nominale è posto al 3,4 per cento del PIL, ovvero al livello previsto a legislazione vigente. In corrispondenza di tali obiettivi, il saldo primario (ovvero il saldo di bilancio esclusi i pagamenti per interessi) passerebbe da -8,5 per cento di quest'anno a - 3,0 per cento nel 2022, per poi migliorare ulteriormente nei due anni successivi fino a -0,8 per cento nel 2024.

Il profilo testé aggiornato modifica al rialzo il sentiero dell'indebitamento netto precedentemente indicato. La previsione di disavanzo programmatico per il 2021 sale di circa 3 punti percentuali rispetto all'8,8 per cento indicato nella Relazione al Parlamento di gennaio. La revisione al rialzo sconta per 0,7 punti il peggioramento del quadro tendenziale di finanza pubblica e per i restanti 2,3 punti gli effetti del prossimo decreto legge. In particolare, il peggioramento del quadro tendenziale è dovuto per circa 0,4 punti alla minore crescita del PIL e per 0,5 punti circa alle minori entrate per il riporto a competenza sul 2020 degli slittamenti degli incassi sugli anni 2021 e 2022 disposti dai vari decreti legge, mentre la rimodulazione delle voci del conto, in particolare di spesa, determina un miglioramento di circa 0,2 punti.

Gli obiettivi per il 2022 e 2023 sono rivisti rispettivamente di 1,2 e 1,3 punti percentuali rispetto a quelli indicati nella NADEF 2020 e nel *Draft Budgetary Plan* 2021, che erano stati confermati lo scorso gennaio.

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 epidemiche e sulle condizioni di contesto internazionale dello scenario di base restino valide.

Infine, è bene ricordare che per poter valutare correttamente la *stance* complessiva della politica di bilancio occorre considerare, in aggiunta alla variazione del deficit programmatico, anche l'impulso alla crescita derivante dall'uso delle sovvenzioni europee, inclusive di 68,9 miliardi nell'ambito del RRF nel periodo 2021-2026.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

TAVOLA III.6: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ (1)				
	2020	2021	2022	2023
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE				
Programma di Stabilità 2020	-8,0	4,7		
Programma di Stabilità 2021	-8,9	4,5	4,8	2,6
Differenza	-0,9	-0,2		
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2020	-10,4	-5,7		
Programma di Stabilità 2021	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3
Differenza	0,9	-6,1		
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2020	155,7	152,7		
Programma di Stabilità 2021	155,8	159,8	156,3	155,0
Differenza	0,1	7,1		

1) Previsioni a nuove politiche per il Programma di Stabilità 2020, obiettivi programmatici per il Programma di Stabilità 2021. In via eccezionale le previsioni del PdS 2020 includevano un orizzonte limitato al 2021. Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

TAVOLA III.7: SALDI DI CASSA (1)						
	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (2)	In % del PIL				
Saldo Settore pubblico	-156.708	-9,5	-12,6	-5,8	-4,7	-2,7
Amministrazioni centrali	-158.579	-9,6	-10,3	-5,5	-4,2	-2,8
Settore statale	-159.144	-9,6	-10,3	-5,5	-4,2	-2,8
Amministrazioni locali	1.871	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.
(2) Valori in milioni.

Risultati e obiettivi in termini di saldo strutturale e di regola di spesa

Nella sua prassi ordinaria, la sorveglianza fiscale della Commissione si soffermerebbe sui risultati fiscali ottenuti e sugli obiettivi della programmazione finanziaria in un arco triennale. Quest'anno la valutazione sarebbe stata i) *ex post* sull'anno 2020, in base ai dati consuntivi di finanza pubblica; ii) *ad interim* sul 2021, utilizzando le informazioni già disponibili e le previsioni sull'anno in corso e iii) *ex ante*, sulla programmazione dei prossimi anni 2022 - 2024.

Nelle attuali circostanze i risultati e gli obiettivi di finanza pubblica assumono una valenza diversa, e meno "cogente". Come più volte richiamato, la crisi pandemica indotta dal Covid-19 ha portato la Commissione e gli Stati Membri a decidere di attivare la clausola di salvaguardia generale che sospende il percorso di convergenza verso l'obiettivo programmatico di medio termine sia per l'anno 2020 che per il 2021. L'attivazione della clausola non sospende però il Patto di Stabilità e Crescita. Di seguito si analizzano quindi gli andamenti strutturali di finanza pubblica rilevanti nell'ambito della sorveglianza fiscale europea.

I risultati relativi al 2020 e le prospettive per il 2021

L'andamento della finanza pubblica registrato nel 2019 era stato molto soddisfacente. Il deficit di bilancio si era attestato al 1,6 per cento del PIL, con un miglioramento in termini strutturali attualmente stimato a 0,5 punti percentuali di

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

PIL. Si erano gettate solide basi per un processo di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine e la riduzione del debito pubblico. L'emergenza pandemica ha interrotto questo cammino: il 2020 si è chiuso con un deficit di 9,5 punti percentuali di PIL, 4,7 p.p. in termini strutturali.

Inoltre, il saldo di bilancio per il 2021 è stato giocoforza rivisto verso il basso rispetto alle stime pubblicate nella NADEF 2020³⁰. L'indebitamento netto previsto per il 2021 è ora pari a -11,8 p.p. di PIL. Le proiezioni effettuate al tempo assumevano, infatti, il venir meno delle spese eccezionali legate all'emergenza e contemporaneamente un'auspicata ripresa economica. Tuttavia, il verificarsi della seconda e terza ondata della pandemia hanno inevitabilmente portato ad un rilevante peggioramento delle stime sull'andamento dell'economia e sui dati di gettito; nel corso del 2021 il governo ha, così, ritenuto di intervenire in altre due occasioni con nuove misure di sostegno all'economia. Nel secondo anno di pandemia, il deficit di bilancio corretto per la componente ciclica e al netto delle misure una tantum e delle misure temporanee è stimato a essere pari a 9,3 p.p. di PIL³¹.

Rispetto al 2020 l'economia italiana si trova in una fase ciclica leggermente migliore con una risalita del PIL rispetto al punto di minimo di oltre 4 punti percentuali. Così che la correzione di bilancio legata a questa componente è minore per il 2021. Da ciò deriva in buona misura l'ulteriore peggioramento del saldo in termini strutturali.

In ogni modo, sia le misure prese nell'ambito della Legge di Stabilità 2021, che hanno rispecchiato gli elementi annunciati nel Documento Programmatico di Bilancio, sia le iniziative governative messe in campo durante quest'anno, sono state conformi alle indicazioni finora ricevute dalla Commissione e dal Consiglio.

Le più recenti raccomandazioni del Consiglio all'Italia adottate il 22 luglio del 2020 su proposta della Commissione³² confermavano la sospensione del sentiero di aggiustamento fiscale annuale necessario per conseguire l'obiettivo di medio termine. Come è stato per il 2020, anche nel 2021 l'Italia è stata incoraggiata ad adottare tutte le misure necessarie a stimolare la ripresa economica, rafforzando la capacità del suo sistema sanitario e migliorando il coordinamento tra autorità nazionali e regionali. Al pari degli altri Stati Membri, la Commissione ha invitato l'Italia a perseguire, non appena le condizioni economiche lo consentano, politiche di bilancio prudenti, in grado di assicurare la sostenibilità del debito pubblico e di stimolare la spesa per investimenti.

Nel novembre del 2020 la Commissione ha poi rilasciato il suo parere sul Documento Programmatico di Bilancio (DPB) inviato dal Governo Italiano in

³⁰ Lo scorso autunno la Commissione aveva segnalato che le misure legate a fronteggiare l'emergenza Covid-19 erano da considerarsi misure discrezionali di carattere strutturale e, al tempo stesso, pienamente soggette a flessibilità. Le altre misure di natura temporanea, invece, afferivano ancora all'approccio tradizionale e di esse occorre continuare a tener traccia contabilizzandole opportunamente. La prospettiva che si effettua in questo programma di Stabilità continua a seguire questa scelta classificatoria.

³¹ Lo scorso autunno la Commissione aveva segnalato che le misure legate a fronteggiare l'emergenza Covid-19 erano da considerarsi misure discrezionali di carattere strutturale e, al tempo stesso, pienamente soggette a flessibilità. Le altre misure di natura temporanea, invece, afferivano ancora all'approccio tradizionale e di esse occorre continuare a tener traccia contabilizzandole opportunamente. La prospettiva che si effettua in questo programma di Stabilità continua a seguire questa scelta classificatoria.

³² European Commission, Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM(2020) 512 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0512&from=EN>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

ottobre 2020³³. La programmazione di politica fiscale del DPB 2021 è stata giudicata in linea con le raccomandazioni del Consiglio adottate pochi mesi prima. Ciò detto, la Commissione ha osservato che alcune misure non sembravano temporanee o coperte da entrate straordinarie. In considerazione dell'elevato debito pubblico italiano, la Commissione ha quindi suggerito l'opportunità di esaminare regolarmente l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di sostegno adottate, anche al fine di garantire l'uso più efficiente possibile delle risorse pubbliche messe in campo per l'emergenza.

In questa fase in cui è stata attivata la clausola generale di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita per il periodo 2020 - 2021, è ragionevole attendersi che la Commissione Europea non darà avvio ad alcuna azione in presenza di comportamenti conformi alle indicazioni concordate a livello europeo. Tanto più che, come lo scorso anno, le stime macroeconomiche e fiscali contengono un elevato grado di incertezza che impedirebbero la definizione di eventuali percorsi di rientro verso i parametri di riferimento del PSC.

I risultati e gli obiettivi di finanza pubblica in termini strutturali lungo tutto l'orizzonte del programma di stabilità sono presentati nella tavola III.8, calcolati seguendo la metodologia concordata a livello europeo.

TAVOLA III.8: 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.

³³ European Commission, COMMISSION OPINION of 18.11.2020 on the Draft Budgetary Plan of Italy, C(2020) 8510 final; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/opinion_on_dbp_italy.pdf

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Obiettivi per gli anni 2022-2024

In questa sezione sono riportati gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2022 - 2024, con riferimento alle stime relative alle variazioni dei saldi strutturali e all'andamento dell'aggregato rilevante ai fini della regola della spesa.

Per una corretta interpretazione dei valori riportati, è utile anticipare alcune riflessioni.

Come ampiamente narrato nel paragrafo precedente sull'orientamento europeo della politica fiscale dei prossimi anni, la clausola di salvaguardia generale del PSC dovrebbe vigere fino al 2022. Ne consegue che le variazioni dei saldi strutturali per gli anni 2020 e 2021 e, in qualche misura, per il 2022 non sarebbero rilevanti ai fini della sorveglianza fiscale operata dalla Commissione. Gli andamenti dei principali indicatori di finanza pubblica prescritti dal PSC sarebbero, dunque, prevalentemente informativi. Gli elementi di valutazione servono ad illustrare il grado di *compliance* che l'Italia raggiungerebbe, in ragione dell'attuale scenario programmatico, rispetto alle regole fiscali quando la clausola verrà rimossa. Naturalmente, in questa fase è particolarmente elevato il livello d'incertezza riguardo alle previsioni di crescita economica e, in misura ancora maggiore, sulla stima del prodotto potenziale su un orizzonte pluriennale. Tali variabili a loro volta determinano l'ampiezza dell'output gap, la cui variazione influisce sulla correzione del saldo di bilancio per la sua componente ciclica.

Impiegando le stime di prodotto potenziale ottenute sulla base del quadro macroeconomico programmatico sottostante il presente Documento di Economia e Finanza e il relativo scenario di finanza pubblica programmatica, nel 2022 il saldo strutturale è previsto migliorare di circa 3,8 punti percentuali di PIL. Ciò presuppone il graduale venire meno di spese temporanee legate all'emergenza pandemica già a partire dal 2022. Ne deriva per tale anno un miglioramento del saldo di entità rilevante, anche in termini strutturali; tuttavia il dato risulta, come quello del biennio 2020-2021 di difficile interpretazione³⁴.

Per contro, le variazioni dei saldi strutturali del 2023 rispetto al 2022 e del 2024 rispetto al 2023 sono di più chiara lettura. In entrambi gli anni, il saldo di bilancio programmatico presenta un miglioramento in termini strutturali tale da garantire il pieno rispetto del braccio preventivo del PSC, pure essendo il miglioramento dei saldi strutturali inferiore a quello dei saldi nominali di bilancio. 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 positivo³⁵.

³⁴ Si veda la nota 33.

³⁵ 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. Per un approfondimento sulla metodologia di stima del PIL potenziale, si veda il paragrafo III.1 della Nota Metodologica allegata al presente Documento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

TAVOLA III.9: 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.

Spostando l'attenzione sulla regola della spesa³⁶, è ragionevole trarre dei segnali dal suo andamento solo a partire dal 2022 (si veda Tavola III.9). Infatti, in questi due anni di emergenza pandemica il tasso di crescita dell'aggregato di spesa è stato ben al di sopra del *benchmark* di spesa a cui dovrebbe attenersi la spesa pubblica primaria per consentire un avvicinamento del saldo strutturale all'obiettivo di medio termine. Nel 2022, la spesa primaria è stimata diminuire di quasi 6 p.p., principalmente per il venir meno di molte delle spese legate all'emergenza pandemica. Nel 2023 si prevede, invece, una variazione positiva delle spese di quasi 1,5 punti percentuali. Anche nel 2024 il tasso di crescita della spesa primaria aumenterà di quasi 1,9 punti percentuali. Una volta disattivata la clausola di salvaguardia 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 2024. 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.

³⁶ Per una descrizione approfondita della regola della spesa si rinvia al Documento di Economia e Finanza 2019, Focus: La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

La lettura dell'andamento della spesa occorre farla anche in ragione delle logiche fondative del Piano legato al Next Generation EU (NGEU) che fornisce un possente 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 pubblici raggiunge circa il 3 per cento del PIL nell'orizzonte 2021-2024. 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. La compliance con la regola della spesa richiederebbe una accentuata 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 ulteriori indicazioni di natura qualitativa e - forse - dei primi obiettivi numerici di medio periodo³⁷; ciò rende particolarmente rilevanti le analisi contenute nel capitolo IV.

Da rilevare, infine, che le regole di bilancio in base al quale è organizzata la sorveglianza fiscale potrebbero essere riviste, si veda al riguardo il sottostante Focus.

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

Nel febbraio del 2020 la Commissione³⁸ 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

³⁷

³⁸ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, COM(2020) 55 final del 5.2.2020 - *Economic governance review*, Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and on the suitability of Council Directive 2011/85/EU; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

orientamento della Commissione³⁹ 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)⁴⁰.

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*⁴¹ (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.

Negli ultimi anni si è generato un dibattito vivace negli ambienti del mondo accademico, istituzionale e delle organizzazioni internazionali su cosa non abbia funzionato e su come rendere migliori le regole del PSC e più in generale la *fiscal governance* europea.

Senza pretesa di esaustività si riportano alcune posizioni.

Tra i più autorevoli contributi vale la pena ricordare la proposta dell'EFB⁴² che sostiene la semplificazione della disciplina fiscale tramite l'identificazione di un unico obiettivo per la sostenibilità della finanza pubblica (declinato in termini di rapporto debito pubblico su PIL, eventualmente differenziato fra paesi) e un'unica regola operativa basata sulla modulazione della spesa primaria in un orizzonte di programmazione di medio periodo.

Segnatamente diversa è la visione di Oliver Blanchard e di altri eminenti economisti⁴³. Blanchard parte dalla constatazione che l'attuale contesto macroeconomico sia caratterizzato dalla presenza di alto debito sovrano, bassi investimenti pubblici e privati, ampia liquidità e bassi tassi d'interesse. Lo scopo delle regole fiscali dovrebbe essere, dunque, solo quello di garantire la sostenibilità del debito sovrano, mantenendo bassa la probabilità di *default*. Ciò dovrebbe avvenire tramite la definizione di standard qualitativi per le finanze pubbliche che abbiano la forma di raccomandazioni o linee guida, diverse per ogni Stato perché basate sulle caratteristiche strutturali delle economie nazionali e sul contesto macroeconomico.

³⁹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, Brussels, 3.3.2021 COM (2021) 105 final. https://ec.europa.eu/info/files/one-year-outbreak-covid-19-fiscal-policy-response_en

⁴⁰ Per maggiori dettagli si veda: European Commission, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2019 Edition, Institutional Paper 101, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf

⁴¹ European Fiscal Board, Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation, 11 September 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf

⁴² European Fiscal Board, 2020 annual report of the European Fiscal Board, 20 October 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb_annual_report_2020_en_1.pdf

⁴³ Olivier Blanchard, Álvaro Leandro, Jeromin Zettelmeyer, Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards, Peterson Institute for International Economics Working Paper 21-1, February 2021, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-1.pdf>

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Si può ritenere che le riforme delle regole fiscali non abbiano superato il *trade-off* tra sostenibilità delle finanze pubbliche e funzione di stabilizzazione della politica fiscale, risolto prevalentemente a favore del primo obiettivo. L'assenza di una funzione di stabilizzazione centrale a livello europeo ha esasperato questo aspetto. La revisione delle regole dovrebbe assicurare margini di azione più ampi alla politica fiscale nella sua funzione di stabilizzazione anticiclica. Gli elevati livelli di debito pubblico che la pandemia lascerà alle spalle richiedono un processo necessariamente graduale di riduzione. La sostenibilità fiscale del rapporto debito/PIL andrebbe promossa sia attraverso politiche di supporto alla crescita (che hanno impatto sul denominatore) sia con una disciplina di bilancio e costituzione di riserve fiscali quando le condizioni lo consentono (con un impatto diretto sul numeratore). In tale prospettiva, le regole dovrebbero incorporare appropriati incentivi agli investimenti, anche al fine di supportare il processo di trasformazione digitale e ecologica rivitalizzato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In tale direzione vanno le indicazioni del Parlamento Italiano. Il Parlamento, infatti, si è pronunciato sul processo di revisione delle regole fiscali attraverso diverse risoluzioni che impegnano il Governo a promuovere una revisione sostanziale del PSC, "prima della sua reintroduzione nel 2023, che tenga conto delle conseguenze della pandemia e delle esigenze di ripresa socio-economica in ciascuno Stato membro, affiancando alle regole di stabilità di bilancio criteri di sostenibilità ambientale e sociale per favorire una crescita bilanciata, sostenibile e inclusiva"⁴⁴.

III.3 IMPATTO FINANZIARIO DELLE RIFORME ADOTTATE DA APRILE 2020

In questa sezione, si illustra l'impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente derivante dai provvedimenti normativi adottati da aprile 2020 alla data di presentazione di questo Documento⁴⁵, alla luce delle raccomandazioni specifiche per paese 2020. Tali raccomandazioni suggeriscono le modalità attraverso le quali fronteggiare l'impatto socioeconomico della pandemia di Covid-19 e agevolare la ripresa economica. A tal proposito, il Consiglio dell'Unione Europea suggerisce, inoltre, di prendere in considerazione anche tutte le raccomandazioni specifiche per paese del 2019.

Le raccomandazioni specifiche per paese 2020 si focalizzano sui seguenti temi⁴⁶:

- **Finanza pubblica**, con un'attenzione i) all'attuazione di tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia di Covid-19 e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti ii) al rafforzamento della resilienza e della capacità del sistema sanitario, con particolare riferimento agli operatori sanitari, ai prodotti medici essenziali e alle infrastrutture iii) al miglioramento del coordinamento tra autorità nazionali e regionali⁴⁷.

⁴⁴ Risoluzione Senato (6-00177), Risoluzione Camera (6-00175).

⁴⁵ Essi includono anche il D.L. n. 41 del 22 marzo 2021(cd. decreto Sostegni).

⁴⁶ Raccomandazioni del Consiglio dell'8 giugno 2020 sul Programma Nazionale di Riforma 2020 dell'Italia e Opinione sul Programma di Stabilità dell'Italia.

⁴⁷ Le raccomandazioni del 2019 sul tema della Finanza pubblica miravano: i) al controllo della spesa pubblica primaria; ii) alla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL tramite l'utilizzo di entrate straordinarie;

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

- **Mercato del lavoro**, con l'obiettivo di i) fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; ii) attenuare l'impatto della crisi Covid-19 sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione; iii) rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali⁴⁸.
- **Investimenti e liquidità delle imprese**, da realizzare per i) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, comprese le PMI, le imprese innovative e i lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti ii) favorire la ripresa economica, anticipando i progetti di investimento pubblici già avviati e promuovendo gli investimenti privati ii) promuovere gli investimenti sulla transizione verde e digitale, sull'innovazione e sviluppo, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, su un'infrastruttura digitale rafforzata⁴⁹.
- **Sistema giudiziario e amministrazione pubblica**, per i quali si raccomandano il miglioramento della loro efficienza e del loro funzionamento. Infatti, un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia che favorisca gli investimenti e l'imprenditoria, e sarà fondamentale nel processo di ripresa. Inoltre, un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione⁵⁰.

Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese. La quantificazione degli impatti delle misure, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento.

iii) al miglioramento del mix di bilancio attraverso lo spostamento della pressione fiscale dal lavoro agli altri fattori produttivi; iv) al contrasto all'evasione fiscale.

⁴⁸ Le raccomandazioni del 2019 sul tema del Mercato del lavoro erano orientate al contrasto al lavoro sommerso, al rafforzamento delle politiche sociali e attive, volte a tutelare i soggetti più vulnerabili e incentivare la partecipazione femminile, e al miglioramento dei risultati scolastici, anche attraverso lo sviluppo di competenze digitali.

⁴⁹ Sul tema degli investimenti, le raccomandazioni del 2019 prevedevano di i) incentivare la ricerca, l'innovazione e la qualità delle infrastrutture; ii) rafforzare le competenze dei dipendenti pubblici; iii) affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese.

⁵⁰ Le raccomandazioni del 2019 sul sistema giudiziario proponevano di ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio e di migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione. Il Consiglio Europeo ha inoltre previsto per il 2019 una ulteriore raccomandazione riguardante il settore finanziario, in cui si riteneva necessario i) favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche; ii) migliorare il finanziamento non bancario per le imprese più piccole e innovative

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.10: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE RIFORME ADOTTATE (milioni)				
	2020	2021	2022	2023
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.1 FINANZA PUBBLICA				
Misure per affrontare la pandemia e la ripresa, politiche di bilancio per la sostenibilità del debito				
Variazione netta entrate	-4.678	-23.280	-26.493	-27.476
Variazione netta spese	38.557	36.899	909	400
Rafforzamento del Sistema Sanitario				
Variazione netta entrate	358	1.582	504	505
Variazione netta spese	5.240	3.253	2.658	1.997
Miglioramento del coordinamento tra autorità nazionali e regionali				
Variazione netta entrate				
Variazione netta spese	0	800	1.000	1.500
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.2 MERCATO DEL LAVORO				
Redditi sostitutivi e sistema di protezione sociale per lavoratori atipici				
Variazione netta entrate	223	-869	66	64
Variazione netta spese	14.834	2.379	1.281	1.221
Modalità di lavoro flessibili				
Variazione netta entrate	2	0	0	0
Variazione netta spese	1.911	4.185	9.062	7.785
Sostegno attivo all'occupazione				
Variazione netta entrate	-2.104	-7.115	-3.465	-7.530
Variazione netta spese	268	1.536	759	413
Apprendimento a distanza e competenze digitali				
Variazione netta entrate	0	53	171	186
Variazione netta spese	416	1.033	1.567	1.904
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.3 INVESTIMENTI E LIQUIDITA' DELLE IMPRESE				
Misure per garantire la liquidità delle imprese				
Variazione netta entrate	-1.120	-459	1.040	199
Variazione netta spese	13.696	7.677	2.844	4.754
Anticipo degli investimenti pubblici maturi				
Variazione netta entrate				
Variazione netta spese	150	1.100	0	0
Avvio degli investimenti privati				
Variazione netta entrate	-19	30	-154	-330
Variazione netta spese	74	1.014	957	688
Attuazione degli investimenti sulla transizione verde e digitale				
Variazione netta entrate	-26	-554	-2.355	-2.773
Variazione netta spese	576	3.336	2.197	1.782
Investimenti su ricerca e innovazione				
Variazione netta entrate	0	61	61	61
Variazione netta spese	0	853	1.055	901
Investimenti sul trasporto pubblico sostenibile				
Variazione netta entrate	0	-28	0	0
Variazione netta spese	145	643	158	152
Investimenti sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche				
Variazione netta entrate	-385	-310	0	0
Variazione netta spese	0	27	27	6
Investimenti su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	0	0	0	0
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.4 SISTEMA GIUDIZIARIO E AMMINISTRAZIONE PUBBLICA				
Miglioramento del sistema giudiziario				
Variazione netta entrate	0	211	391	375
Variazione netta spese	0	8	33	0
Miglioramento della pubblica amministrazione				
Variazione netta entrate	0	470	539	565
Variazione netta spese	50	1.337	834	856
TOTALE				
Variazione netta entrate	-7.749	-30.207	-29.694	-36.154
Variazione netta spese	75.917	66.079	25.339	24.359

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. I provvedimenti normativi considerati sono i seguenti: D.L. n.34/2020, D.L. n.76/2020, D.L. n.104/2020, D.L. n.137/2020, D.L. n.183/2020, L. n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021) e D.L. n. 41/2021 (decreto Sostegni). Nell'ambito del D.L. n. 34/2020 è stata considerata anche la soppressione delle clausole di salvaguardia dell'IVA e delle accise. Le variazioni totali nette delle entrate e delle spese non includono gli effetti del Titolo II e della retroazione fiscale contenuti nell'allegato 3 della Legge di Bilancio 2021.

III.4 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

La pandemia ha causato una caduta di entità eccezionale dell'attività economica e un deterioramento di bilancio ineguagliato. Conseguentemente al picco raggiunto dal deficit, stimato pari al -9,5 per cento del PIL, e ad una componente *snow-ball* molto sfavorevole, il rapporto debito/PIL dell'Italia è aumentato di oltre 21 punti percentuali nel 2020, raggiungendo il massimo storico del 155,8 per cento.

La crisi ha interrotto la fase di sostanziale stazionarietà del rapporto debito/PIL degli ultimi anni, alla fine della quale, nel 2019, il debito pubblico si era attestato al 134,6 per cento del PIL. Le stime recenti notificate dall'ISTAT ad Eurostat confermano, infatti, i valori del 2018 e 2019, già rivisti al ribasso con l'aggiornamento dello scorso settembre.

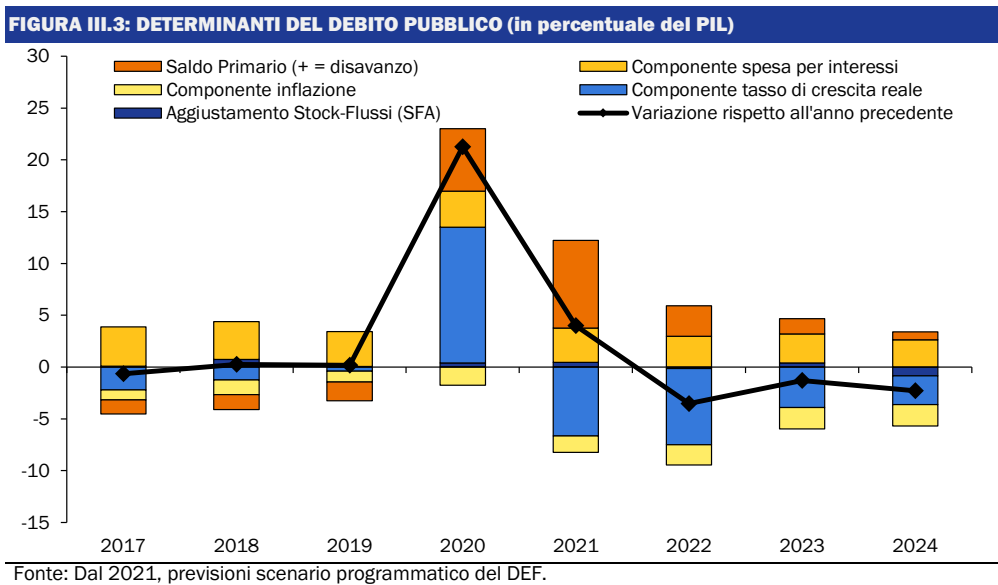
La stima preliminare del rapporto debito/PIL nel 2020 risulta più contenuta del livello previsto nella NADEF 2020, in cui si prevedeva un rapporto debito/PIL del 158,0 per cento, con una variazione di circa +23,4 punti percentuali rispetto al 2019. Il risultato riflette principalmente un andamento dei saldi di cassa migliore delle attese. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2020 si è attestato al 9,5 per cento del PIL, anziché all'11,8 per cento atteso a settembre 2020. Conseguentemente, il tasso di crescita del debito pubblico è stato del 6,8 per cento a fronte dell'8 per cento previsto. La stima del rapporto debito/PIL nel 2020 è molto vicina a quanto prefigurato nel Programma di Stabilità 2020: 155,7 per cento secondo lo scenario con le nuove politiche.

Più nel dettaglio, la differenza di circa -2,2 punti percentuali tra la stima aggiornata e la previsione del rapporto debito/PIL per il 2020 della NADEF è attribuibile per -1,8 punti percentuali alla minore variazione dello stock del debito. La rimanente parte di -0,4 punti percentuali è dovuta alla revisione in lieve rialzo della previsione del PIL nominale.

Guardando alle determinanti dell'aumento del debito, si nota come nel 2020 sia venuto meno l'effetto mitigatore dell'avanzo primario e vi sia stato un effetto *snow-ball* (che quantifica l'impatto automatico della differenza tra gli interessi passivi e la crescita nominale del PIL sulla dinamica del rapporto debito/PIL) molto sfavorevole.

Come già illustrato nei precedenti paragrafi, nel 2020 l'indebitamento netto ha subito un peggioramento di quasi 8 punti percentuali, scontando sia una componente ciclica negativa, conseguente al calo del PIL reale e nominale, sia l'effetto espansivo delle misure discrezionali adottate per mitigare l'impatto economico-sociale della crisi pandemica. L'effetto congiunto di fattori ciclici e discrezionali ha comportato una forte riduzione del saldo primario, fino a raggiungere un deficit primario del 6 per cento del PIL.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO



La componente *snow-ball* ha pesato per quasi 15 punti percentuali sulla variazione annua del rapporto/debito PIL, a causa di una spesa per interessi che ha continuato a viaggiare intorno al 3,5 per cento del PIL, mentre il PIL nominale (e reale) ha subito la forte caduta dovuta alla recessione.

La componente stock-flussi ha contribuito all'aumento del rapporto debito/PIL nel 2020 per circa 0,4 punti percentuali. Ciò è anche dovuto: i) all'appesantimento della parte di stock-flussi relativa alla differenza tra la valutazione dell'impatto delle misure adottate in risposta alla crisi Covid-19 sui saldi con il criterio della competenza e della cassa⁵¹; ii) alla variazione positiva, pari a circa 0,6 punti percentuali di PIL, delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

La prevista ripresa della crescita economica e il riassorbimento del deficit primario, unitamente ai bassi rendimenti attesi, condurranno ad una discesa del rapporto debito/PIL a partire dal 2022.

Infatti, la previsione del rapporto debito/PIL per il 2021 non mostrerà l'inversione di tendenza che era prefigurata nella NADEF 2020, ma sarà pari al 159,8 per cento. Il quadro tendenziale aggiornato peggiora rispetto allo scenario della NADEF a causa sia dello scostamento di bilancio richiesto al Parlamento in gennaio per finanziare le misure di contrasto degli effetti causati dal protrarsi della seconda ondata della pandemia (decreto Sostegni), sia del nuovo scostamento di bilancio che il Governo intende presentare per introdurre nuovi interventi a sostegno della ripresa economica, in risposta alla terza ondata della pandemia ancora in corso.

⁵¹ Si ricorda che l'impatto complessivo del pacchetto di misure adottate in risposta alla crisi ha avuto un impatto stimabile in circa 108,1 miliardi sull'indebitamento netto e in circa 122,1 miliardi sul fabbisogno nel 2020, al netto dei risparmi di bilancio emersi nel 2020.

L'aumento del debito nel 2021 è sospinto dal perdurare di una situazione di bilancio in deficit primario e da una componente stock-flussi che continua ad essere sfavorevole. Diversamente, per l'effetto *snow-ball* si prevede un'inversione di segno, per effetto della ripresa economica sostenuta principalmente dall'impulso espansivo atteso dalle recenti misure di supporto, ma anche dall'avviamento dell'attuazione del programma di investimenti e riforme indicato nel Piano di Ripresa e Resilienza Nazionale che beneficia delle risorse messe a disposizione dal pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea. La stima programmatica del rapporto debito/PIL incorpora, inoltre, l'ipotesi di sostanziale stabilità delle disponibilità liquide del Tesoro.

Nel 2022, il rapporto debito/PIL tornerà a ridursi, con un obiettivo fissato al 156,3 per cento. La riduzione attesa deriverà dal calo del fabbisogno del settore pubblico (di circa -6,8 punti percentuali del PIL rispetto al 2021) e dalla crescita del PIL nominale in lieve accelerazione (+6,2 per cento).

Nel 2023, il rapporto debito/PIL scenderà ulteriormente, collocandosi ad un livello del 155,0 per cento. Il ritmo di discesa sarà lievemente inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al +4,0 per cento, e di un calo più moderato del fabbisogno del settore pubblico, di circa -1,1 punti percentuali del PIL.

Nel 2024, la convergenza del rapporto tra indebitamento netto e PIL all'obiettivo del 3,4 per cento dovrebbe consentire un ulteriore calo 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 dell'ESM, la stima di consuntivo 2020 del rapporto debito/PIL è stata pari al 152,3 per cento, mentre la previsione si colloca al 149,9 per cento nel 2024.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO**TAVOLA III.11 DETERMINANTI DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (% del PIL) (1)**

	2020	2021	2022	2023	2024
Livello (al lordo sostegni) (2)	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
Variazioni rispetto all'anno precedente	21,2	4,0	-3,5	-1,3	-2,3
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico:					
Saldo primario (competenza economica)	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
Effetto <i>snow-ball</i>	14,8	-4,9	-6,3	-3,2	-2,2
di cui: <i>Interessi (competenza economica)</i>	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Aggiustamento stock-flussi	0,4	0,2	-0,2	0,4	-0,9
p. m. : Tasso di interesse implicito sul debito	2,4%	2,2%	2,0%	1,9%	1,8%

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) 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 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.

TAVOLA III.12: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL)(1)

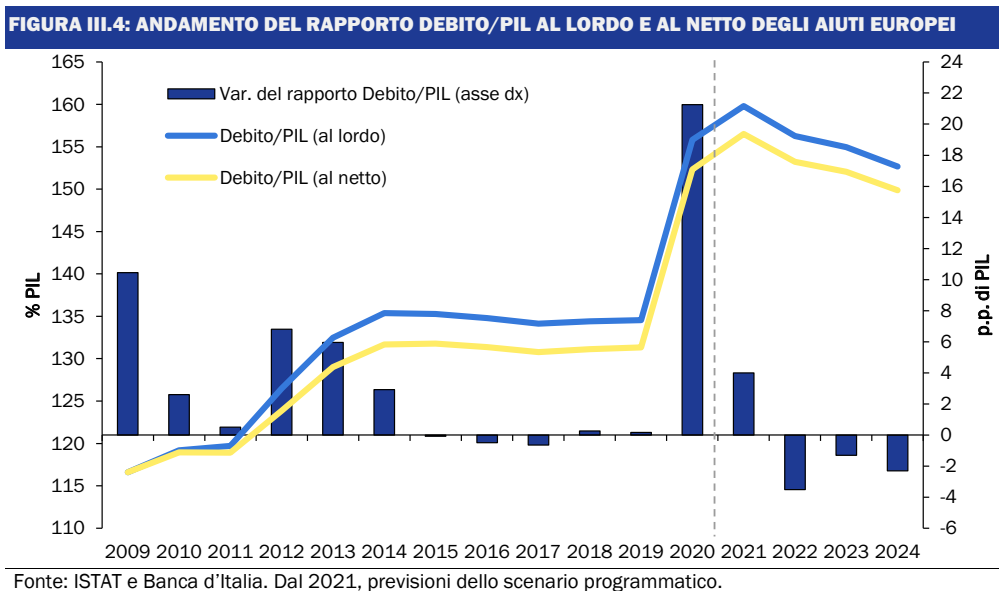
	2020	2021	2022	2023	2024
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.573.386	2.786.584	2.893.545	2.983.444	3.033.993
in % del PIL	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
Amministrazioni centrali (3)	2.499.515	2.715.660	2.825.261	2.917.658	2.970.532
Amministrazioni locali (3)	122.345	119.399	116.760	114.261	111.937
Enti di previdenza e assistenza (3)	144	144	144	144	144
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.515.669	2.729.259	2.836.721	2.927.120	2.978.170
in % del PIL	152,3	156,5	153,2	152,0	149,9
Amministrazioni centrali (3)	2.441.799	2.658.336	2.768.437	2.861.334	2.914.709
Amministrazioni locali (3)	122.345	119.399	116.760	114.261	111.937
Enti di previdenza e assistenza (3)	144	144	144	144	144

(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) 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 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.

(4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****III.5 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI**

Uno dei pilastri fondamentali dell'Unione economica e monetaria è la sostenibilità del debito degli Stati Membri. La regola del debito è stata introdotta nell'ordinamento europeo dal cosiddetto *Six Pack* ed è stata recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (L. n. 243/2012). La regola prevede un percorso di riduzione dell'eccesso di debito pubblico rispetto alla soglia del 60 per cento del PIL ad un ritmo considerato adeguato. L'attuale disciplina fiscale prevede la convergenza del debito all'obiettivo in 20 anni. La programmazione del bilancio pubblico dovrebbe dunque rispettare almeno uno dei seguenti criteri: i) la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta su base annua di 1/20esimo rispetto alla media dei valori dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio di tipo retrospettivo o *backward-looking*) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio prospettico o di tipo *forward-looking*); ii) l'eccesso di debito rispetto al benchmark *backward-looking* è attribuibile al ciclo economico⁵².

Le attuali proiezioni del profilo programmatico del rapporto debito su PIL, pur mostrando un profilo di discesa a partire dal 2022, non consentono il soddisfacimento della regola in nessuna delle configurazioni previste. La tavola III.13 mostra le deviazioni stimate rispetto ai diversi *benchmark* della regola nell'orizzonte della sorveglianza fiscale della Commissione. Nel 2022 la configurazione del rapporto debito pubblico/PIL corretta per la congiuntura

⁵² In tal caso si utilizza un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni i) il numeratore (ossia il debito pubblico) fosse stato corretto per l'impatto del ciclo economico e ii) il denominatore (ossia il PIL nominale) fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

economica è quella che evidenzia il minor scostamento dalla prescrizione della regola di riduzione del debito (4,5 punti percentuali di PIL). In altre parole, se il debito pubblico e il PIL venissero depurati dalle minori entrate e maggiori spese indotte dalla congiuntura eccezionalmente sfavorevole, secondo la metodologia concordata a livello europeo⁵³, il valore conseguito nel 2022 sarebbe di 146,3 punti di PIL. Tale rapporto sarebbe di poco superiore all'obiettivo normativo retrospettivo fissato dalla regola (141,7 p.p. di PIL). Ciò contribuisce ad avvalorare la tesi che il percorso di rientro verso il 60 per cento dovrebbe essere calato sulle specifiche circostanze macro economiche e fiscali che ogni Paese si trova ad affrontare. Da notare che la configurazione più favorevole varia nel tempo a motivo della costruzione dei diversi *benchmark*. Infatti, il *benchmark* retrospettivo prende in considerazione i valori degli ultimi tre anni, mentre il *benchmark* prospettivo valuta il debito previsto anche nell'anno successivo a quello di riferimento. Nel valutare la regola per il 2021, il debito previsto nel 2023 è in grado di minimizzare la distanza dal *benchmark* prospettivo più di quanto faccia la correzione ciclica.

TAVOLA III.13: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO

	Scenario					
	Programmatico			Tendenziale		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	156.3	155.0	152.7	154.7	153.1	150.9
Gap rispetto al <i>benchmark backward looking</i> (% del PIL)	28.6	25.8	14.5	28.6	23.7	13.6
Gap rispetto <i>benchmark forward looking</i> (% del PIL)	14.5	7.1	19.1	13.6	6.4	17.9
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	11.8	10.9	4.5	12.6	9.7	3.6

Il criterio sottostante la regola del debito non è soddisfatto ormai da diversi anni. Dal 2015, quando la regola è entrata pienamente a regime nell'ordinamento italiano, la Commissione ha riscontrato più volte la non conformità dell'evoluzione del debito pubblico Italiano rispetto al sentiero di aggiustamento previsto dalla regola. In conseguenza di ciò, la Commissione ha invitato l'Italia ad illustrare i fattori ritenuti rilevanti a giustificare la deviazione così da poter formulare una valutazione più completa possibile ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il dialogo costruttivo tra il Governo Italiano e le istituzioni europee ha finora consentito di accogliere le ragioni per la posticipazione della riduzione del debito nelle modalità prescritte dai Trattati. Come già argomentato nello scorso Documento di Economia e Finanza⁵⁴, il rispetto della disciplina prevista dal braccio preventivo del PSC nonché l'adozione e implementazione di riforme destinate ad accrescere il potenziale dell'economia italiana hanno finora indotto la Commissione e il Consiglio a non procedere con la procedura di infrazione per il mancato rispetto del sentiero di riduzione del

⁵³ Si veda European Commission, Vademecum Stability and Growth Pact 2019, pag. 49.

⁵⁴ Si veda il Documento di Economia e Finanza 2019, pg. 69, par. III.5 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI.

debito. D'altra parte l'Italia ha più volte contestato l'eccessiva restrizione fiscale implicata dal pieno rispetto della regola in un contesto spesso di condizioni cicliche molto deboli. Dopo il brusco innalzamento del debito legato alla crisi economica (che lo scorso anno ha ridotto il livello del PIL di quasi 10 p.p.) e ai rilevanti deficit di bilancio verificatisi nel biennio 2020-2021, il soddisfacimento della regola del debito è diventato ancora più sfidante, rafforzando le argomentazioni tradizionalmente avanzate dai governi italiani.

A breve la Commissione effettuerà un'analisi congiunta dei Programmi di Stabilità e dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza inviati dagli Stati Membri. In tale contesto, sarà valutata la coerenza della strategia complessiva di bilancio e di messa in atto delle riforme strutturali e degli investimenti contemplati nel Piano. La questione sarà ponderata in funzione delle prospettive di medio termine e di sostenibilità del debito pubblico. Il Piano articolato dal Governo intende offrire una risposta a questa sfida cruciale. Sullo sfondo restano le possibili revisioni della disciplina fiscale europea a cui si è accennato nel paragrafo III.2.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

La presente sezione contiene un'analisi di sensitività di breve periodo degli obiettivi di finanza pubblica rispetto a diversi shock di tipo macroeconomico e finanziario. Si utilizzano diversi approcci. Nella prima parte si valuta il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche facendo uso di una metodologia consolidata dalla Commissione Europea. In particolare, si analizza l'indicatore di rischio S0 che fornisce indicazioni sulla probabilità di crisi di natura fiscale e macro-finanziaria nel breve periodo (relativamente all'anno in corso e a quello immediatamente successivo). Questo approccio è integrato da diversi elementi di valutazione riguardo la tenuta della finanza pubblica italiana lungo un arco temporale corrispondente all'orizzonte previsivo del Programma di Stabilità. Dopo aver commentato le tendenze di graduale allungamento della vita media dei titoli, come risultato della politica di emissioni adottata dal Tesoro, viene presentata un'analisi di sensitività della spesa per interessi a shock sulla curva dei rendimenti.

Successivamente, si mostrano gli effetti sul rapporto debito/PIL di shock che impattano simultaneamente sulla crescita economica, sul saldo primario e sulla curva dei rendimenti; l'analisi in questione è effettuata attraverso una simulazione stocastica dell'evoluzione del rapporto debito/PIL.

La sezione si conclude con una ricognizione delle garanzie emesse dallo stato il cui ammontare, solitamente molto contenuto, è aumentato in maniera sostanziale a seguito dell'indispensabile sostegno fornito dallo stato alle imprese nel corso della crisi economica.

Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

Tradizionalmente la Commissione identifica i rischi legati alla sostenibilità fiscale di breve periodo attraverso un indicatore composito - l'indicatore S0 - in grado di segnalare il livello di attenzione proveniente da un insieme di variabili di natura sia fiscale sia finanziaria e macro economica¹.

¹ L'indicatore S0 è un indice composito di probabilità, costruito sulla base di un'ampia serie di variabili fiscali e finanziarie che in passato hanno dato prova di detenere un potere previsivo rispetto a episodi di stress. La metodologia è spiegata nel lavoro originario di Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", European Economy Economic Papers n. 475. Più precisamente, l'indicatore S0 si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a 12 variabili fiscali e 13 variabili di competitività finanziaria. Per ciascuna di esse si stima un valore soglia il raggiungimento del quale massimizza la probabilità di prevedere l'evento di stress. L'indicatore S0 è calcolato come una media ponderata delle variabili considerate

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

L'indicatore di sostenibilità di breve periodo S0 mira a segnalare la sussistenza di rischi imminenti per le finanze pubbliche derivanti da situazioni di stress identificate, ad esempio, da emissioni molto rilevanti e concentrate di titoli del debito pubblico, oppure dalla perdita di fiducia sui mercati degli emittenti sovrani, o da episodi di alta inflazione. Se l'indicatore o i suoi due sotto indicatori, fiscali e di competitività finanziaria, superano la soglia di attenzione, si evince un potenziale rischio nei prossimi 12 mesi. E' opportuno ricordare che molti degli indicatori dell'area di competitività finanziaria sono presenti anche nel cruscotto utilizzati nella sorveglianza degli squilibri macro economici; ciò a rimarcare il nesso di causalità tra la debolezza del settore finanziario e dell'economia in generale e la vulnerabilità delle finanze pubbliche².

Il nuovo valore di S0 per l'Italia, pubblicato nell'ultimo rapporto sulla sostenibilità del debito della Commissione³ e confermato con i dati di finanza pubblica aggiornati dal Governo, incorpora gli effetti della crisi pandemica e segnala un rischio elevato concentrato nell'area fiscale (si veda Tavola IV.1).

TAVOLA IV.1: HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2021

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzante (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)
	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale interessi-crescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della PA (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)
Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL) (*)
	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mobile a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale
						PIL pro-capite in PPP (%US\$)

Nota: I colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale, calcolata periodicamente dalla Commissione Europea e pubblicate nel Debt Sustainability Monitor. La sigla L1 indica che la variabile si riferisce all'anno precedente.

Fonte: Elaborazione MEF.

(dove i pesi sono dati dalla rispettiva capacità predittiva); esistono due sotto-indici, uno fiscale ed uno finanziario. Il valore complessivo dell'indicatore S0 insieme a quello dei sotto-indici, messi a confronto con le rispettive soglie, sono utilizzati per misurare la probabilità di un imminente shock. In particolare, per l'indicatore S0, un valore superiore alla soglia indica un potenziale rischio nel breve periodo, mentre valori dei sotto-indici superiori alle soglie indicano un rischio concentrato nelle rispettive aree (fiscale o macro-finanziaria).

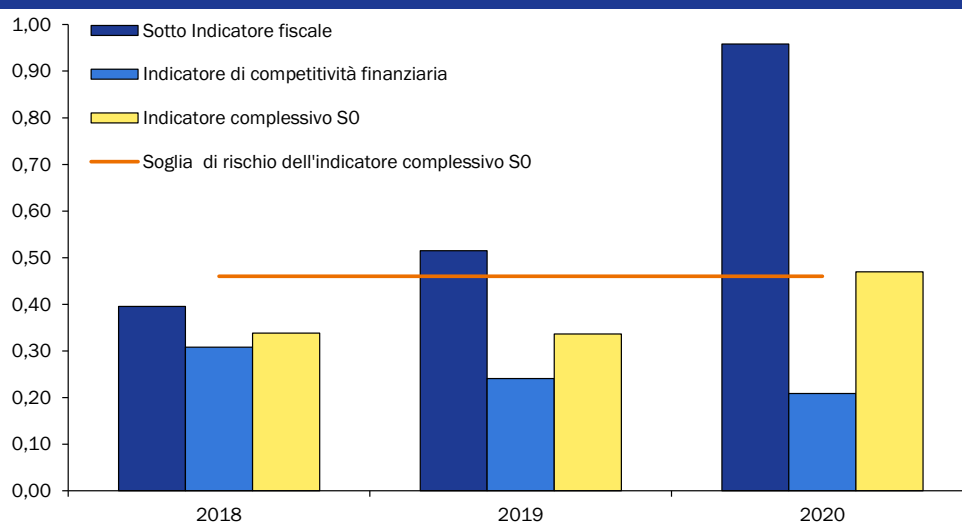
² Tra gli altri, si veda Cerovic, S., Gerling, K., Hodge, A. and Medas, P. (2018), "Predicting Fiscal Crises", IMF Working paper, No. 18 / 181

³ European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020, institutional paper n.143.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La sotto componente fiscale, infatti, raggiunge il valore di 0,96 ben oltre la soglia critica di 0,36. L'alto deficit dovuto all'aumento degli interventi di spesa per rispondere alla pandemia e la contemporanea riduzione delle entrate a seguito della contrazione economica si sono tradotti in maggiori esigenze di finanziamento della pubblica amministrazione. Secondo l'approccio adottato dalla Commissione, per i paesi ad alto debito come l'Italia ciò è fonte di potenziali rischi a breve termine derivanti dalla vulnerabilità alle condizioni di finanziamento prevalenti sul mercato nonché alle aspettative degli investitori.

D'altro canto le variabili di natura macroeconomica e finanziaria non evidenziano rischi imminenti. La maggior parte delle sottocomponenti, anzi, risultano in ulteriore miglioramento rispetto al passato (si veda Figura IV.1). Se da un lato la variazione del del PIL dell'Italia nel 2020 è sopra la soglia di rischio come per tutti i paesi dell'UE, dall'altro si riconosce la solidità della posizione finanziaria delle famiglie e del settore privato (sebbene questa sia riferita ancora all'anno 2019).

FIGURA IV.1: L'INDICATORE S0 E LE SOTTOCOMPONENTI

In ogni caso, la situazione di rischio a breve termine è comune a livello degli Stati dell'Unione Europea. Nel citato rapporto sul debito, la Commissione identifica considerevoli rischi a breve termine per le finanze pubbliche in 11 paesi: Cipro, Croazia, Portogallo, Francia, Slovacchia, Spagna, Finlandia, Romania, Belgio, e Lettonia. Nel precedente esercizio, elaborato prima dell'insorgere della pandemia, nessun paese dell'Unione correva rischi di sostenibilità di bilancio nel breve periodo.

Inoltre, è anche vero che la stessa Commissione riconosce che la situazione generale appare meno critica rispetto alla crisi finanziaria del 2008, grazie a posizioni più solide del settore privato e una minore esposizione esterna. Un ruolo rilevante nell'attutire la crisi è stato giocato, in primo luogo, dall'avvio del programma di acquisto straordinario della Banca Centrale Europea a partire da

marzo 2020⁴. In questa fase gli interventi decisi a livello europeo per fronteggiare la crisi pandemica, *in primis* il dispositivo per la ripresa e la resilienza, contribuiscono a stabilizzare le condizioni di finanziamento del debito pubblico degli Stati dell'area euro con una riduzione dei rischi - anche nel breve termine - sulle finanze pubbliche di tutti i Paesi Membri.

L'impatto del dispositivo per la ripresa e resilienza - da ritenersi indubbiamente un fattore mitigante - non può essere colto dall'indicatore S0 in quanto, come ricordato, è elaborato a partire da dati consolidati riferiti al passato. Per superare i limiti dell'indicatore la Commissione si avvale di ulteriori considerazioni prendendo spunto da un'analisi sulle condizioni di rifinanziamento del debito e da proiezioni, effettuate per tutti gli stati membri, sul fabbisogno lordo da finanziare (*gross financing needs*); quest'ultimo rappresenta il flusso dei pagamenti e obblighi finanziari che il governo affronta per rinnovare la quota del debito in scadenza e coprire il fabbisogno annuo. Nelle proiezioni della Commissione, il fabbisogno lordo da finanziare per l'Italia si mantiene su livelli molto alti: nel 2020 è stimato al 32 per cento del PIL (contro il 20,4 per cento registrato nel 2019). Nell'immediato futuro, il fabbisogno da finanziare rimane sopra la media della zona euro di circa il 20 per cento del PIL⁵.

L'analisi sull'Italia è chiusa dalla constatazione favorevole della riduzione alcune considerazioni sull'andamento dello spread dei titoli pubblici a 10 anni emessi dal governo italiano rispetto al *Bund* tedesco; in particolare si osserva che tale l'evoluzione dello spread ha risentito beneficiato del nuovo clima politico e della cooperazione europea nella predisposizione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La sensitività ai tassi di interesse

La politica di emissione e gestione del debito pubblico, il cui fine è garantire la copertura del fabbisogno del Settore Statale e il rifinanziamento dei titoli in scadenza, ottimizzando la funzione costo-rischio, nel corso del 2020 ha garantito tale obiettivo in un contesto di pandemia per la SARS-COVID-2.

La composizione dello stock dei titoli di Stato a fine 2020, rispetto al 2019, mostra stabilità negli strumenti a breve termine come i BOT, mentre continua la diminuzione (per circa lo 0,4 per cento) della componente a tasso variabile indicizzato all'Euribor a 6 mesi (CCTeu), determinando anche per il 2020 una diminuzione della componente dello stock dei titoli di Stato domestici legata ai tassi di breve termine.

La quota dei BTP nominali ha registrato una leggera diminuzione (per circa lo 0,1 per cento), più che compensata dall'emissione del BTP Futura, una nuova tipologia di titolo destinato agli investitori Retail, caratterizzato da cedola step-up, ossia con cedola fissa, ma modificata nell'arco del corso di vita del titolo, la cui quota sullo stock dei Titoli di Stato è pari a circa lo 0,6 per cento. La quota dei CTZ si è mantenuta stabile rispetto al 2019. In termini di analisi dei soli strumenti

⁴ Un fenomeno, che in altre circostanze sarebbe stato fonte di preoccupazione, quale l'appiattimento della curva di rendimento, in questo caso è stato guidato dalla condotta dell'autorità di politica monetaria.

⁵ Debt Sustainability Monitor, Tavola 2.5 pg. 29.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

domestici, la componente a tasso fisso sullo stock dei titoli di Stato domestici ha registrato un aumento (per circa lo 0,6 per cento).

La componente dei titoli indicizzati all'inflazione, sia quelli legati all'indice europeo HICP che quelli legati all'indice domestico FOI, ha mostrato una diminuzione rispetto al 2019 per circa lo 0,3 per cento. Considerando lo stock dei soli titoli di Stato domestici, ciò si traduce in una riduzione (per circa lo 0,2 per cento) rispetto al 2019 della componente dei titoli linker, complessivamente considerati.

In continuità con lo scorso anno, i titoli esteri hanno segnato un incremento (per circa lo 0,2 per cento) sullo stock dei Titoli di Stato. Infatti, le favorevoli condizioni di mercato hanno consentito emissioni per circa 11,2 miliardi di euro equivalenti, a fronte di scadenze per circa 4,1 miliardi di euro.

Nel corso del 2020 le emissioni complessive sono state pari a circa 550,7 miliardi di euro, in aumento rispetto al 2019. Nell'ambito delle emissioni dei titoli di Stato domestici per circa 539,4 miliardi di euro, rispetto allo scorso anno, la tipologia a breve termine mostra una diminuzione sia dei BOT (per circa il 5,8 per cento) che dei CCTeu (per circa lo 0,6 per cento). Invece, considerando i titoli a tasso fisso il comparto dei titoli con scadenza 7-10 anni ha avuto un forte incremento rispetto al 2019 (circa il 5,3 per cento), a motivo sia di una maggior emissione sulla scadenza 10 anni, sia come conseguenza delle emissioni del BTP Futura caratterizzati da scadenze a 8 anni e 10 anni (circa 2,2 per cento). Inoltre, se si prende in considerazione il comparto dei titoli di Stato con scadenza superiore a 10 anni, le emissioni, rispetto al 2019, sono aumentate per circa lo 0,4 per cento; se si includono anche le emissioni con scadenza a 10 anni, tale incremento risulta essere superiore (per circa il 2,1 per cento).

In conseguenza delle maggiori emissioni sulla parte lunga ed extra lunga della curva dei rendimenti italiana, la vita media dello stock dei titoli di Stato al 31 dicembre 2020 è risultata essere pari a 6,95 anni, in aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2019, pari a 6,87 anni, garantendo così, in continuità con gli anni precedenti, un basso rischio di rifinanziamento del debito e di esposizione ad improvvisi incrementi dei tassi di emissione. A conferma di ciò, anche l'Average Refixing Period, il principale indicatore impiegato per la misura del rischio di tasso, è aumentato da 5,82 anni della fine del 2019 a 6,02 anni della fine del 2020 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,22 anni a 6,41 anni). La durata media finanziaria (duration) dello stock di titoli di Stato è passata da 5,76 anni di fine 2019 a 6,26 anni di fine 2020 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,22 anni a 6,68 anni). Entrambi questi indicatori segnalano una riduzione dell'esposizione del debito alle variazioni ai tassi di interesse. Il costo medio all'emissione per l'anno 2020, pari allo 0,59 per cento, è in diminuzione rispetto al 2019, quando era stato pari all'0,93 per cento. Il costo medio del debito si è attestato sul 2,38 per cento, in diminuzione rispetto al 2019, quando era stato pari al 2,53 per cento.

In sintesi, anche nel 2020, la politica di emissione e di gestione del debito pubblico da parte del Tesoro è stata orientata a perseguire obiettivi di riduzione dell'esposizione ai rischi di rifinanziamento e di interesse tenendo sotto controllo i livelli di costo.

La spesa per interessi di tutte le Amministrazioni Pubbliche (PA), calcolata in base al criterio di competenza economica SEC 2010, nel 2020 ha raggiunto un livello poco superiore ai 57 miliardi di euro, in forte diminuzione, per circa 3 miliardi di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

euro, rispetto al dato del 2019. In termini di percentuale sul PIL, nel 2020 la spesa per interessi della PA è stata uguale al 3,5 per cento, dello 0,1 per cento superiore rispetto al precedente anno, a motivo della decrescita del PIL 2020 rispetto a quello del 2019. Sebbene l'aggregato delle Amministrazioni Locali abbia mostrato una riduzione di lieve entità, la riduzione nella spesa per interessi della PA è da ascrivere alla minore spesa afferente all'aggregato delle Amministrazioni Centrali che mostra una riduzione per circa 2,9 miliardi, nell'ambito della quale la quota più significativa è da ricondurre ai titoli di Stato, per circa 3 miliardi.

Le stime programmatiche circa l'evoluzione futura della spesa per interessi, sono state elaborate sulla base di uno scenario dei tassi di interesse coerente con i tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana (tassi forward) osservati nel periodo di predisposizione delle stime. Si ipotizza uno scenario che nell'arco temporale di stima delinea una crescita graduale dei tassi su tutte le scadenze, con una pendenza della curva dei rendimenti che tende a ridursi nell'ultimo anno di previsione.

Le ipotesi sull'inflazione europea e italiana, necessarie per stimare l'impatto sulla spesa per interessi derivante dai titoli reali (BTP€i e BTP Italia), sono state assunte coerenti con il quadro macro programmatico.

Le previsioni sulle emissioni sono state elaborate in modo da garantire sia il rifinanziamento dei titoli in scadenza che la copertura del fabbisogno di cassa del Settore Statale, la cui dinamica ipotizzata è in decremento nel periodo di stima: si passa dal 12,8 per cento del PIL del 2021, al 2,8 per cento del PIL del 2024. Il maggior livello del Fabbisogno del Settore Statale rispetto a quello ipotizzato nell'arco temporale di stima NADEF 2020, è da ricondurre alle conseguenze economiche dell'emergenza SARS-COVID-2, che hanno prodotto drammatiche conseguenze sul PIL 2020 e sulle stime relative al PIL per l'anno 2021, in decrescita rispetto a settembre 2020, nonché sullo Stock del Debito, in aumento per l'intero periodo previsionale.

A partire dal 2022 si ipotizza un aumento del PIL superiore alle previsioni NADEF 2020, ma l'effetto della contrazione per il PIL nel 2021 non consente di recuperare il livello delle previsioni di settembre 2020. Il Fabbisogno del Settore Statale è previsto in aumento nel 2021 rispetto al 2020 e l'attuale previsione nel periodo di stima è comunque in aumento, se comparata alla NADEF 2020. Tuttavia, l'effetto cumulato di maggior crescita del PIL a partire dal 2022 contrasta in parte il maggior Fabbisogno del Settore Statale ipotizzato. Infatti, nel periodo di stima la spesa per interessi di tutte le PA, secondo il criterio SEC 2010, prevista oggi per il 2021 conferma il valore previsto nella NADEF 2020, pari al 3,3 per cento del PIL, di contro si registra una tendenza alla diminuzione rispetto alle stime di settembre 2020 per gli altri anni di previsione, assumendo un valore pari al 2,6 per cento del PIL nel 2024. Questo risultato è riconducibile anche al fatto che l'andamento dei tassi di interesse sono ipotizzati essere in diminuzione rispetto a quelli della NADEF 2020, così come inferiori sono le ipotesi sull'inflazione media sul periodo di stima legata al quadro macroeconomico sia europeo che italiano. Tassi che implicano 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.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La politica di emissione seguita nel corso degli anni, e protrattasi nel 2020, garantisce una contenuta esposizione ai rischi di rifinanziamento e di interesse. A riprova di questo connotato del debito pubblico italiano è stata analizzata la sensitività ai tassi di interesse, indicatore che analizza gli effetti sulla spesa per interessi dei prossimi quattro anni (calcolata con il criterio di competenza economica SEC2010), derivanti da uno shock significativo sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi. L'esercizio è stata condotto considerando l'intero stock dei titoli di Stato domestici in circolazione. Tenendo conto sia della composizione attuale dello stock dei titoli che di quella futura, derivante dalle ipotesi circa emissioni e gestione coerenti con quelle sottostanti le stime per la spesa per interessi, è stato applicato uno shock permanente per i prossimi quattro anni di 100 punti base su tutta la curva dei rendimenti. Il risultato fa registrare un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,17 per cento nel primo anno, allo 0,39 per cento nel secondo anno, allo 0,55 per cento nel terzo anno e allo 0,67 per cento nel quarto anno. Tali valori confermano pertanto come l'impatto sull'indebitamento netto di uno shock di mercato rilevante e permanente continui ad essere ampiamente diluito nel tempo.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Al fine di fornire un'analisi di sensitività dell'andamento del rapporto debito/PIL che tenga conto simultaneamente dell'incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti, alla crescita economica e alle finanze pubbliche, sono state effettuate delle simulazioni stocastiche che recepiscono la volatilità storica dei tassi di interesse, a breve e lungo termine, della crescita economica in termini nominali e del saldo di bilancio primario. Le simulazioni sono state condotte mediante il metodo Montecarlo, applicando degli *shock* stocastici alla dinamica del rapporto debito/PIL relativa allo scenario di riferimento del presente Documento di Economia e Finanza. Tali *shock* sono simulati sulla base della volatilità storica dei rendimenti (a breve e lungo termine), del tasso di crescita del PIL nominale e del saldo di bilancio primario, e sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1999-2020.

Più nel dettaglio, si ipotizzano due scenari: nel primo, gli *shock* sui saldi primari sono simmetrici, mentre nel secondo viene dato un peso maggiore agli *shock* negativi; gli *shock* sulla crescita nominale e sui tassi di rendimento a breve e lungo termine, in linea con l'approccio seguito dalla Commissione, sono sempre simmetrici e tutti hanno natura temporanea⁶.

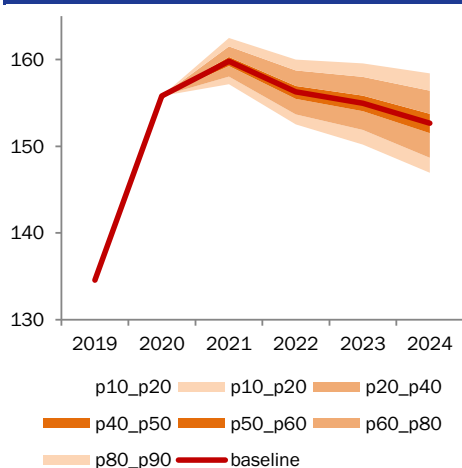
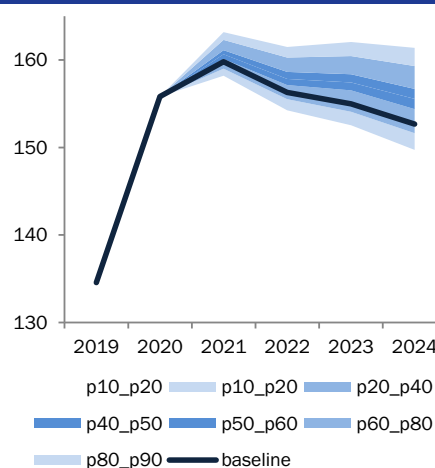
⁶ Per approfondimenti sulla metodologia adottata, si veda Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers 480* e European Commission, 2020, Debt Sustainability Monitor 2019, Institutional Papers 120, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf. La simulazione degli *shock* viene effettuata direttamente sulla variabile fiscale del saldo primario. In linea con il recente DSM 2020, i due scenari presentati non sono distinti per le differenti ipotesi sugli *shock* relativi ai tassi (temporanei o permanenti, come proposto in passato), ma per le ipotesi sugli *shock* relativi ai saldi primari (simmetrici o asimmetrici). Nel caso degli scenari asimmetrici, è posto un limite superiore agli *shock* positivi sul saldo, pari alla metà della deviazione standard della serie storica.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Per ogni anno di previsione del quadro macroeconomico e per ogni tipologia di *shock* sui saldi primari (simmetrico e asimmetrico) è possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata attraverso dei *fan chart* (Figure IV.2A e 2B).

In caso di *shock* simmetrici, il debito si distribuisce intorno a un valore mediano che è pari a circa il 152,6 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale, quasi 18 punti percentuali superiore al dato registrato nel 2019 (134,6), ma di 3,2 punti percentuali inferiore al valore del 2020 (155,8). L'incertezza registrata sui risultati del 2024 è relativamente contenuta, come mostrato da una differenza di circa 11,5 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito previsto risultante. Dopo il brusco innalzamento nel 2020, il rapporto debito/PIL rallenterebbe fortemente la crescita nell'anno successivo, dopodiché, a partire dal 2022, si avvierebbe su un sentiero decrescente in tutti gli scenari simulati. Nel 60 per cento degli scenari, nel 2024 il rapporto debito/PIL sarebbe inferiore al valore registrato nel 2020.

Rispetto a quanto osservato nel caso di *shock* simmetrici, gli *shock* asimmetrici determinano una distribuzione del rapporto debito/PIL di analoga ampiezza intorno allo scenario centrale, ma la tendenza e il livello si differenziano in modo visibile. Il valore mediano di fine periodo è di 155,5, circa 21 punti percentuali in più rispetto al dato del 2019 e più basso di 0,3 punti percentuali rispetto al valore del 2020 (155,8). Dopo l'innalzamento del 2020-2021, nel 60 per cento degli scenari simulati la dinamica del rapporto debito/PIL risulta decrescente a partire dal 2022, nei restanti casi la traiettoria è sostanzialmente stabile lungo l'orizzonte.

FIGURA IV.2A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK SIMMETRICI**FIGURA IV.2B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK ASIMMETRICI**

Nota: I grafici riportano il 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL ottenuta con la simulazione stocastica. Fonte: Elaborazione MEF.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

FOCUS

Garanzie pubbliche

Al 31 dicembre 2020 lo stock di garanzie concesse dallo Stato e dalle amministrazioni locali ha raggiunto 215.491 milioni, pari al 13,0 per cento del PIL. L'aumento molto rilevante rispetto al 2019, di quasi 130.000 milioni, è ascrivibile prevalentemente alle garanzie concesse per sostenere la liquidità delle imprese a seguito della crisi economica provocata dall'emergenza COVID-19. Le garanzie preesistenti alla crisi segnano, invece, una riduzione, soprattutto quelle in favore del settore finanziario. L'espansione delle garanzie pubbliche ha riguardato esclusivamente quelle concesse dallo Stato, mentre l'esposizione delle amministrazioni locali rimane stabile attorno ad un livello dello 0,2 per cento del PIL.

TAVOLA R.1: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE (milioni di euro)

	2019		2020	
	Livello	% del PIL	Livello	% del PIL
Stock garanzie	85.800	4,8	215.491	13,0
settore finanziario (1)	25.112	1,4	13.396	0,8

(1) Banche italiane, Cassa Depositi e Prestiti e GACS.

Garanzie legate all'emergenza COVID-19

Al fine di tutelare la liquidità e l'accesso al credito delle imprese duramente colpite dalla crisi economica, nel corso del 2020, si è agito su più fronti.

Con il D.L. n. 18/2020 (decreto 'Cura Italia'), il **Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese**⁷ è stato notevolmente ampliato, in termini sia di dotazioni, sia di operatività. Questo fondo ha storicamente assunto un ruolo centrale negli interventi di politica economica in chiave anticiclica, di conseguenza, è risultato lo strumento maggiormente utilizzato durante la crisi, con un aumento di 90.490 milioni rispetto al 2019 che spiega quasi il 70 per cento della variazione annua complessivamente registrata. Al 31 dicembre 2020, il debito residuo garantito risulta pari a 116.991⁸ milioni, di cui 96.492 milioni (5,8 per cento del PIL) attribuibili alle garanzie connesse all'emergenza COVID-19.

Inoltre, l'art. 56 del decreto Cura Italia ha stabilito la possibilità per imprese e professionisti di beneficiare del divieto di revoca, della proroga e della sospensione sui finanziamenti in essere (cd. "moratorie"). Gli istituti finanziari possono richiedere al Fondo di garanzia una copertura sussidiaria del 33 per cento, senza valutazione del merito di credito del soggetto beneficiario finale. A tal fine, il decreto ha istituito un'apposita sezione speciale del Fondo centrale, con una dotazione iniziale di 1.400 milioni per l'anno 2020⁹.

L'articolo 1 del D.L. n. 23/2020 (decreto Liquidità) ha istituito un nuovo fondo di garanzia, cd. **Garanzia Italia**, gestito da SACE S.p.A., con un massimale previsto di 200 miliardi, per favorire l'accesso al credito di imprese piccole, medie e grandi. Alla fine del 2020 le garanzie concesse hanno raggiunto un livello di 19.179 milioni (1,2 per cento del PIL), contribuendo all'incremento complessivo.

⁷ Si tratta di uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; riassicurazione/controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati.

⁸ L'ammontare si riferisce solo alle garanzie su cui sussiste un'esposizione dello Stato, in quanto una quota è coperta dai fondi di garanzia dell'UE.

⁹ A inizio 2021, le richieste di garanzia al Fondo ai sensi dell'art. 56 del decreto Cura Italia hanno riguardato prestiti e linee di credito per un importo finanziato di circa 4,8 miliardi, come indicato nel [Comunicato n. 8 del 13 gennaio 2021](#) della Task Force sull'attuazione delle misure a supporto della liquidità di famiglie e imprese. Per maggiori dettagli sulle altre misure a supporto della liquidità a favore di imprese e famiglie adottate in risposta all'emergenza COVID-19, quali ad esempio le moratorie sui prestiti e l'ampliamento Fondo Gasparrini, si rimanda al Capitolo V di questo Documento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Infine, l'articolo 35 del D.L. n. 34/2020 (decreto Rilancio) ha introdotto una nuova forma di riassicurazione da parte di SACE, pari al 90 per cento, dei **crediti commerciali assicurati** da imprese di assicurazione private che aderiscano al programma mediante apposita convenzione. Tale convenzione è stata attivata a fine 2020 e le garanzie riassicurate da SACE ammontano a 2 miliardi (0,1 per cento del PIL), pari al massimale previsto per legge.

La tavola riportata qui sotto, richiesta dalla Commissione Europea quale contenuto aggiuntivo del Programma di Stabilità di quest'anno, fornisce la quota di garanzie del 2020 attivate in risposta all'emergenza sanitaria, la data di adozione e il massimale teorico stabilito per legge (ove presente), accanto all'ammontare effettivamente concesso (tiraggio).

TAVOLA R.2: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE NEL 2020 (% del PIL)

	Misure	Data di adozione (1)	Ammontare massimo di passività potenziali	Tiraggio
In risposta al COVID-19	Fondo centrale di garanzia per le PMI	17/03/2020	n.d.	5,84
	SACE- Garanzia Italia	8/04/2020	12,11	1,16
	Assicurazioni crediti commerciali	19/05/2020	0,12	0,12
	Subtotale			7,12
Altre	Fondo centrale di garanzia per le PMI			1,24
	TAV S.p.A.			0,06
	Aiuti al salvataggio delle imprese			0,00
	Garanzie delle amministrazioni locali			0,16
	GACS			0,63
	Emissioni obbligazionarie CDP S.p.A.			0,18
	Fondo di garanzia prima casa			0,53
	Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE			3,08
	Garanzia dello Stato a favore di ILVA			0,02
	Garanzie <i>Green New Deal</i>			0,01
Subtotale			5,92	
TOTALE			13,05	

1) La data fa riferimento al provvedimento legislativo o decreto ministeriale che ha introdotto o rivisto lo schema di garanzia.

Così come altri Paesi europei, l'Italia ha utilizzato l'estensione delle garanzie pubbliche quale strumento di supporto alle attività produttive colpite dalla crisi dovuta alla pandemia, anche grazie al *Temporary Framework* europeo in tema di aiuti di Stato introdotto a marzo 2020. Il volume di garanzie pubbliche del nostro Paese (4,8 per cento del PIL nel 2019), pur in leggera crescita negli ultimi anni a fronte delle garanzie concesse per sostenere il sistema finanziario, si è mantenuto su un livello inferiore a quello dei principali partner europei, suggerendo la presenza di un ampio margine di intervento. Il livello di garanzie effettivamente concesso nel 2020 a fronte della crisi epidemica, pari al 7,1 per cento del PIL, è nettamente inferiore al massimo potenziale previsto per legge. Inoltre, sebbene vi sia ancora scarsa disponibilità di dati omogenei e comparabili, le prime analisi evidenziano che le differenze dell'Italia rispetto a Francia, Spagna, e in qualche misura Germania, sono molto limitate, sia per il volume di garanzie concesse, sia per le caratteristiche delle garanzie stesse¹⁰.

¹⁰ Cfr. Anderson, J., F. Papadia and N. Véron (2021) 'COVID-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies', Working Paper 03/2021, Bruegel. Con riferimento alle sole garanzie legate all'emergenza COVID-19, per tutti i Paesi europei esaminati nel paper è stimato un volume di garanzie inferiore al 10 per cento del PIL (con riferimento al PIL del 2019). Nel dettaglio, le stime preliminari per gli altri Paesi sono le seguenti: Germania 1 per cento del PIL, Francia 5 per cento del PIL, Regno Unito 5 per cento del PIL, Spagna 9 per cento del PIL.

IV. SENSIBILITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

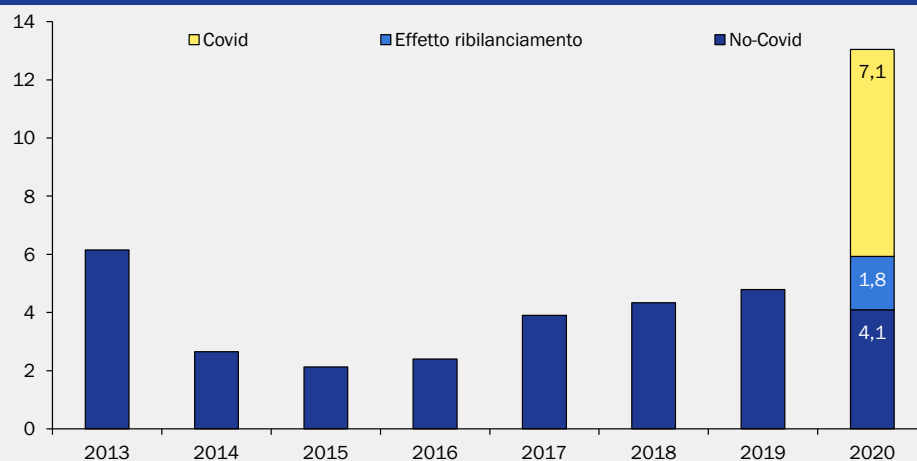
Revisione del sistema di riassicurazione SACE a supporto dell'export

Oltre alle misure previste specificatamente per le imprese in difficoltà a causa della crisi, l'articolo 2 del decreto Liquidità ha rafforzato il ruolo del MEF nel supporto all'export e all'internazionalizzazione delle imprese, rivedendo il sistema di coassicurazione tra SACE S.p.A. e lo Stato degli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE in ambito export. Tale sistema era già operativo attraverso il **Fondo di Garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE**, con cui lo Stato riassicura, a titolo oneroso, quota parte dei rischi non di mercato già assunti da SACE S.p.A. per operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana o società di rilevante interesse nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute per il sistema economico produttivo del Paese, che sono in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o Paesi di destinazione.

Il nuovo sistema introdotto dal decreto Liquidità ha disposto l'aumento della quota assicurata dallo Stato dal 10 al 90 per cento, con riferimento sia agli impegni in essere già assunti da SACE, sia delle future nuove operazioni ancora da deliberare. Il ribilanciamento 90 per cento Stato – 10 per cento SACE ha comportato un trasferimento di esposizione allo Stato quantificato in 30.242 milioni (1,8 per cento del PIL), pari cioè ad oltre la metà del Fondo di Garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE. Quest'ultimo al 31 dicembre 2020 ha raggiunto 50.944 milioni (3,1 per cento del PIL).

Garanzie preesistenti non direttamente legate all'emergenza COVID-19

Come detto, le altre categorie di garanzie preesistenti alla crisi mostrano una flessione rispetto al 2019, scendendo ad un livello pari al 4,1 per cento del PIL. La percentuale non considera l'effetto derivante dal ribilanciamento della riassicurazione dello Stato in favore di SACE in ambito export (cfr. Figura R.1).

FIGURA R.1: GARANZIE PUBBLICHE NEL 2020 (% del PIL)

Fonte: Fino al 2019 dati Eurostat. Per il 2020, elaborazione MEF.

Nota: Con il termine effetto ribilanciamento si fa riferimento all'effetto derivante dalla riforma ai sensi dell'art. 2 del D.L. 23/2020, secondo la quale passa dal 10 al 90 per cento la quota assicurata dallo Stato degli impegni, in essere o nuovi, assunti da SACE nell'ambito del sostegno all'export e all'internazionalizzazione, con conseguente aumento del volume di esposizione dello Stato e contestuale miglioramento della qualità del portafoglio complessivo grazie alla diminuzione del rischio di concentrazione.

In particolare, il complesso delle garanzie concesse ad istituti del settore finanziario, inclusive di banche, GACS e quelle relative alla Cassa Depositi e Prestiti è stato pari a circa

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

13.396 milioni (0,8 per cento del PIL), in diminuzione di 11.716 milioni rispetto al 2019. Tra queste, il debito residuo sulle garanzie concesse alle banche italiane, per le passività sui titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito, risulta nullo.

Fanno eccezione le garanzie in favore delle famiglie per la prima casa, aumentate in totale di 1.973 milioni rispetto al 2019, e le nuove garanzie *Green New Deal* introdotte a luglio 2020 pari a 167 milioni.

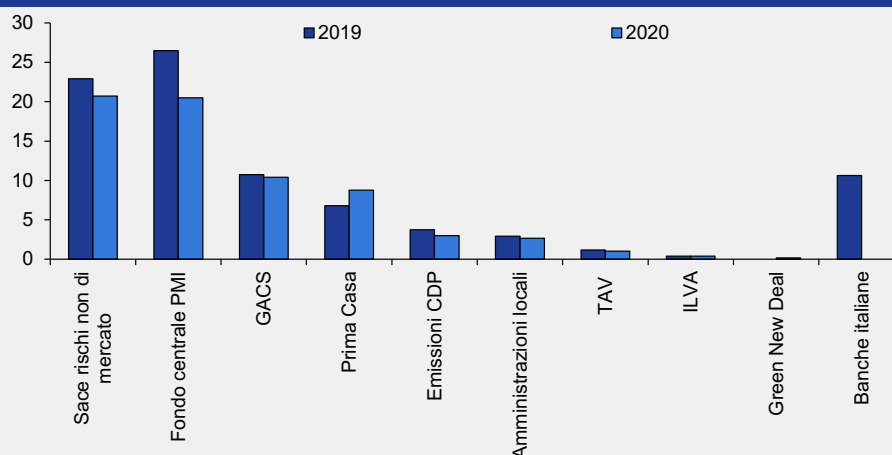
Le garanzie pubbliche non legate alla crisi pandemica sono riepilogate qui di seguito:

- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese*. Il debito residuo garantito che esula da quanto concesso in risposta alla crisi è di circa 20.499 milioni.
- *TAV S.p.A.* Il Ministero dell'Economia e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2020 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.003 milioni.
- *GACS (Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze)*. È uno strumento che il Tesoro mette a disposizione degli operatori del credito e della finanza per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie. Lo Stato garantisce soltanto le *tranche senior* dei portafogli di *Non Performing Loans* cartolarizzati, ossia quelle più sicure, che sopportano per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese: non si può procedere al rimborso delle tranche più rischiose, se non sono prima state integralmente rimborsate le *tranche senior* garantite dallo Stato. Il prezzo della garanzia è di mercato, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea, che concorda sul fatto che lo schema non contempli aiuti di Stato distorsivi della concorrenza. Al 31 dicembre 2020, il debito residuo garantito è pari a 10.396 milioni.
- *Garanzie assunte dalle amministrazioni locali*. I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2020, il debito residuo garantito risulta pari a circa 2.643 milioni.
- *Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.* Con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 2545027 del 24 dicembre 2015, è stata concessa la garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un ammontare massimo complessivo di 5 miliardi, al fine di assicurare il reperimento delle risorse per lo svolgimento dell'attività di finanziamento pubblico. Al 31 dicembre 2020, sono state concesse garanzie per l'importo complessivo di 3.000 milioni.
- *Fondo di garanzia per la prima casa* (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. Nel 2020, le garanzie in essere risultano pari a 8.768 milioni.
- *Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA*. Le garanzie sono concesse su finanziamenti di importo fino a 400 milioni erogati dal sistema bancario in favore dell'organo commissariale di ILVA S.p.A., al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione. Al 31 dicembre 2020, sono state concesse garanzie per l'intero importo di 400 milioni.
- *Garanzie SACE Green New Deal*. Nuovo strumento introdotto con il D.L. n. 76/2020, finalizzato al supporto di nuovi progetti o investimenti di aziende di qualsiasi dimensione in grado di agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare, favorire l'integrazione dei cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni per la

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

produzione di beni e servizi e facilitare la transizione verso una mobilità sostenibile, multimodale e intelligente al fine di ridurre l'inquinamento. Al 31 dicembre 2020 il volume di garanzie concesse ammonta a 167 milioni.

FIGURA R.2: GARANZIE PUBBLICHE NO COVID NEL 2019 E 2020 (miliardi di euro)



Fonte: Elaborazione MEF.

Nota: Il Fondo di garanzia SACE per rischi non di mercato esclude l'effetto ribilanciamento Stato-SACE, mentre il Fondo Centrale di garanzia per le PMI include solo la quota non legata all'emergenza COVID-19.

Stanziamenti di legge assegnati ai fondi di garanzia al 31/12/2020

A copertura delle possibili escussioni previste negli anni futuri, i provvedimenti normativi adottati hanno progressivamente rafforzato la dotazione dei seguenti fondi di garanzia contabilizzati nel bilancio dello Stato:

- **Fondo Centrale di garanzia per le PMI:** 15,2 miliardi per il periodo 2021/2027¹¹, di cui:
 - 2,8 miliardi ai sensi della Legge di Bilancio per il 2020;
 - 7,3 miliardi ai sensi dell'articolo 64, comma 1, D.L. 14 agosto 2020, n. 104 (cd. decreto agosto);
 - 4,5 miliardi ai sensi dell'articolo 1, comma 246, della Legge di Bilancio per il 2021.
 - 0,6 miliardi ai sensi di altre disposizioni.
- **Garanzia Italia e Garanzia a Mercato¹²:**
 - 29,3 miliardi.
- **Garanzia sulle assicurazioni sui crediti commerciali¹³:**
 - 1,7 miliardi.

¹¹ Parte di questi fondi sono stati destinati alla Sezione speciale per le moratorie, inizialmente prevista di 1,4 miliardi per il 2020 e poi finanziata per 300 milioni per il 2021 dalla Legge di bilancio 178/2020 art. 1 commi 248-254.

¹² Art. 1 e art. 2, comma 1, lettera c del D.L. n. 23/2020 e art. 31 del D.L. n. 34/2020.

¹³ Art. 31 del D.L. n. 34/2020.

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

In questa sezione si presenta un'analisi di sensitività sul profilo del rapporto debito/PIL basata su insiemi di ipotesi che impattano in modo congiunto sulla crescita del PIL, sulla curva dei rendimenti e sui saldi primari di bilancio. Ciò consente di estrapolare scenari alternativi di proiezione della dinamica del rapporto debito/PIL lungo un orizzonte che si estende fino al 2032. Considerata la rilevanza strategica del piano di investimenti Next Generation EU (NGEU), accanto a uno scenario intermedio, vengono proposti due scenari che recepiscono, rispettivamente, i pieni effetti del NGEU (NGEU-Fully-ON) e l'assenza degli effetti del NGEU ("NGEU-OFF").

Lo scenario intermedio (o "2024") coincide fino al 2024 con il quadro programmatico del presente Documento di Economia e Finanza, già presentato nei precedenti capitoli. Nel medio periodo, a partire dal 2025, la crescita economica è allineata a quella del PIL potenziale stimato con la metodologia "t+10" sviluppata dal *Output Gap Working Group* del *Economic Policy Committee*. Per quanto riguarda la finanza pubblica, nel medio periodo il saldo primario strutturale è pari al valore previsto per il 2024 corretto per la variazione delle entrate associate ai redditi proprietari della PA (*Property Income*, PI), ottenute come da metodologia illustrata nell'*Ageing Report* della Commissione Europea del 2018, e per le spese connesse all'invecchiamento (*Age Related Expenditures*, AGE), stimate dalla Ragioneria Generale dello Stato a partire dal quadro macroeconomico tendenziale sottostante il presente documento¹⁴.

Gli interessi annuali, che concorrono a stimare la dinamica del debito, sono calcolati - a partire dagli attuali tassi di mercato e i conseguenti tassi *forward* impliciti nell'attuale curva dei rendimenti - con il modello SAPE del Tesoro, che è alimentato dalla base dati dello *stock* dei titoli di stato attuale e previsionale. Il rapporto debito/PIL è prolungato assumendo, come punto di partenza, la composizione e la struttura per scadenza dello *stock* di debito sottostante l'ultimo anno di previsione (2024).

Lo scenario che tiene in considerazione i pieni effetti del Next Generation EU (NGEU-Fully-ON) presenta le seguenti caratteristiche: si basa sul un quadro macroeconomico programmatico prolungato fino al 2026, che tiene conto dei maggiori effetti sulla crescita degli investimenti collegati al piano NGEU che avranno luogo nel biennio successivo all'arco temporale del Programma di Stabilità¹⁵ (2025-2026). Il PIL potenziale è stimato tenendo conto delle previsioni per il 2025-2026 e, successivamente al 2026, il PIL reale è proiettato in accordo con la metodologia t+10. Lo scenario ipotizza altresì, a partire dal 2021, un graduale abbassamento della parte lunga della curva dei rendimenti rispetto al livello della curva dello scenario "2024" fino a 50 punti base; successivamente al 2025, la riduzione è mantenuta costante. Tale scostamento sarebbe associato a un diminuito premio del rischio dell'emittente sovrano rispecchiato da una riduzione dello *spread*

¹⁴ Per i dettagli metodologici, si veda: "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Rapporto n. 21", redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, disponibile su: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/.

¹⁵ Un esercizio analogo è stato presentato all'interno della NADEF 2020, con la differenza che la maggior crescita era riferita al triennio 2024-2026, dal momento che l'orizzonte temporale della NADEF terminava nell'anno 2023.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

nei confronti della Germania. L'evoluzione del profilo dei tassi sarebbe legata al consolidarsi di aspettative di crescita più favorevoli in ragione dell'efficace implementazione delle misure del NGEU. Infine, lo scenario incorpora anche l'ulteriore miglioramento del saldo primario di bilancio dichiarato dallo scenario programmatico prolungato al 2026.

Il terzo scenario alternativo sconta invece l'assenza degli effetti del Next Generation Eu ("NGEU-OFF") ed è ottenuto "per sottrazione". La Direzione I del Dipartimento del Tesoro ha calcolato gli impatti dell'insieme degli investimenti (e delle altre misure) contemplati dal NGEU sul PIL e su tutte le principali variabili macroeconomiche. Il profilo di crescita del PIL è ottenuto sottraendo tali impatti dal quadro macroeconomico programmatico al 2026, che - invece - sconta la piena attuazione del NGEU. Per quanto riguarda i tassi di interesse, si assume dal 2022 uno spostamento permanente verso l'alto di 50 punti base dell'intera curva. Tale esito sarebbe spiegato da peggiori prospettive di crescita. Maggiori dettagli sulle modalità di simulazione e su ipotesi aggiuntive adottate sono contenuti nel Focus "Le ipotesi di sensitività nel medio periodo".

FOCUS**Le ipotesi di sensitività nel medio periodo**

Lo scenario "2024" recepisce, negli anni 2021-2024, i tassi di crescita del PIL reale e potenziale del quadro macroeconomico sottostante il presente Documento di Economia e Finanza. Per gli anni successivi al 2024, in linea con la metodologia denominata "t+10" utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *EPC-Output Gap Working Group* (OGWG), il tasso di crescita del prodotto potenziale è proiettato in base al modello della funzione di produzione, estrapolando le variabili relative ai singoli fattori produttivi con tecniche statistiche (è il caso della *Total Factor Productivity*, TFP, che nel 2032 raggiunge un tasso di crescita pari circa allo 0,6 per cento) o assumendo che convergano nel 2032 verso parametri strutturali (è il caso del *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, NAWRU, che converge a un valore ancora pari al 9,05 per cento¹⁶). L'*output gap* chiude linearmente nei tre anni successivi al 2024 (si azzerà nel 2027). Il PIL sottostante il calcolo del rapporto debito/PIL è dunque prolungato in tale triennio in ragione della chiusura dell'*output gap* e successivamente si muove in linea con la crescita del PIL potenziale. Inoltre, il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d'inflazione calcolato sull'indice dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2027. Coerentemente con l'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario strutturale del 2025 viene mantenuto costante al livello del 2024 (-1,1 per cento) fino al 2032; fanno eccezione le componenti di spesa *age-related* e *property income*, che determinano un lieve e graduale peggioramento del saldo. Il tasso d'interesse implicito e la spesa per interessi sono calcolati impiegando il modello SAPE del Dipartimento del Tesoro¹⁷.

Lo scenario "NGEU-F-ON" recepisce in pieno gli effetti del Next Generation EU. Rispetto allo scenario "2024", la stima del PIL potenziale considera le previsioni del quadro macroeconomico programmatico per il periodo 2021-2026. La metodologia t+10, è utilizzata a partire dal 2027. L'*output gap* si chiude linearmente al 2029. Per effetto del prolungamento dell'orizzonte temporale, l'avanzo primario viene mantenuto costante al suo livello strutturale del 2026 fino alla fine dell'orizzonte di previsione, sempre tenendo conto delle spese *age-related* e delle *property income*. Il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2029, ovvero nell'anno di chiusura dell'*output gap*. Per quanto riguarda i tassi di interesse, si ipotizza un

¹⁶ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al presente Documento alla sezione III.4.

¹⁷ Il calcolo del debito e della spesa per interessi è effettuato a partire dalla proiezione del saldo primario.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

graduale abbassamento della parte lunga della curva dei rendimenti rispetto al livello della curva dello scenario "2024", pari a 10 punti base ogni anno fino ad arrivare a fine 2025 a una riduzione di 50 punti base. Successivamente al 2025, la riduzione è mantenuta costante a 50 punti base.

enario "NGEU-OFF" scorpora in pieno gli effetti del Next Generation EU. Contrariamente allo scenario "NGEU-ON", non si dispone di un quadro macroeconomico completo; tuttavia, si è proceduto alla stima tenendo conto di tutta l'informazione (fornita in termini di scostamenti percentuali, ovvero impatti) necessaria alla stima del PIL potenziale e alla costruzione di uno scenario di sostenibilità del debito fino al 2032¹⁸. L'*output gap* si chiude linearmente al 2029. L'avanzo primario per il periodo 2021-2026 è ottenuto modificando le entrate e le spese del quadro di riferimento sottostante lo scenario "NGEU-F-ON" tenendo conto delle elasticità alle poste di bilancio e della differente stima di PIL potenziale¹⁹; a partire dal 2027, si assume che l'avanzo primario sia mantenuto costante al livello del saldo strutturale del 2026, sempre tenendo conto delle spese *age-related* e delle *property income*. Per quanto riguarda i tassi di interesse, si assume uno spostamento verso l'alto di 50 punti base permanente di tutta la curva dei tassi a partire dal 2022.

li scenari di sensitività "NGEU-F-ON" e "NGEU-OFF", l'ancora del NAWRU e il tasso di crescita della TFP strutturale convergono verso valori, rispettivamente, più e meno favorevoli rispetto allo scenario "2024", dovendosi tenere conto dell'effetto strutturale della implementazione (o mancata implementazione) del piano NGEU. In particolare, per lo scenario "NGEU-F-ON" il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2034 su un valore di 1 punto percentuale inferiore rispetto all'ancora dello scenario "2024", mentre il tasso di crescita della TFP converge a 0,5 punti percentuali al di sopra del livello registrato nello scenario "2024" nel 2032, quindi a circa 1,1 per cento. Per contro, nello scenario "NGEU-OFF" il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2034 su un valore di 1 punto percentuale superiore rispetto all'ancora dello scenario "2024", mentre il tasso di crescita della TFP converge a 0,5 punti percentuali al di sotto del livello registrato nello scenario "2024" nel 2032, quindi a circa 0,1 per cento.

avola R.1 illustra le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL.

¹⁸ Nel periodo 2021-2026 la minore crescita è determinata sottraendo alla variazione del PIL dello scenario NGEU-F-ON la stima dell'impatto sul PIL degli effetti del NGEU stimati dal modello QUEST, che saranno descritti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Con lo scopo di prolungare la simulazione al 2032 utilizzando, come negli altri due scenari, la metodologia t+10, si è proceduto come descritto in seguito. Dal momento che le stime effettuate non forniscono il dettaglio degli impatti su tutte le variabili necessarie per derivare il prodotto potenziale (ad esempio, in termini di differenziale tra occupati di contabilità nazionale e Unità Lavorative Annue, ULA) si è fatto ricorso al modello ITEM, costruendo una simulazione che, a parità di variazione di investimenti, desse luogo agli stessi effetti sul PIL stimati dal modello QUEST. Per ottenere tali effetti si è aumentata la componente esogena di Produttività Totale dei Fattori. Un tale approccio è sostanzialmente compatibile con la natura delle simulazioni effettuate in QUEST, in quanto in quest'ultimo modello lo *shock* è stato attribuito alla componente ad alta produttività degli investimenti. Le variazioni di tutte le variabili necessarie alla stima del prodotto potenziale sono state applicate alle previsioni contenute nel Quadro Macroeconomico sottostante il presente Documento (considerando i dati fino al 2026), consentendo di costruire per esse un sentiero alternativo a partire dal quale si è effettuata la stima delle componenti del prodotto potenziale secondo la metodologia concordata a livello europeo. Tale stima, proiettata oltre il 2027 secondo la metodologia t+10, ha costituito il sentiero del PIL dello scenario "NGEU-OFF".

¹⁹ Per maggiori dettagli, si veda la Nota Metodologica allegata al presente Documento alla sezione III.3.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

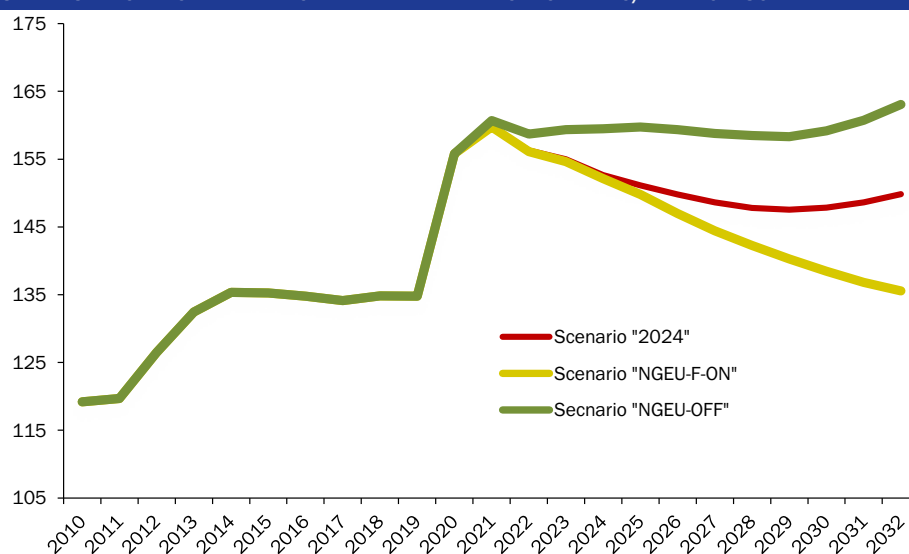
TAVOLA R.1: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI			
	"NGEU-F-ON"	Scenario "2024"	"NGEU-OFF"
Curva dei rendimenti	<p>a) 2021-2025: curva dei rendimenti dello scenario "2024" ridotta di 10 bp ogni anno fino ad arrivare a fine 2025 a una riduzione di 50 bp</p> <p>b) 2026-2032: la riduzione è mantenuta costante a 50 bp</p>	<p>a) 2021-2024: curva dei rendimenti scenario DEF programmatico</p> <p>b) 2025-2032: curva dei rendimenti costante</p>	<p>2022-2032: incremento di 50 bp rispetto allo scenario "2024"</p>
PIL	<p>a) 2021-2024: scenario base del DEF</p> <p>b) 2025-2026: crescita coerente con scenario "NGEU-F-ON" (1,4 in entrambi gli anni)</p> <p>c) 2027-2034: convergenza a un valore del NAWRU pari a 1 p.p. minore dello scenario "2024" e a un tasso di crescita della TFP di 0,5 p.p. superiore allo scenario "2024"</p>	<p>a) 2021-2024: scenario base del DEF</p> <p>b) 2025-2032: convergenza secondo metodologia OGWG t+10 (NAWRU a 9,05%, tasso di crescita della TFP a 0,6%)</p>	<p>a) 2021-2026: crescita coerente con scenario "NGEU-OFF" (rispettivamente -0,6, -0,6, -0,7, -0,8, -0,6 e -0,3 p.p. rispetto allo scenario NGEU-ON)</p> <p>b) 2027-2034: convergenza a un valore del NAWRU pari a 1 p.p. maggiore dello scenario "2024" e a un tasso di crescita della TFP di 0,5 p.p. inferiore allo scenario "2024"</p>
Avanzo primario	<p>a) 2021-2024: avanzo primario dello scenario DEF programmatico</p> <p>b) 2025-2026: miglioramento coerente con un aggiustamento medio annuo dell'indebitamento netto pari a 0,5 p.p. annui</p> <p>b) 2027-2032: avanzo primario strutturale pari al livello del 2026 e corretto per la variazione delle spese <i>age-related</i> e delle <i>property income</i></p>	<p>a) 2021-2024: avanzo primario dello scenario DEF programmatico</p> <p>b) 2025-2032: avanzo primario strutturale pari al livello del 2024 e corretto per la variazione delle spese <i>age-related</i> e delle <i>property income</i></p>	<p>a) 2021-2026: avanzo primario ottenuto tenendo conto delle elasticità alle poste di bilancio a partire dalle ipotesi di finanza pubblica dello scenario "NGEU-F-ON"</p> <p>b) 2027-2032: avanzo primario strutturale pari al livello del 2026 e corretto per la variazione delle spese <i>age-related</i> e delle <i>property income</i></p>
Inflazione	<p>a) 2021-2024: scenario "2024"</p> <p>b) 2025-2026: inflazione coerente con scenario "NGEU-F-ON" (1,3 di crescita annua)</p> <p>c) 2027-2029: convergenza lineare al 2%</p>	<p>a) 2021-2024: scenario "2024"</p> <p>b) 2025-2027: convergenza lineare al 2%</p>	<p>a) 2021-2026: inflazione coerente con lo scenario "NGEU-OFF" (+0,1 p.p. di crescita rispetto allo scenario NGEU-ON negli anni 2025-2026)</p> <p>b) 2027-2029: convergenza lineare al 2%</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

La Tavola IV.2 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo nel 2032.

TAVOLA IV.2: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)		2020	2021	2022	2023	2024	Media 2025- 2031	2032
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario "NGEU-F-ON"	-7.8	5.6	6.2	4.0	3.2	2.8	3.1
	Scenario "2024"	-7.8	5.6	6.2	4.0	3.2	2.8	2.6
	Scenario "NGEU-OFF"	-7.8	5.1	5.7	3.4	2.6	2.6	2.1
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario "NGEU-F-ON"	-8.9	4.5	4.8	2.6	1.8	1.1	1.1
	Scenario "2024"	-8.9	4.5	4.8	2.6	1.8	0.9	0.6
	Scenario "NGEU-OFF"	-8.9	3.8	4.2	1.9	1.0	0.8	0.1
Indebitamento netto	Scenario "NGEU-F-ON"	-9.5	-11.8	-5.9	-4.2	-3.3	-2.7	-3.5
	Scenario "2024"	-9.5	-11.8	-5.9	-4.3	-3.4	-4.4	-5.6
	Scenario "NGEU-OFF"	-9.5	-12.0	-6.5	-5.3	-5.0	-5.1	-6.3
Avanzo primario	Scenario "NGEU-F-ON"	-6.0	-8.5	-3.0	-1.5	-0.8	-0.3	-1.0
	Scenario "2024"	-6.0	-8.5	-3.0	-1.5	-0.8	-1.6	-2.3
	Scenario "NGEU-OFF"	-6.0	-8.7	-3.5	-2.3	-2.0	-1.7	-2.2
Tasso di Interesse implicito	Scenario "NGEU-F-ON"	2.4	2.2	1.9	1.8	1.7	1.7	1.9
	Scenario "2024"	2.4	2.2	2.0	1.9	1.8	1.9	2.3
	Scenario "NGEU-OFF"	2.4	2.2	2.0	2.0	1.9	2.2	2.6
Debito Pubblico	Scenario "NGEU-F-ON"	155.8	159.8	156.1	154.6	152.1	142.7	135.5
	Scenario "2024"	155.8	159.8	156.3	155.0	152.7	148.8	149.9
	Scenario "NGEU-OFF"	155.8	160.7	158.7	159.3	159.5	159.2	163.1

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, lo scenario "2024" mostra, dopo il forte rialzo del rapporto debito/PIL nel 2020 e 2021 (di circa 24 punti percentuali) una marcata riduzione nei primi anni di simulazione e una sostanziale stabilizzazione nell'ultimo periodo. Nel 2032, il rapporto debito/PIL raggiunge il 149,9 per cento. Nello scenario "NGEU-F-ON", che recepisce la piena implementazione del piano NGEU, il rapporto debito/PIL mantiene un andamento analogo a quello dello scenario "2024" fino al 2024 (le ipotesi sottostanti sono le medesime, eccezion fatta per le assunzioni sui tassi, leggermente migliorative nello scenario "NGEU-F-ON"), ma prosegue la sua discesa anche oltre, assestandosi nel 2032 al 135,5 per cento, completando il recupero rispetto al valore registrato nel 2019. Nello scenario "NGEU-OFF", che esclude gli effetti del piano NGEU, il rapporto debito/PIL non si riduce, ma rimane sostanzialmente stabile con un lieve rialzo negli ultimi anni di proiezione, arrivando al 163,1 per cento nel 2032.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**FIGURA IV.3: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI ALTERNATIVI**

Fonte: MEF.

IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo. L'analisi segue la metodologia elaborata nell'ambito del Comitato di Politica Economica - Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico (*Economic Policy Committee - Ageing Working Group o EPC-AWG*). Quest'anno l'EPC-AWG ha pubblicato le proiezioni aggiornate relative alle spese connesse all'evoluzione demografica della popolazione per il periodo 2019 - 2070. L'esercizio della Commissione e degli Stati Membri ha cadenza triennale e si conclude con la pubblicazione dell'*Ageing Report*²⁰. Il rapporto 2021 si basa su due set di assunzioni: i) le nuove proiezioni demografiche di Eurostat rilasciate per il periodo dal 2019 al 2100 (EUROPOP2019) e ii) le proiezioni macroeconomiche della Commissione nell'orizzonte di riferimento che arriva al 2070.

L'aggiornamento rispetto al precedente ciclo di valutazione contenuto nell'*Ageing Report 2018* evidenzia per tutti i paesi dell'Unione Europea un rapido invecchiamento della popolazione che comporta da un lato una riduzione significativa del popolazione attiva e dall'altro maggiori esigenze di cura e assistenza sanitaria. Ne conseguono proiezioni delle spese per l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine e l'istruzione elaborate dalla Commissione e dagli Stati Membri e concordate in EPC-AWG. Secondo tali proiezioni, il costo totale dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione Europea è previsto aumentare di 1,9 p.p. di PIL nel lungo periodo raggiungendo il 25,9 per cento del PIL nel 2070.

²⁰ European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, 20 November 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en

Di seguito si illustra più approfonditamente l'impatto delle dinamiche demografiche sulla sostenibilità delle finanze pubbliche del Paese nel lungo periodo.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni, sanità, *Long Term Care* (LTC) ed istruzione, funzionali all'analisi della sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche, sono elaborate in coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-AWG. In linea con la decisione dell'EPC-AWG, a partire dal ciclo di proiezione relativo al Rapporto 2021, le spese per ammortizzatori sociali non sono più considerate come direttamente connesse all'invecchiamento. Pertanto, non vengono proiettate nel medio-lungo periodo e non rientrano nell'aggregato complessivo utilizzato ai fini della valutazione circa la sostenibilità del debito pubblico.

Le ipotesi alla base dell'esercizio previsionale

Le previsioni di medio e lungo periodo della spesa pubblica illustrate nella Tavola IV.3 recepiscono i dati di Contabilità Nazionale al 2020 e, per il quadriennio successivo, le previsioni di spesa inglobate nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente. Nel breve periodo, le ipotesi di scenario sono coerenti con il quadro macroeconomico tendenziale elaborato per il Programma di Stabilità del Documento di Economia e Finanza del 2021. Nel medio-lungo periodo recepiscono le principali ipotesi sottostanti allo scenario di previsione *baseline* definito in ambito EPC-AWG per il *round* di previsione 2021 del Rapporto sull'invecchiamento. Le ipotesi di medio-lungo periodo sono state opportunamente raccordate con le previsioni di breve periodo.

Più in dettaglio, le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2019. Tale scenario prevede, per l'Italia: *i*) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2025 e decrescente successivamente; *ii*) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; *iii*) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. Tuttavia, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia rivisto significativamente 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 recentemente 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. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2021.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche: *i*) per il biennio 2019-2020, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale, *ii*) per il quadriennio 2021-2024, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo definito per il DEF 2021;

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

iii) per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-AWG *baseline* 2021 raccordate con lo scenario macroeconomico.

A partire dal 2024 sia i tassi di attività che i tassi di disoccupazione sono stati gradualmente riallineati ai parametri dello scenario EPC-AWG nell'arco di un decennio. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi dello scenario EPC-AWG *baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2025. Dal 2028, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2 per cento, valore raggiunto linearmente dall'1,2 per cento del 2024. Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito EPC-AWG (*baseline* 2021), prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2045, dove si attesta su un valore attorno all'1,7 per centuale, per poi scendere a circa 1,5 per centuale alla fine del periodo di previsione. Il tasso di occupazione, nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 58,8 per cento del 2020 al 64,9 per cento del 2070. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2024-2070, attorno all'1,2 per cento medio annuo.

Le previsioni riportate nella Tavola IV.3 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente. Inoltre, sulla base di un'ipotesi tecnica, includono in via preliminare anche alcune voci di spesa che programmaticamente saranno finanziate tramite il programma NextGenerationEU.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, le proiezioni tengono conto delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per 2021 (Legge n. 178/2020) che prevedono la proroga di "Opzione donna" e le misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia"). Le previsioni includono anche gli effetti normativi contenuti nella legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018) e del complesso degli effetti delle disposizioni del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito in Legge 26/2019 tra cui quelli derivanti dall'introduzione del nuovo canale di pensionamento anticipato "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 anni²¹. Le proiezioni della spesa pensionistica inglobano, 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 2019-2026²². Le previsioni scontano inoltre gli effetti del Decreto Direttoriale che ha fissato 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

²¹ 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.

²² Nel corso di questo intervallo temporale, la norma 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.

coefficienti di trasformazione in funzione della variazione delle probabilità di morte avente anche essa decorrenza dal 2021²³.

Per quanto concerne la spesa sanitaria, la previsione include, con riferimento alla tornata 2019-2021, l'imputazione al 2022 dei costi per il rinnovo dei contratti per il personale dipendente non dirigente nonché l'attribuzione al 2023 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 straordinario²⁴. La previsione 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.

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. In particolare, quelli ispirati 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.

Per il sistema scolastico la previsione tiene conto, in particolare, degli oneri per il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021, ai sensi della Legge di Bilancio del 2019, nonché della stima relativa all'indennità di vacanza contrattuale degli anni 2022 e 2023 (primo e secondo anno del triennio 2022-2024). Relativamente agli anni 2020-2021, la previsione riflette anche la maggiore spesa per il personale necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus Covid 19²⁵. In base ad un'ipotesi tecnica di natura preliminare, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL include alcune misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NextGenerationEU per le classi ISCED 1-8.

I risultati dell'esercizio di previsione

La componente di spesa più rilevante rimane quella pensionistica. A partire dal 2013, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al

²³ 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.

²⁴ Di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020. In particolare, 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.

²⁵ Così come indicato nei D.L. n.18/2020, D.L. n. 34/2020 e D.L. n.104/2020.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,2 per cento nel 2018. Negli anni 2019-2022 la spesa pensionistica in rapporto al PIL aumenta con un picco in corrispondenza del 2020. Il rapporto cresce significativamente a causa della forte contrazione dell'attività economica dovuto all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia a partire da febbraio dello scorso anno. Tuttavia, tale andamento è significativamente condizionato dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019²⁶ (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. 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 rapidamente attestandosi al 13,9 per cento del PIL nel 2060 e al 13,4 per cento del PIL nel 2070.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria²⁷, 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 socio-assistenziale 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.

La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito EPC-AWG. In base ad un'ipotesi di natura tecnica, nel periodo 2021-2026 recepisce parte dei maggiori oneri connessi con il finanziamento dei progetti legati al NextGenerationEU. In generale, il rapporto della spesa per istruzione sul PIL presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per oltre un decennio. Tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. A partire dal 2040 e fino alla fine del periodo di previsione la spesa rimane sostanzialmente costante attestandosi nel 2070 ad un valore pari al 3,2 per cento del PIL.

²⁶ Convertite con L. n. 26/2019.

²⁷ I risultati della spesa sanitaria necessitano di una premessa metodologica. 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA IV.3 - PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA (1) PER PENSIONI, SANITÀ, LTC, SCUOLA ED AMMORTIZZATORI SOCIALI IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2021**

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spese Totali	49,7	50,3	57,3	54,1	55,1	56,4	57,4	58,4	58,8	58,2	57,7	57,3	57,2
<i>Di cui</i>													
Spese age related	27,5	26,9	29,5	27,1	28,0	28,7	28,9	29,0	28,3	27,4	26,5	26,0	25,8
Spesa pensionistica (2) (3)	14,8	15,6	17,1	16,0	16,7	17,3	17,3	17,0	15,9	14,8	13,9	13,5	13,4
Spesa sanitaria (2) (4)	7,1	6,6	7,5	6,4	6,7	7,0	7,2	7,5	7,6	7,7	7,7	7,7	7,6
<i>di cui componente LTC</i>	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
LTC - comp. socio-assistenziale (2) (4)	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5
Spesa per istruzione (5)	3,9	3,6	3,9	3,6	3,4	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	2,7	2,9	3,5	4,2	5,1	6,1	6,6	6,8	6,9	7,1
Entrate totali	45,5	47,8	47,8	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,5	47,5
<i>di cui redditi proprietari</i>	0,6	0,7	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

IPOTESI SOTTOSTANTI (%)

Tasso di crescita della produttività (x ULA)	2,6	0,1	1,6	0,2	0,7	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,8	-8,9	0,4	0,6	0,9	1,1	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Tasso di partecipazione maschile (15-64)	72,4	73,7	72,9	75,3	75,6	76,5	76,8	76,8	76,3	75,8	75,8	76,1	76,5
Tasso di partecipazione femminile (15-64)	50,8	54,1	54,1	59,1	60,6	62,0	62,5	62,6	62,4	62,3	62,3	62,4	62,6
Tasso di partecipazione totale (15-64)	61,6	63,8	63,5	67,3	68,2	69,4	69,8	69,9	69,6	69,3	69,3	69,5	69,8
Tasso di disoccupazione	8,4	12,0	9,3	8,3	8,5	8,3	7,7	7,2	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	29,8	32,2	33,5	33,8	33,6	33,4	33,1	33,2
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[15-64])	31,1	34,0	36,4	39,2	44,1	50,6	57,0	60,9	61,8	61,3	60,4	59,8	60,3

(1) Per il quadriennio 2021-2024, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale del 09/04/2021 sottostante al DEF 2021. Per il periodo successivo si adotta lo scenario che EPC-WGA ha predisposto per le previsioni di spesa age-related del round 2021.

(2) Fino al 2020, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2021-2024, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti alla previsione del quadro di finanza pubblica.

(3) La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

(4) A partire dal 2015, il dato della spesa sanitaria tiene conto della previsione delle serie storiche dei conti nazionali, basate sul SEC 2010. Tale revisione è avvenuta in coordinamento con Eurostat e con gran parte dei paesi UE. Relativamente al periodo 2021-2024, la previsione riflette la maggiore spesa necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (DL n. 18/2020, DL n. 34/2020, DL n. 104/2020, DL n. 178/2020 e DL n. 41/2021). In base a un'ipotesi tecnica, i risultati delle previsioni tengono conto dei maggiori oneri correnti connessi ai progetti che programmaticamente saranno finanziati tramite il programma NextGenerationEU. A partire dal 2025, la previsione è effettuata con la metodologia del reference scenario.

(5) L'aggregato comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD (ISCED 2011 level). Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (pre-primary). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE). La previsione recepisce i dati UOE aggiornati all'anno finanziario 2017. Relativamente al periodo 2021-2024, la previsione riflette la maggiore spesa per il personale, necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (DL n. 18/2020, DL n. 34/2020, DL n. 104/2020, DL n. 137/2020, L n. 178/2020, DL n. 30/2021 e DL n. 41/2021). In base a un'ipotesi tecnica, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL include le misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NextGenerationEU per le classi di ISCED 1-8.

(6) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella.

Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**FOCUS****Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico presentate in questo riquadro costituiscono un elemento essenziale nella valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche italiane. Le previsioni di spesa sono state elaborate sulla scorta delle principali ipotesi sottostanti lo scenario macroeconomico e demografico di base del prossimo Rapporto 2021 sull'Invecchiamento (*Ageing Report 2021*), in via di pubblicazione all'inizio del maggio prossimo. Come noto, tali ipotesi vengono concordate a livello europeo dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* (WGA) del Comitato di Politica Economica (EPC - *Economic Policy Committee*) del Consiglio Europeo²⁸.

In questo contesto, le ipotesi sottostanti e le proiezioni di spesa elaborate dalla Commissione Europea e dal WGA sono finalizzate a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei, nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita e dei processi del semestre europeo che riguardano il coordinamento delle politiche economiche nazionali²⁹.

In considerazione del fatto che le ripercussioni della crisi epidemiologica in corso sono difficili da misurare e valutare, soprattutto su un orizzonte di previsione pluridecennale, in linea con l'approccio adottato dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* nell'ambito dei lavori per il Rapporto del 2021, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione consolidata adottata in passato, nell'ipotesi che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento³⁰.

²⁸ Gli scenari di medio-lungo periodo definiti ai fini della predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche *age-related* EPC-WGA del 2021 sono stati pubblicati in European Commission (2020), *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy, Institutional Paper n. 142 (si veda: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en). Di norma, le ipotesi sottostanti allo scenario EPC-WGA *Baseline* vengono aggiornate con cadenza triennale, in corrispondenza della pubblicazione del Rapporto sull'Invecchiamento o, in casi particolari, a seguito dell'adozione di importanti interventi in ambito previdenziale o socio-sanitario. Al fine di tenere conto degli effetti macroeconomici e fiscali dell'adozione degli interventi di natura previdenziale adottati con il Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019, nel novembre 2019 il *Working Group on Ageing* ha portato a termine un esercizio di *peer review* sul sistema pensionistico italiano, con l'Olanda come paese esaminatore, a cui è seguito un ulteriore esercizio di *peer review* che si è chiuso a fine novembre 2020. Mentre le attività legate a questo ultimo esercizio si inseriscono nell'ambito dell'usuale aggiornamento triennale delle previsioni con i relativi risultati che verranno pubblicati congiuntamente al prossimo Rapporto sull'Invecchiamento del 2021, il precedente esercizio di *peer review* ha invece condotto all'aggiornamento delle previsioni del Rapporto di *Ageing* 2018. A questo proposito si veda la nota *2019 - Peer Review on Italy: Fiche on Pensions* elaborata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/country_fiche_it-2019_peer_review.pdf).

²⁹ Inoltre, nell'ambito della congiuntura attuale caratterizzata dalla crisi economico-sanitaria dovuta all'epidemia da Covid-19, gli scenari di medio e lungo periodo predisposti in ambito EPC-WGA saranno utilizzati dalla Commissione Europea come strumento di supporto per la valutazione dei Piani di Ripresa e Resilienza presentati dagli Stati membri per l'accesso ai fondi del *NextGenerationEU* che, come noto, mirano a garantire a livello comunitario, una ripresa sostenibile e inclusiva nel medio e lungo periodo.

³⁰ Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da Covid-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per il prossimo Rapporto di *Ageing* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia e della recessione producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, a nessuno di essi una maggiore o minore probabilità di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Alla luce di tali presupposti, mentre per il periodo 2020-2024 le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale, per il lungo periodo (fino al 2070), la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce le proiezioni demografiche Eurostat³¹ con base 2019. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, si assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,1 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo³² (i.e. 2020-2070).

Le previsioni della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate a legislazione vigente e, pertanto, scontano le misure adottate con la Legge di Bilancio 2021³³, nonché le misure attuate con precedenti interventi normativi quali, per esempio, il Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019.

realizzazione. Per maggiori dettagli si può fare riferimento alle simulazioni di lungo periodo del rapporto debito/PIL basate sugli scenari avversi presentate in questo capitolo del Programma di Stabilità e al Box 1 della Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2020 n. 21 su, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Nota di Aggiornamento* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

³¹ Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2019 prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo fortemente crescente fino al 2025 e linearmente decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. Tuttavia, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia rivisto significativamente 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 dei dati del Bilancio demografico mensile, l'Istat ha recentemente 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. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2021. A questo riguardo, si veda, Istat, 2021, *La dinamica demografica durante la pandemia Covid-19* (https://www.istat.it/it/files//2021/03/REPORT-IMPATTO-COVIDDEMOGRAFIA_2020.pdf) e Istat e-ISS, 2021, *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente anno 2020* (https://www.istat.it/it/files/2021/03/Report_ISS_Istat_2020_5_marzo.pdf).

³² Ai fini delle previsioni di medio-lungo periodo, è stato ipotizzato che le differenze occupazionali evidenziate nel 2024, nel confronto fra lo scenario *EPC-WGA baseline* e lo scenario macroeconomico di breve periodo del DEF 2021, vengano progressivamente azzerate. In particolare, sia i tassi di attività sia i tassi di disoccupazione sono stati gradualmente riallineati nell'arco di un decennio. Conseguentemente, nel medio-lungo periodo, il tasso di occupazione aumenta di 3,5 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2024. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi di crescita dello scenario *EPC-WGA baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2025 con assunzioni differenziate per TFP e *capital deepening*. Nel periodo 2024-2070, la produttività per occupato, risultante sulla base delle ipotesi strutturali dello scenario *EPC-WGA Baseline*, è prevista crescere, in media, dell'1,4 per cento con un profilo di crescita che aumenta nei successivi quindici anni e si stabilizza intorno all'1,7 per cento a partire dal 2038 per poi convergere all'1,5 per cento nel 2070. Tali ipotesi si basano sul presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo.

³³ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono la proroga nel 2020 di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato per le donne che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (quali, in particolare, quelle interessate alla cosiddetta "nona salvaguardia").

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Come è noto, quest'ultimo provvedimento, in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018)³⁴ ha istituito un nuovo canale di pensionamento anticipato a cui possono accedere tutti i lavoratori che maturino i seguenti requisiti congiunti nel triennio 2019-2021: un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 38 anni³⁵.

Il Decreto Legge n. 4/2019 prevede, inoltre, ulteriori interventi in materia pensionistica. In particolare, la norma impone la riduzione al livello del 2018, ossia a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne, del requisito dell'anzianità contributiva per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica mediante il blocco, per il periodo 2019-2026, dei relativi adeguamenti alla speranza di vita³⁶.

Le nuove regole introdotte dal Decreto Legge n. 4/2019 hanno un impatto finanziario significativo, avendo come finalità quella di rendere più agevole l'accesso al pensionamento anticipato.

Tuttavia, nell'ambito del sistema pensionistico italiano rimane confermata l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi quelli che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). Inoltre, in linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, il sistema pensionistico italiano mantiene due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia a cui si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge che, per il biennio 2019-2020 (e 2021-2022) è pari a 67 anni³⁷; b) il pensionamento anticipato consentito, indipendentemente dall'età e dalla data di prima assunzione con un periodo di contribuzione elevato, pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne adeguato, dal 2027, agli incrementi della speranza

³⁴ La legge di Bilancio n. 145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7 miliardi l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede, tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti, non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico. Ciò in quanto, in assenza di un dettagliato intervento normativo che ne disciplini l'utilizzo, non ne è nota la destinazione (le finalità dell'autorizzazione di spesa sono molteplici) e l'attribuzione alla voce spesa pensionistica risulterebbe in palese contrasto con le Raccomandazioni della Commissione europea per il semestre 2019 e il semestre 2020.

³⁵ La norma prevede regole di accesso al pensionamento differenziate per i lavoratori del settore privato e per quelli del settore pubblico. Per i primi, è previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici pari a tre mesi a partire dalla data di maturazione dei suddetti requisiti congiunti. Per i lavoratori del settore pubblico, con l'eccezione del comparto scuola per il quale si applicano disposizioni specifiche, l'accesso ai trattamenti pensionistici si perfeziona decorsi 6 mesi dal conseguimento dei suddetti requisiti congiunti.

³⁶ Anche a questo canale si applica il regime delle decorrenze per cui il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi 3 mesi dal conseguimento del requisito di anzianità contributiva. La disapplicazione degli adeguamenti alla speranza di vita per il periodo 2019-2026 è prevista anche per i cosiddetti lavoratori "precoci" i quali possono accedere al pensionamento una volta maturata un'anzianità contributiva di 41 anni. Anche per i lavoratori precoci, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

³⁷ In aggiunta, per i lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento di vecchiaia è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

di vita, cui si aggiunge, limitatamente ai lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996 e a condizione di aver maturato un importo del trattamento pensionistico sufficientemente elevato³⁸, la possibilità di accedere al pensionamento anticipato fino a tre anni prima del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia, avendo maturato come minimo almeno 20 anni di contributi.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'Istat. Al di fuori di quanto stabilito dal Decreto Legge n. 4/2019, che ha previsto per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età la disapplicazione per il periodo 2019-2026 degli adeguamenti per la speranza di vita, per tutti gli altri requisiti di accesso al pensionamento, tali adeguamenti avvengono ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza³⁹.

La previsione della spesa pensionistica⁴⁰ in rapporto al PIL basata sulle ipotesi dello scenario EPC-WGA è riportata nella figura sottostante. Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di contrazione degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce per circa un triennio attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

Dopo il 2018, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL inizia una lunga fase di crescita che si protrae per circa un ventennio.

Negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL fa inizialmente registrare un significativo rimbalzo, 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. In questi anni, l'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto è spiegato dalla forte contrazione

³⁸ Per tali lavoratori, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento anticipato è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale rivalutato in base all'andamento del PIL.

³⁹ L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017, e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018. Da ultimo, con decorrenza 2021, sono stati adottati l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento, avente incremento nullo, con decreto direttoriale del 5 novembre 2019, pubblicato in GU il 14 novembre 2019, e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020.

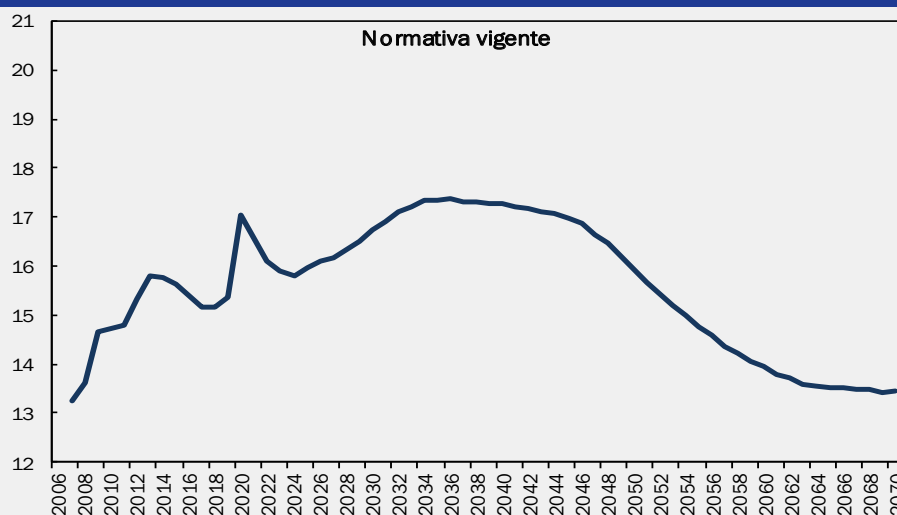
⁴⁰ Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

IV. SENSIBILITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

dei livelli di PIL a seguito degli effetti dell'emergenza sanitaria. A questi effetti, però, si aggiunge un maggior ricorso al pensionamento anticipato, risultante dalle misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019 che, nel periodo dal 2019 al 2021 favoriscono una più rapida uscita dal mercato del lavoro e il conseguente aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Successivamente, anche per un parziale recupero dei livelli occupazionali, si assiste ad un triennio di sostanziale stabilità, al termine del quale, però, la spesa in rapporto al PIL ricomincia a crescere per un decennio passando dal livello del 16,1 per cento del 2026 al picco del 17,4 per cento del 2036. Dopo tale punto di massimo, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL fa registrare una debole decrescita almeno fino al 2045, anno in cui raggiunge il livello del 17,0 per cento. In questi anni, la crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuta all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom* che viene solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

Dopo il 2045, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL inizia velocemente a decrescere portandosi al 15,9 per cento nel 2050 e al 13,9 per cento nel 2060 fino a convergere al 13,4 per cento 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.

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL

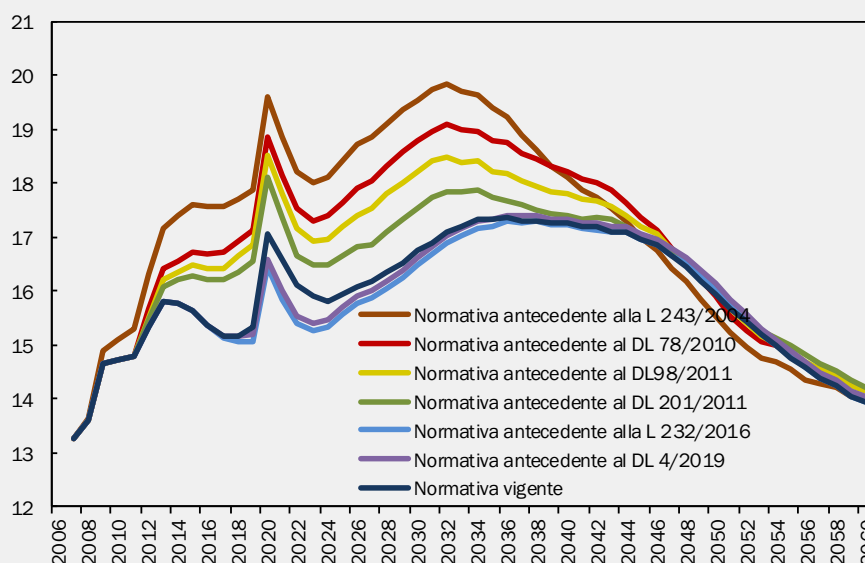
Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2021.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La figura sottostante presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, gli interventi successivi e, in particolare, le misure contenute nel Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019 incluse nello scenario a normativa vigente

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

producono, nel periodo 2019-2035, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari, in media, a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.

Spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL, sotto differenti ipotesi normative

Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2021.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

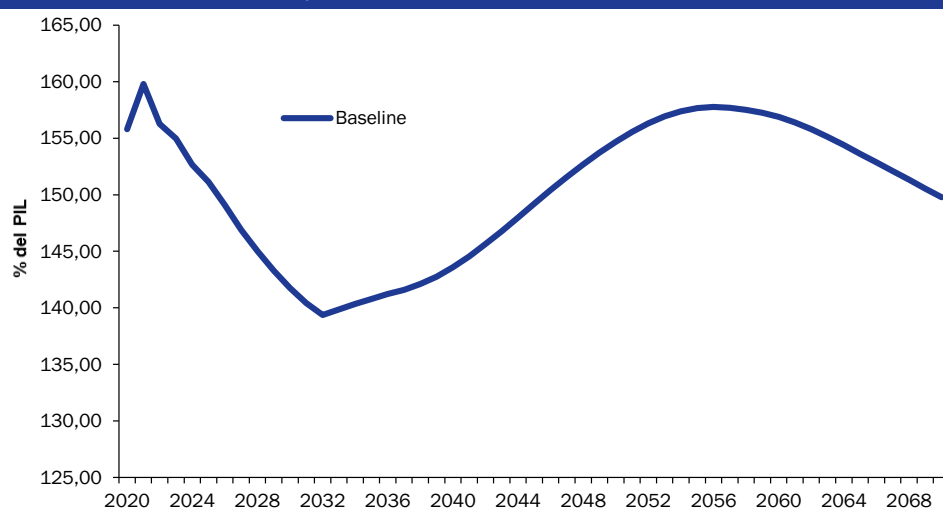
La dinamica del debito nel lungo periodo e gli indicatori di sostenibilità fiscale

La dinamica del debito pubblico nel lungo periodo è stimata utilizzando le proiezioni di spesa modulate sull'andamento demografico congiuntamente all'andamento dell'economia fino all'orizzonte temporale del 2070. Nello scenario di riferimento ed in coerenza con le proiezioni del medio periodo, la crescita economica è allineata alla crescita del PIL potenziale e il saldo primario in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore previsto per il 2026, in coincidenza con gli ultimi valori programmatici disponibili. Successivamente la componente di spesa del bilancio pubblico evolve per via delle spese legate all'invecchiamento della popolazione e alla variazione dei redditi proprietari.

Come mostrato in Figura IV.4, le proiezioni di lungo periodo del debito in rapporto al PIL disegnano una dinamica da principio declinante, ma nel periodo finale di simulazione nuovamente crescente. Nello scenario di riferimento, stimato adottando le ipotesi di lavoro concordate in EPC-AWG, il rapporto debito su PIL giunge ad un minimo di 139,4 nel 2032 per poi tornare a fine periodo a 149,8. Nel commentare la tendenza alla risalita del rapporto debito/PIL mostrata dalla

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

proiezione, si fa innanzitutto notare che quest'aspetto è presente - anche in modo più accentuato - nelle proiezioni di lungo periodo di numerosi paesi europei. Anzi, come mostrato dalle stime dell'indicatore S2, sui cui si tornerà più avanti, la condizione italiana è relativamente migliore rispetto alla media dell'Unione. La simulazione evidenzia tuttavia le sfide di lungo periodo fronteggiate dall'Italia. Un mancato miglioramento delle prospettive di crescita economica e delle tendenze demografiche eserciterebbero in pochi decenni pressioni rilevanti sul debito. Le politiche fiscali, economiche, ma anche sociali, devono agire nel medio periodo per consolidare la tendenza di riduzione del debito pubblico e scongiurare l'insorgere di problemi di sostenibilità nel lungo periodo.

FIGURA IV.4: RAPPORTO DEBITO/PIL NELLO SCENARIO BASELINE

Elaborazioni MEF

Lo scenario di riferimento è utilizzato anche per calcolare gli indicatori di sostenibilità di medio e lungo periodo (S1 e S2) utilizzati dalla Commissione Europea nella sua analisi sul debito degli Stati Membri. I due indicatori mirano a stimare l'aggiustamento fiscale necessario a conseguire la sostenibilità del debito tenendo anche conto dell'impatto delle passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione.

In particolare, l'indicatore di medio periodo S1 misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da conseguire in termini cumulati nei cinque anni seguenti all'ultimo anno di previsione (per la Commissione conta l'anno in cui il saldo primario ritorna al suo livello pre-crisi COVID-19, ossia il 2025 per l'Italia), in modo da garantire il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento nei quindici anni successivi. L'indicatore S2 mostra, invece, l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e mantenuto dall'ultimo anno di previsione (per la Commissione vale l'anno in cui il paese registra un saldo primario strutturale pre-crisi) in poi, consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

In generale, tanto più alto è lo sforzo fiscale richiesto tanto maggiore è il rischio di non raggiungere l'obiettivo di sostenibilità dichiarato dall'indicatore.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

Nell'interpretare l'indicatore occorre ricordare che il suo valore dipende in modo critico dall'iniziale saldo primario strutturale e dallo stock di debito pubblico, nonché dalla dinamica dei costi di spesa pubblica legata all'andamento demografico.

La Tavola IV.4 confronta i valori degli indicatori S1 e S2 come stimati dal Governo negli ultimi Programmi di Stabilità e dalla Commissione Europea nelle sue pubblicazioni annuali del *Debt Sustainability Monitor*⁴¹.

TAVOLA IV.4: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ IN PERCENTUALE DEL PIL

	DEF 2021	DSM 2020	DSM 2019	DEF 2019	FSR 2018	DEF 2018	DSM 2017	DEF 2017
Indicatore S1								
Aggiustamento totale	8,6	9,2	8,8	6,1	9,4	6,4	6,7	3,9
di cui:								
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	0,0	1,4	0,8	-0,8	2,0	-1,6	0,4	-2,8
Per il ritardo dell'aggiustamento	1,1	*	1,4	1,1	1,6	1,3	1,1	0,7
Per raggiungere il target del 60%	6,4	6,5	5,8	5,1	4,9	5,6	5,1	5,6
Per costi di invecchiamento	1,0	1,4	0,9	0,8	0,9	1,0	0,1	0,3
Indicatore S2								
Aggiustamento totale	0,7	1,1	2,1	0,2	2,9	0,2	0,6	-1,9
di cui:								
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	1,2	0,5	1,5	-0,6	1,8	-1,3	0,5	-2,0
Per costi di invecchiamento	-0,6	0,6	0,6	0,8	1,1	1,5	0,1	0,1

Fonte: Elaborazioni MEF su dati DEF, DSM e FSR. (*) Per il 2020 il ritardo dell'aggiustamento è sommato allo sforzo fiscale necessario a raggiungere il target. Nota: Nel DEF2020 gli indicatori S1 e S2 non sono stati pubblicati

Il valore dell'indicatore S1 stimato dal Governo sul saldo programmatico di riferimento del 2024 evidenzia un aggiustamento fiscale necessario pari a 8,6 p.p. di PIL. Tale aggiustamento, se mantenuto costante dal 2029 in poi permetterebbe di raggiungere il target del rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2039. Il maggiore impegno richiesto alla finanza pubblica per affrontare la crisi pandemica ha aumentato lo stock di debito in misura sostanziale, ciò rende più consistente lo sforzo fiscale per riportare il debito entro i parametri del Patto di Stabilità e Crescita (stimati in 6,4 p.p. di PIL).

L'indicatore S1 stimato dalla Commissione Europea e presentato nell'ultimo *Debt Sustainability Report 2021* è stimato pari a 9,2 p.p. di PIL, ben oltre il valore di 2,8 p.p. della media dell'area euro. Lo sforzo di aggiustamento fiscale cumulato diverge dalla stima del Governo per le diverse previsioni di finanza pubblica e macro economiche; il motivo principale risiede in un diverso saldo primario di partenza. Nel caso delle proiezioni italiane, questo coincide con il livello programmatico dell'anno 2024, mentre per la Commissione è il livello del saldo primario strutturale pre-crisi COVID. Secondo le stime della Commissione, l'Italia dovrebbe realizzare

⁴¹ European Commission, *Debt Sustainability Monitor 2020*, Institutional Papers 143. Febbraio 2021, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip143_en.pdf

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

un consolidamento fiscale annuo medio di circa 2 p.p. al fine di riportare il rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2040. Il costo di aggiustamento dovuto alla distanza tra il rapporto debito/PIL attuale e l'obiettivo del 60 per cento è pari a 6,5 p.p. di PIL, la posizione fiscale iniziale pesa per 1,4 p.p. così come le maggiori spese indotte dall'invecchiamento della popolazione.

Nel lungo periodo, invece, l'aggiustamento fiscale annuo necessario a stabilizzare il debito al livello previsto nel 2025, anno in cui l'Italia raggiungerebbe il suo saldo primario strutturale pre-crisi COVID, è stimato pari a 1,1 p.p. di PIL. Tale sforzo fiscale è inferiore alla soglia di 2 p.p. di PIL sopra la quale un Paese è considerato ad alto rischio di insolvenza dalla Commissione. Il basso rischio legato ad un relativamente basso sforzo fiscale è confermato anche dalle stime del Governo. Infatti, sarebbe necessario un aggiustamento annuo di 0,7 p.p. di PIL per mantenere costante il debito pubblico al livello del 2024. Essendo l'indicatore S2 una misura della solvibilità di un paese, l'Italia si conferma in grado di far fronte ai suoi impegni debitori. Nel confronto europeo, il nostro Paese vanta un indicatore S2 piuttosto basso. Ciò detto, dal *Fiscal Sustainability Report 2018* la valutazione della sostenibilità fiscale di lungo termine svolta dalla Commissione si basa sull'utilizzo congiunto dell'indicatore S2 e dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA). Nel complesso l'Italia risulta a medio rischio proprio a motivo della DSA.

L'analisi di sensitività sulla dinamica del debito nel lungo periodo

Data la forte incertezza che caratterizza le previsioni di lungo periodo, il paragrafo seguente si prefigge di testare la robustezza della previsione del rapporto debito/PIL dello scenario di riferimento (c.d. EPC-AWG). In particolare, vengono costruiti alcuni scenari di sensitività che misurano la risposta del rapporto debito/PIL a *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Tali scenari replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo *Ageing Report 2021*⁴² della Commissione Europea.

Sensitività rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori sono tra gli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. Assume particolare importanza valutare distintamente l'impatto delle principali determinanti dell'evoluzione demografica quali: i) l'aumento della speranza di vita; ii) l'andamento del tasso di fecondità della popolazione e iii) il flusso netto di immigrazione. Tali determinanti hanno un impatto sulla crescita demografica, ed economica e sulla spesa pubblica e quindi sull'evoluzione del debito nel lungo periodo.

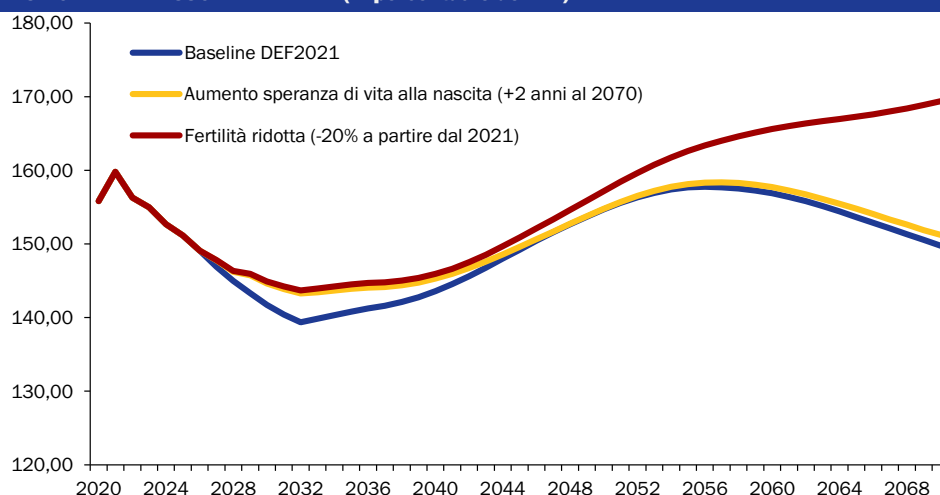
Nella Figura IV.5 è riportata l'evoluzione del debito nel lungo periodo a seguito dell'alterazione delle ipotesi sulle variabili demografiche di fertilità e longevità. Come precedentemente descritto, le ipotesi demografiche dello scenario EPC-AWG relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2019, stimano per l'Italia: i) un

⁴² European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, 20 November 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

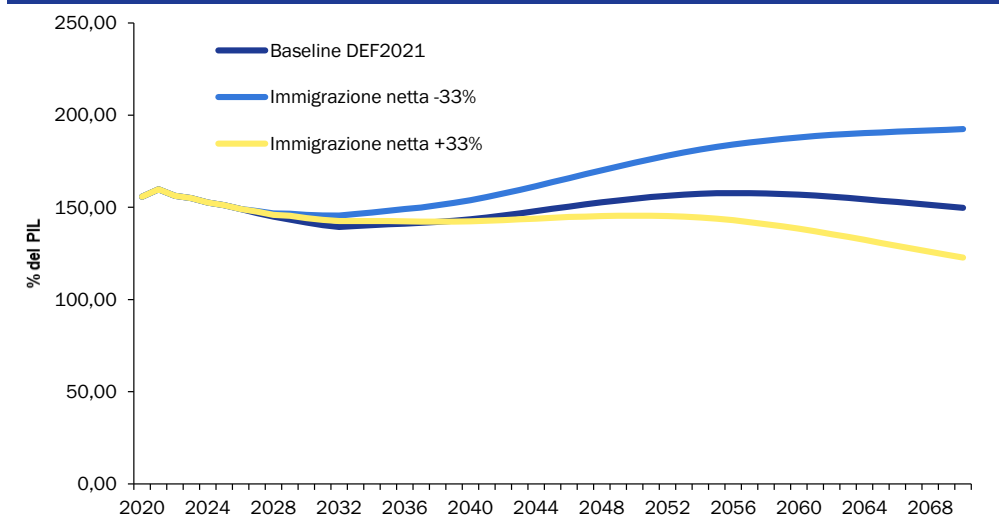
livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; e ii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. Lo scenario che ipotizza un progressivo incremento della speranza di vita alla nascita maggiore di circa 2 anni nel 2070 non modifica di molto le previsioni del debito pubblico su PIL dato l'incremento graduale del parametro e la reattività della spesa pensionistica ad esso. Ipotizzando invece una progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2020, si osserva incremento del rapporto debito/PIL marcato nel lungo periodo.

FIGURA IV.5: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA E UNA RIDUZIONE DEL TASSO DI FERTILITÀ (in percentuale del PIL)



Elaborazioni MEF

L'altra variabile guida delle proiezioni demografiche è il flusso netto di immigrati. Nello scenario EPC-AWG questo è stimato in circa 213 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2025 e decrescente successivamente, con circa 190 mila unità medie annue. L'esercizio di sensitività proposto nella Figura IV.6 ipotizza due scenari alternativi simmetrici: una diminuzione/aumento del 33 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base a partire dal 2021. L'incremento del flusso netto migratorio di un terzo rispetto al previsto permetterebbe di diminuire il rapporto debito/PIL nel ventennio successivo. L'effetto non sarebbe simmetrico, perché una significativa riduzione del flusso immigratori porterebbe ad un aumento del rapporto debito/PIL già nel breve periodo. A fine periodo, il debito pubblico sarebbe maggiore di quasi 50 p.p. di PIL rispetto allo scenario di riferimento.

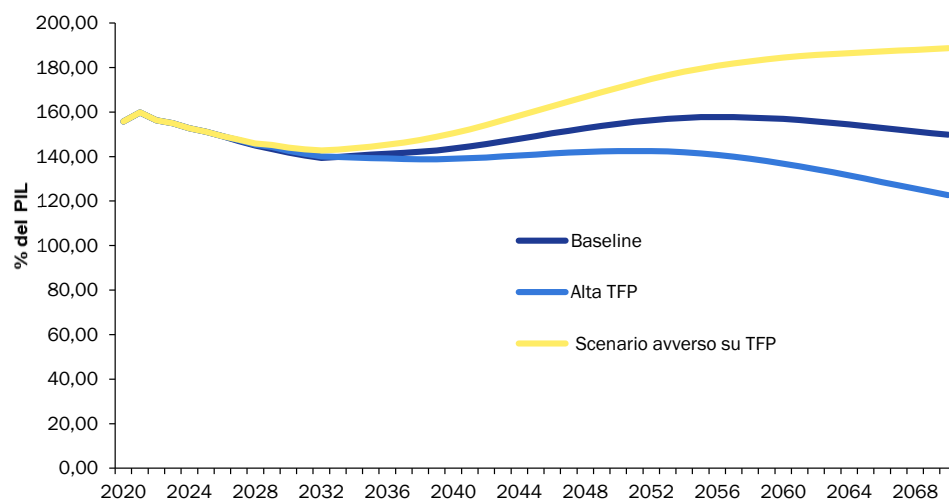
IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**FIGURA IV.6: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (IN PERCENTUALE DEL PIL)**

Elaborazioni MEF

Sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche

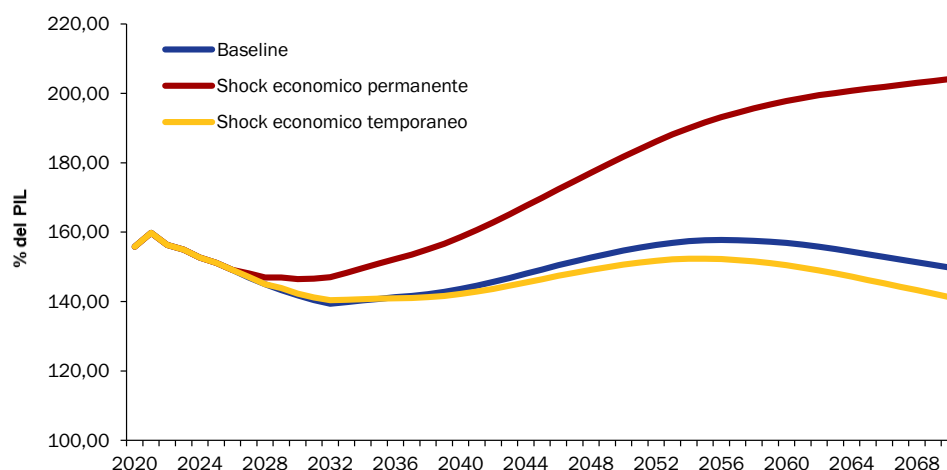
L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto ad ipotesi alternative sulle dinamiche più o meno favorevoli della produttività totale dei Fattori (*Total Factor Productivity* - TFP) e del tasso di occupazione totale.

Un primo esercizio di simulazione prevede una crescita della TFP più alta rispetto allo scenario di riferimento, come riportato in Figura IV.7. L'impatto sulla sostenibilità di una migliore dinamica della TFP risulta abbastanza ridotto nel breve e medio periodo ma diviene consistente su un orizzonte più lungo. Un secondo esercizio prevede la convergenza della TFP a valori più bassi di quanto previsto dalla dinamica strutturale dello scenario EPC-AWG (ossia pari allo 0,8 per cento). Sotto questa ipotesi, la dinamica del debito su PIL sarebbe peggiore di quasi 50 punti percentuali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****FIGURA IV.7: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO AD UNA VARIAZIONE DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)**

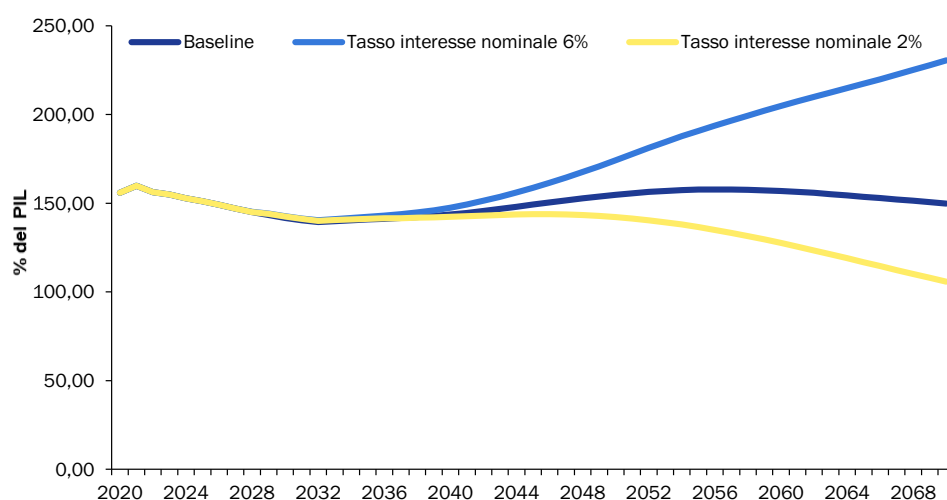
Elaborazioni MEF

Alla luce dell'esperienza della pandemia provocata dal COVID-19, è interessante simulare l'andamento del debito pubblico nel caso di *shock* esogeni con effetti permanenti o temporanei sull'economia. L'esercizio è proposto nella Figura IV.8. Lo *shock* economico permanente è simulato in modo tale che nel biennio 2021-2022 la crescita economica si dimezzi rispetto alle previsioni DEF 2021, e nel decennio successivo il tasso di disoccupazione converga ad un valore superiore del 30 per cento rispetto al *baseline* e la produttività ad un valore inferiore di 0,3 punti percentuali. Nella simulazione dello *shock* economico temporaneo, a fronte di un tasso di crescita del PIL dimezzato rispetto alle previsioni DEF 2021 nel biennio 2021-2022, si ipotizza un recupero dei livelli del PIL nel decennio successivo. L'andamento del debito su PIL nello scenario di riferimento non diverge di molto rispetto alla simulazione con uno *shock* economico temporaneo. Infatti, la modellistica corrente assume che l'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo, mantenendo così inalterati i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento. Nel caso in cui lo *shock* fosse permanente, gli effetti sulla dinamica del rapporto debito/PIL sarebbero evidenti con un peggioramento della sostenibilità già nel breve e medio periodo.

IV. SENSIBILITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**FIGURA IV.8: SENSIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A SHOCK ECONOMICI (in percentuale del PIL)**

Elaborazioni MEF

In parallelo a quanto fatto nell'analisi di sostenibilità di breve e medio periodo, si propone anche qui un esercizio di sensibilità all'andamento del tasso di interesse. La Figura IV.9 evidenzia come la variazione simmetrica del tasso di interessi (+/- 2 per cento) da origine ad una variazione del debito molto asimmetrica. Se nello scenario di riferimento, il tasso di interesse di lungo periodo converge al 4 per cento, come da ipotesi EPC-AWG, un suo abbassamento consente nel lungo periodo di ridurre il peso del debito di quasi 50 punti percentuali a fine periodo, mentre un suo innalzamento porterebbe un peggioramento del debito di quasi 80 punti percentuali di PIL.

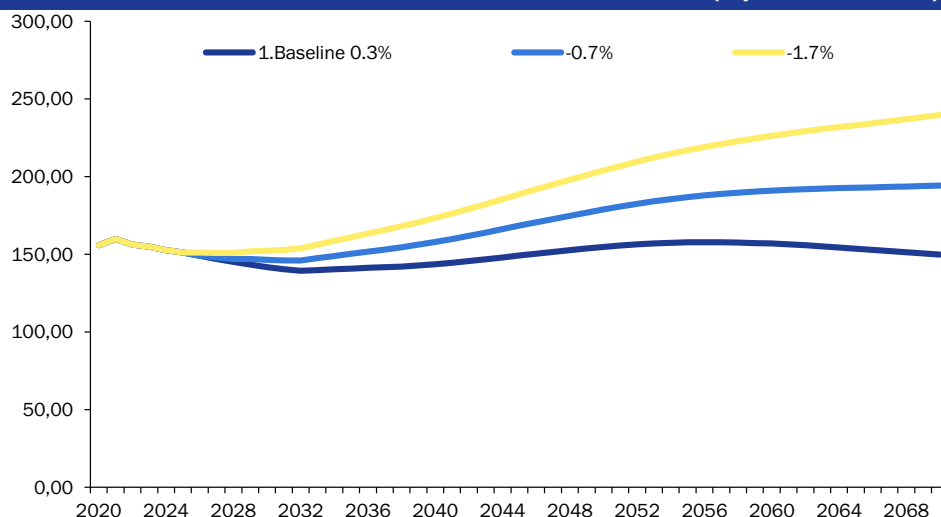
FIGURA IV.9: SENSIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO AL TASSO DI INTERESSE (in percentuale del PIL)

Elaborazioni MEF

Sensitività rispetto al saldo primario

La simulazione della Figura IV.10 valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario preso a riferimento per queste simulazioni, ossia il valore programmatico del 2026. A tale fine, il valore dell'avanzo primario dello scenario di riferimento del presente Documento di Economia e Finanza, viene diminuito di 1 e di 2 punti di PIL. La simulazione evidenzia la forte dipendenza del debito dall'avanzo primario, in questo caso viene tenuto costante un disavanzo maggiore che ha l'effetto di amplificare il peso del debito in rapporto al PIL lungo tutto l'orizzonte di proiezione. Ciò nulla toglie all'importanza di perseguire politiche di crescita, parimenti determinanti nel contenere le dinamiche del debito nel lungo periodo.

FIGURA IV.10: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO (in percentuale del PIL)

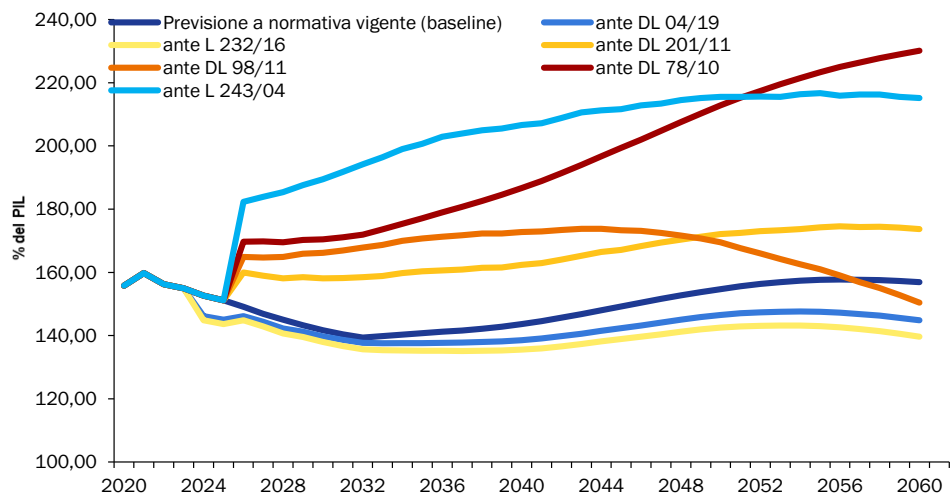


Elaborazioni MEF

Simulazioni rispetto alla normativa pensionistica

Questa sezione tradizionale del Documento di Economia e Finanza presenta una valutazione prospettica degli effetti finanziari attribuibili alle riforme previdenziali approvate dal legislatore nell'ultimo ventennio.

In particolare, la Figura IV.11 propone un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito pubblico e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata. L'orizzonte qui considerato si ferma al 2060. Sono così evidenti le implicazioni sulla sostenibilità del debito dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino all'ultimo intervento approvato con il D.L n. 4/2019. Per una descrizione più approfondita delle tendenze della spesa pensionistica si rimanda al Focus di dettaglio "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano".

IV. SENSIBILITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**FIGURA IV.11: L'IMPATTO DELLE RIFORME PENSIONISTICHE SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)**

Elaborazioni MEF

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

V.1 GLI INTERVENTI ADOTTATI NEL 2020 PER CONTRASTARE L'EMERGENZA COVID-19

Nel corso del 2020 l'Italia, al pari degli altri Stati europei, è stata interessata dalla diffusione del virus Covid-19 che si è propagato nelle varie regioni del Paese.

Per contrastare le ricadute economico sociali e fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dall'epidemia si è reso necessario adottare appositi provvedimenti con carattere di urgenza¹.

Tali provvedimenti (Tavola V.1), in coerenza con le autorizzazioni del Parlamento a ricorrere all'indebitamento², comportano, in base alle valutazioni ex ante illustrate nelle rispettive relazioni tecniche, un incremento del deficit della PA di circa 108,1 miliardi nel 2020, 31,4 miliardi nel 2021, 35,3 miliardi nel 2022, 41,4 miliardi nel 2023 e 41,3 miliardi nel 2024. In termini di fabbisogno è atteso un peggioramento di 122,1 miliardi nel 2020, 31,8 miliardi nel 2021, 35 miliardi nel 2022, 37,7 miliardi nel 2023 e 37,9 miliardi nel 2024. Il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato aumenta di 214,8 miliardi nel 2020, 32,4

¹ Si tratta dei seguenti provvedimenti:

- D.L. 17 marzo 2020 n.18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n.24;
- D.L. 8 aprile 2020 n. 23 recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n.40;
- D.L. 19 maggio 2020 n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77;
- D.L. 14 agosto 2020 n.104 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 26;
- D.L. 7 ottobre 2020 n.125 recante "Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta Covid-19, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2020, n. 159;
- D.L. 28 ottobre 2020 n.137 recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" convertito con modificazioni dalla L.18 dicembre 2020, n.176.

Tra gli altri provvedimenti adottati nel 2020 si ricorda anche il D.L. 18 dicembre 2020, n.172 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del Covid-19" convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 2021, n.6. Tale provvedimento ha disposto, in particolare, l'assegnazione di 455 milioni nel 2020 e 190 milioni nel 2021 di contributi a fondo perduto all'attività dei servizi della ristorazione a valere su risorse già stanziati dal D.L. 28 ottobre 2020 n.137.

² Ci si riferisce alle Relazioni al Parlamento dei mesi di marzo, aprile, luglio e novembre 2020 con le quali il Governo, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha chiesto l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento. Le Camere con apposite risoluzioni parlamentari votate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti hanno approvato il ricorso all'indebitamento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

miliardi nel 2021, 35,5 miliardi nel 2022, 40,3 miliardi nel 2023 e 40,5 miliardi nel 2024.

Il differente effetto sui saldi dipende dalla natura degli interventi e dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni sul bilancio dello Stato, sul fabbisogno e sul conto consolidato della PA. In relazione a questo aspetto, rilevano, in particolare, le misure per sostenere la liquidità delle imprese e rilanciare il sistema economico produttivo tra cui l'istituzione del Fondo "Patrimonio destinato" (44 miliardi nel 2020 in termini di soli stanziamenti di bilancio), il rifinanziamento del fondo garanzie in favore di SACE e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (31 miliardi nel 2020 in termini di soli stanziamenti di bilancio) e la previsione di concessioni di anticipazioni in favore degli Enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale per il pagamento dei debiti commerciali (6,7 miliardi netti nel 2020 in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno). Influisce, inoltre, il differente impatto sui saldi delle misure in materia di ammortizzatori sociali, i cui effetti finanziari sul saldo del bilancio dello Stato sono contabilizzati per la componente relativa alla contribuzione figurativa e alla prestazione, mentre in termini di fabbisogno e indebitamento netto sono registrati per la sola componente delle prestazioni erogate.

TAVOLA V.1 - EFFETTI 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
D.L. n. 18/2020 (convertito dalla L. n. 24/2020)	-19.989	2	2	1	1
D.L. n. 23/2020 (convertito dalla L. n. 40/2020)	-11	0	0	0	0
D.L. n. 34/2020 (convertito dalla L. n. 77/2020)	-55.289	-26.082	-34.705	-35.366	-36.332
D.L. n. 104/2020 (convertito dalla L. n. 26/2020)	-24.876	-5.284	-755	-6.114	-4.926
D.L. n. 125/2020 (convertito dalla L. n. 159/2020)	1	0	126	84	0
D.L. n. 137/2020 (convertito dalla L. n. 176/2020)	-7.985	10	0	4	0
INDEBITAMENTO NETTO	-108.148	-31.355	-35.332	-41.390	-41.257
<i>In % del PIL</i>	<i>-6,5</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,1</i>
FABBISOGNO	-122.113	-31.819	-35.049	-37.655	-37.944
<i>In % del PIL</i>	<i>-7,4</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,9</i>
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-214.767	-32.446	-35.525	-40.327	-40.470
<i>In % del PIL</i>	<i>-13,0</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,1</i>

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Le misure contenute nei provvedimenti, illustrate in relazione agli effetti netti che si producono in capo al beneficiario finale (Tavola V.2), intervengono principalmente su quattro ambiti: il sostegno alle imprese, la tutela dei lavoratori, il rafforzamento del sistema di assistenza sanitaria e gli interventi a favore delle famiglie e per le politiche sociali.

Le disposizioni a beneficio delle imprese hanno determinato un incremento dell'indebitamento netto pari a 56,1 miliardi nel 2020, 2,6 miliardi nel 2021, 1,2 miliardi nel 2022, 6,6 miliardi nel 2023 e 6,3 miliardi nel 2024. Tra i principali interventi rientrano le sospensioni e le proroghe disposte per il 2020 dei termini di adempimenti fiscali e contributivi (circa 15,4 miliardi). È stato cancellato il saldo IRAP 2019 e la prima rata di acconto 2020 (3,9 miliardi nel 2020). Si segnalano le

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

misure dirette a garantire il ristoro agli operatori economici per le perdite subite in conseguenza dell'emergenza (10,7 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021).

L'entità di tali ristori è stata correlata al volume di affari, alla tipologia di attività economica svolta secondo la classificazione ATECO e al grado di limitazioni subite in relazione alle aree di rischio epidemiologico (c.d. zone rosse e arancioni) nelle quali sono svolte le attività produttive. Per sostenere la liquidità delle piccole e medie imprese e di quelle che operano nella filiera agricola sono stati rifinanziati gli appositi fondi di bilancio per la concessione di garanzie (complessivamente 6,1 miliardi nel 2020, 3,3 miliardi nel 2023 e 2,8 nel 2024). Sono state introdotte specifiche agevolazioni fiscali 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, nonché per erogazioni liberali a sostegno di misure per il contrasto dell'emergenza epidemiologica (2,6 miliardi nel 2020 e 2,3 miliardi nel 2021). Si sono incentivati, tramite il riconoscimento di una detrazione al 110 per cento delle spese sostenute, gli interventi per l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico degli immobili effettuati da persone fisiche e dagli istituti autonomi case popolari 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). Apposite disposizioni, tramite l'istituzione di fondi di bilancio e il riconoscimento di agevolazioni fiscali, sono dirette a sostenere le imprese e i soggetti che operano nei settori delle attività ricreative culturali, del cinema e dello spettacolo, le agenzie di viaggio e i tour operator (2,7 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021).

Nel settore del lavoro (complessivamente 29,8 miliardi nel 2020, 2,5 miliardi nel 2021, e 0,3 miliardi nel 2023) a beneficio dei lavoratori che hanno cessato l'attività in conseguenza dell'emergenza sanitaria sono state introdotte disposizioni speciali per consentire la fruizione di trattamenti di integrazione salariale, attraverso gli istituti della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, della cassa con causale Covid-19 dei fondi di solidarietà ordinari e alternativi e dei trattamenti per la disoccupazione NASPI e DIS-COLL (18,5 miliardi nel 2020 e 1,3 miliardi nel 2021). Si è stabilita altresì l'attribuzione di indennità *una tantum* per complessivi 9,2 miliardi nel 2020 in favore dei lavoratori autonomi, dei lavoratori dipendenti del settore del turismo, degli operai agricoli che presentano particolari requisiti, dei professionisti titolari di partita IVA, dei lavoratori iscritti al fondo pensioni dello spettacolo e di quelli domestici. Per favorire l'occupazione di lavoratori a tempo determinato e indeterminato per alcuni settori produttivi o impiegati in aree svantaggiate del Paese è stato previsto l'esonero dei contributi previdenziali (complessivamente 1,8 miliardi nel 2020, 0,7 miliardi nel 2021 e 0,25 miliardi nel 2023).

In ambito sanitario 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, si assegnano 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 germicide, 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). Sono state rafforzate le reti ospedaliere, quelle di assistenza

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

territoriale pubblica in regime convenzionato e quelle domiciliari (quasi 3 miliardi nel 2020) e si sono 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). Inoltre, il livello di fabbisogno sanitario nazionale è 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 si 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).

Agli Enti territoriali sono stati destinati circa 10,8 miliardi nel 2020, 1,7 miliardi nel 2021, 1,6 miliardi nel 2022, 1 miliardo nel 2023 e 0,4 miliardi nel 2024. Nel merito vengono istituiti e integrati i fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali, delle Regioni e delle Province Autonome al fine di consentire il regolare svolgimento delle funzioni degli Enti territoriali anche a seguito della perdita di gettito connessa all'emergenza Covid-19, inclusa la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno (circa 9,9 miliardi nel 2020). Per gli Enti locali è stata operata una rimodulazione degli stanziamenti che le leggi di bilancio 2019 e 2020 prevedevano per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, la manutenzione delle scuole, l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile, per incrementare le risorse a tal fine spendibili per gli anni dal 2021 al 2024. È stato altresì disposto l'aumento delle risorse destinate al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva, agli interventi relativi a piccole opere e alla messa in sicurezza di ponti e viadotti di province e Città metropolitane. Sono stati sospesi i mutui delle Autonomie speciali e sono state attribuite risorse ai Comuni in dissesto con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio - economiche e per la sanificazione degli uffici degli Enti locali. Le richiamate misure ammontano complessivamente a circa 0,7 miliardi nel 2020, 1,6 miliardi nel 2021 e nel 2022, 1 miliardo nel 2023 e 0,4 miliardi nel 2024. Per il trasporto pubblico locale sono state disposte specifiche misure per assicurare agli operatori del settore la compensazione della riduzione dei ricavi tariffari in conseguenza della diminuzione del traffico di passeggeri e sono state prorogate le agevolazioni per il trasporto combinato delle merci dalla strada al mare (marebonus) e alla rotaia (ferrobonus) per complessivi 0,98 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021.

Tra gli interventi per le famiglie e le politiche sociali (complessivamente 6,2 miliardi nel 2020, 0,6 miliardi nel 2021, e 0,4 miliardi annui nel periodo 2022-2024) rientrano 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). Per queste finalità è stata prevista la possibilità per i lavoratori dipendenti e per quelli autonomi, con determinate caratteristiche, di fruire di congedi parentali retribuiti o in alternativa di voucher per l'acquisto di servizi *baby sitting*, è stata stabilita ai fini del trattamento economico l'equiparazione a malattia del periodo trascorso in sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare attiva in conseguenza dell'infezione da Covid-19 ed estesa la durata dei permessi per l'assistenza di familiari con handicap. Si segnala, inoltre, l'istituzione del reddito di emergenza

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

(oltre 0,9 miliardi nel 2020), ossia un sostegno straordinario al reddito rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica che, nel periodo emergenziale dovuto al Covid-19, non hanno avuto accesso alle altre misure di sostegno 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).

Per quanto concerne la scuola e l'università sono stati adottati interventi per assicurare: la ripresa dell'attività scolastica in condizioni di sicurezza e garantire lo svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021 tramite sanificazioni, riadattamento degli ambienti scolastici e potenziamento degli organici (1,2 miliardi nel 2020 e 0,6 miliardi nel 2021); il piano per sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca e la competitività del sistema universitario e della ricerca italiano a livello internazionale (circa 1,8 miliardi nel periodo 2021-2024) e il finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria e incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e città metropolitane (circa 1,1 miliardi nel periodo 2021-2024).

Infine, dal 2021 sono state definitivamente soppresse le c.d. clausole di salvaguardia che prevedevano aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti (19,8 miliardi nel 2021, 26,7 miliardi nel 2022 e oltre 27 miliardi dal 2023).

Per una più dettagliata descrizione degli interventi per il sostegno del mercato del lavoro, della tutela dei lavoratori e delle famiglie si veda l'apposito focus dedicato contenuto nel paragrafo V.3.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA V.2- EFFETTI NETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2020 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 - DETTAGLIO (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2020	2021	2022	2023	2024
Imprese e fiscalità	-56.092	-2.641	-1.202	-6.569	-6.280
Sospensione termini adempimenti fiscali e contributivi	-15.372	12.067	2.000	84	0
Ristori in favore degli operatori economici che hanno subito riduzioni di fatturato	-10.745	-1.178	0	0	0
Garanzia per crediti alle PMI e ISMEA	-6.079	0	0	-3.300	-2.800
IRAP cancellazione saldo 2019 e prima rata acconto 2020	-3.952	0	0	0	0
Misure per il rilancio del turismo e della cultura	-2.655	-393	-31	-2	-2
Agevolazioni fiscali per sanificazioni, donazioni e canoni locazioni immobili commerciali	-2.558	-2.289	51	0	0
Esonero e sospensione versamento dei contributi previdenziali e assistenziali	-1.919	218	-3	1	0
Fondo riserva per variazioni fascia Regioni	-1.730	-265	0	0	0
Moratoria sui rimborsi di prestiti a favore di PMI	-1.400	0	0	0	0
Tax credit vacanze	-817	-638	31	53	0
Interventi per la promozione integrata e per l'export	-770	0	-3	0	0
Riduzione delle tariffe sostenute dalle utenze elettriche	-600	-180	0	0	0
Incremento limite annuo compensazione crediti fiscali	-558	0	0	0	0
Interventi e indennizzi per le imprese operanti nel settore del trasporto aereo	-480	0	0	0	0
Risorse per contratti di sviluppo	-390	-150	0	0	0
Agevolazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, adeguamento antisismico, installazione di impianti fotovoltaici e infrastrutture ricarica veicoli elettrici	-23	-962	-2.966	-2.934	-2.760
Agevolazioni fiscali per il rafforzamento patrimoniale imprese di medie dimensioni	0	-2.000	0	0	0
Fondo per perequazione misure fiscali	0	-5.300	0	0	0
Fondo importante progetto di comune interesse europeo nel settore della microelettronica (IPCEI)	0	-950	0	0	0
Altri interventi per le imprese e la fiscalità	-6.044	-621	-281	-471	-719
Lavoro	-29.745	-2.536	334	-331	-83
Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e altre integrazioni salariali	-18.455	-1.281	0	0	0
Indennità una tantum lavoratori	-9.246	-26,5	0	0	0
Decontribuzione assunzioni e agevolazione contributiva aree svantaggiate	-1.849	-673	414	-251	-2
Altri interventi per il lavoro	-194	-556	-81	-81	-81
Enti territoriali	-10.823	-1.685	-1.645	-1.013	-411
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti territoriali e per il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19	-9.870	0	0	0	0
Contributi statali per enti territoriali per sospensione mutui, sanificazioni, investimenti e ripiano deficit strutturale	-748	-1.602	-1.558	-1.040	-440
Altri interventi per enti territoriali	-205	-83	-87	27	29
Sanità	-8.227	-1.268	-1.902	-1.399	-1.401
Acquisto straordinario farmaci, attrezzature e materiali igienico-sanitari	-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

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA**TAVOLA V.2 (SEGUE) - EFFETTI NETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2020 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 - DETTAGLIO (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2020	2021	2022	2023	2024
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 per il sostegno all'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 per le non autosufficienze	-90	0	0	0	0
Altri interventi per la famiglia e le politiche sociali	-155	-60	-9	-9	-9
Interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-2.099	-1.265	-1.001	-695	-691
Misure per lo svolgimento in sicurezza dell'anno scolastico 2020/2021	-1.170	-641	0	0	0
Misure per la didattica digitale	-177	0	0	0	0
Esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale Università e AFAM	-173	0	0	0	0
Interventi di manutenzione straordinaria e incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e città metropolitane	0	-125	-400	-300	-300
Piano di investimenti straordinario nell'attività di ricerca	0	-464	-599	-389	-389
Altri interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-579	-34	-2	-6	-2
Trasporto Pubblico Locale (finanziamento servizi aggiuntivi e ristoro perdite)	-975	-400	-35	-40	-40
Interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-401	-5	-1	-1	0
Potenziamento di altri servizi pubblici	-205	-51	-35	-16	-16
Interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici	-28	-453	-84	-15	-15
Soppressione clausole di salvaguardia IVA e accise	0	-19.821	-26.733	-27.004	-27.104
Fondi di bilancio	1.062	1.842	855	389	468
Altre misure	5.551	-2.503	-3.472	-4.285	-5.274
Interessi passivi maggiori emissioni titoli del debito pubblico	-591	-2.211	-3.055	-3.917	-4.910
Altro	725	-292	-417	-368	-364
Utilizzo risparmi su autorizzazioni per ricorso all'indebitamento con relazioni al Parlamento 2020	5.417	0	0	0	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-108.148	-31.355	-35.332	-41.390	-41.257

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

V.2 LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2021-2023³ assicura la prosecuzione degli interventi per il sostegno delle fasce più colpite dalla pandemia e per il rilancio dell'economia. In questa direzione, le principali misure mirano a sostenere le imprese e le famiglie, tutelare l'occupazione, rilanciare gli investimenti pubblici e privati e a garantire maggiori risorse per i settori della sanità, dell'istruzione e della ricerca.

La manovra, in coerenza con i livelli programmatici di indebitamento netto autorizzati dal Parlamento⁴, determina complessivamente (Tavola V.3) un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 24,5 miliardi nel 2021 e di 11,8 miliardi nel 2022, un miglioramento di 3,6 miliardi nel 2023 e un ulteriore peggioramento di 12,2 miliardi nel 2024, in relazione agli effetti previsti per l'attuazione degli interventi finanziati attraverso i prestiti aggiuntivi del programma *Recovery and Resilience Facility*. In termini di fabbisogno è atteso un peggioramento di circa 25,7 miliardi nel 2021, 11,7 miliardi nel 2022, un miglioramento di 4,3 miliardi nel 2023 e un peggioramento di 10,8 nel 2024. Il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato peggiora di circa 73,6 miliardi nel 2021, 64,5 miliardi nel 2022, 50,2 miliardi nel 2023 e 6,8 nel 2024. Gli stanziamenti del bilancio sono comprensivi del fondo previsto per anticipare le risorse necessarie alla tempestiva attuazione del *Next Generation EU* (circa 32,8 miliardi nel 2021, 40,3 miliardi nel 2022 e 44,6 miliardi nel 2023). Parte di questi stanziamenti sono già finalizzati al finanziamento di interventi previsti nell'ambito della legge di bilancio 2021-2023.

TAVOLA V.3 - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2021	2022	2023	2024
INDEBITAMENTO NETTO	-24.536	-11.819	3.597	-12.183
<i>In % del PIL</i>	-1,4	-0,6	0,2	-0,6
FABBISOGNO	-25.682	-11.729	4.318	-10.824
<i>In % del PIL</i>	-1,5	-0,6	0,2	-0,6
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-73.585	-64.453	-50.188	-6.800
<i>In % del PIL</i>	-4,2	-3,5	-2,6	-0,3

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi (Tavola V.4), illustrati in relazione agli effetti netti per il beneficiario finale di ciascuna misura, rientrano quelli a favore dello sviluppo e del sostegno delle imprese per complessivi 11,9 miliardi nel 2021, 11,6 miliardi nel 2022, 12,2 miliardi nel 2023 e quasi 9 miliardi nel 2024. Per tali scopi, a valere sulle risorse autorizzate per dare tempestiva attuazione al piano *Next Generation EU*, sono finanziate le proroghe e il potenziamento di alcuni crediti

³ Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁴ Si tratta della Relazione al Parlamento di ottobre 2020 annessa alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze 2020 e approvata dalla Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti con apposite risoluzioni parlamentari in data 14 ottobre 2020.

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

d'imposta rientranti nell'ambito del programma transizione 4.0, diretto ad accompagnare le imprese nel processo di transizione tecnologica e di sostenibilità ambientale e a rilanciare il ciclo degli investimenti (circa 5,3 miliardi nel 2021, 6,7 miliardi nel 2022, 7 miliardi nel 2023 e 4,1 miliardi nel 2024). Sono prorogate le detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, ristrutturazione edilizia, all'acquisto di mobili ed elettrodomestici in fase di ristrutturazione, al recupero o restauro delle facciate degli edifici e alla sistemazione a verde e realizzazione di giardini (complessivamente circa 0,5 miliardi nel 2022, 2,9 miliardi nel 2023 e 2,4 nel 2024). Al fine di favorire processi di aggregazione aziendale si introducono specifiche agevolazioni sotto forma di crediti di imposta (circa 0,5 miliardi nel 2021 e 1,4 miliardi nel 2022). È prorogato il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno (circa 1 miliardo annui nel 2021 e nel 2022) e sono potenziati gli strumenti per la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese e del *made in Italy* (circa 0,7 miliardi nel 2021 e 0,1 miliardi annui nel periodo 2022 - 2024). Specifiche risorse sono dirette a sostenere gli operatori dei settori del turismo, cultura e spettacolo (circa 0,9 miliardi nel 2021, 0,3 miliardi annui nel periodo 2022- 2024). Con lo scopo di sostenere la liquidità del sistema produttivo vengono rifinanziati il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e la moratoria sui prestiti (0,3 miliardi nel 2021, 0,5 miliardi nel 2022, 1 miliardo nel 2023 e 1,5 miliardi nel 2024) e viene introdotto, per il 2021, l'esonero parziale per i lavoratori autonomi e professionisti dal pagamento dei contributi previdenziali nel limite di spesa di 1 miliardo.

Sono previste altresì risorse per complessivi 8 miliardi nel 2022 e 7 miliardi dal 2023 destinate a finanziare la 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 incrementato per circa 2,6 miliardi nel 2021 e sono, inoltre, stabilizzate dal 2021 le detrazioni Irpef per i lavoratori dipendenti (circa 3,3 miliardi a decorrere dal 2021), in parte finanziate mediante riduzione di stanziamenti di bilancio precedentemente preordinati alla riduzione del carico fiscale.

Per il lavoro si dispongono forme di decontribuzione per favorire l'occupazione nelle aree svantaggiate, per nuove assunzioni di giovani e donne (complessivamente circa 5,8 miliardi nel 2021, 4,9 miliardi nel 2022, 5,4 miliardi nel 2023 e 5,3 miliardi nel 2024) e viene incrementato il fondo sociale per l'occupazione (circa 0,4 miliardi nel 2021 e 0,1 miliardi nel 2022). A tutela dei lavoratori, ad integrazione di quanto già previsto nel 2020, sono prorogati per ulteriori 12 settimane dell'anno in corso i trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga (circa 0,6 miliardi nel 2021).

A favore delle famiglie vengono 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). Vengono altresì incrementate le risorse per il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (circa 0,2 miliardi annui nel 2021 e nel 2022) e per il miglioramento dei servizi in campo sociale e il potenziamento degli asili nido (circa 0,2 miliardi nel

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

2021, 0,36 miliardi nel 2022, 0,45 miliardi nel 2023 e 0,55 miliardi nel 2024). Si finanziano, inoltre, gli interventi per le non autosufficienze (0,1 miliardi annui a decorrere dal 2021) e per il sostegno di soggetti affetti da disabilità (circa 0,4 miliardi nel periodo 2021-2024).

In ambito sanitario è incrementato di 1 miliardo nel 2021 il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale ed è finanziata l'adozione di un piano strategico nazionale per la somministrazione dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2 (circa 0,6 miliardi nel 2021) e 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).

Per gli Enti territoriali si introducono le norme per l'attuazione dell'Accordo quadro tra Governo, Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica (0,3 miliardi dal 2021) e si prevedono risorse per gli investimenti per la messa in sicurezza di edifici, territori, ponti e viadotti e per la perequazione infrastrutturale (1,9 miliardi nel periodo considerato a fronte di corrispondenti stanziamenti di bilancio pari a circa 6,8 miliardi nel periodo 2021-2033). Tra gli altri interventi per gli Enti territoriali rientrano le misure per il sostegno dei Comuni con deficit strutturale⁵. Nel settore del trasporto pubblico locale, in applicazione dei protocolli per il contenimento della pandemia, si prevede l'erogazione di servizi aggiuntivi per il trasporto scolastico; inoltre sono assegnati nuovi contributi per l'attuazione di progetti di miglioramento della catena intermodale e decongestionamento della rete viaria (complessivamente circa 0,7 miliardi nel periodo 2021-2024)

La manovra destina al settore della scuola, università e ricerca circa 1 miliardo annuo nel 2021 e 2022 e 1,2 miliardi annui nel 2023 e 2024. Nel dettaglio si dispone l'aumento del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (complessivamente circa 0,2 miliardi nel quadriennio), finalizzato a ridurre le disuguaglianze e a favorire l'ottimale fruizione del diritto all'istruzione. Per garantire la continuità didattica agli alunni con disabilità viene incrementato l'apposito fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica per l'assunzione di docenti di sostegno (circa 1 miliardo nel periodo 2021-2024). Si finanzia, altresì, l'edilizia scolastica (circa 0,3 miliardi nel quadriennio considerato a fronte di corrispondenti stanziamenti di bilancio di 1,5 miliardi nel periodo 2021-2035) e sono introdotte misure di esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale, per specifiche categorie di studenti universitari e degli istituti di alta formazione artistica coreutica e musicale (circa 0,2 miliardi annui a decorrere dal 2021). In materia di ricerca si segnalano, in particolare, gli interventi per il rafforzamento delle misure di sostegno della ricerca scientifica indicate nel Programma nazionale per la ricerca coerenti con il programma quadro di ricerca e innovazione dell'Unione europea e

⁵ Per tale finalità sono previsti complessivamente 0,15 miliardi nel periodo 2021-2022.

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

quelli per l'ammodernamento strutturale e tecnologico delle università delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca (circa 0,2 miliardi annui).

In ambito previdenziale e assistenziale si estende la possibilità di optare per il regime sperimentale per il pensionamento anticipato delle donne (cosiddetta "opzione donna") alle lavoratrici che maturano i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2020 (1,2 miliardi nel periodo 2021-2024) e si proroga a tutto il 2021 la sperimentazione della cosiddetta Ape sociale, consistente in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni (circa 0,6 miliardi nel periodo 2021-2024).

Nel settore della pubblica amministrazione è prevista l'integrazione delle risorse relative ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 del personale dipendente delle Amministrazioni statali (circa 0,2 miliardi dal 2021) e si autorizzano nuove assunzioni nelle Amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici (circa 0,6 miliardi nel quadriennio 2021-2024).

Nell'ambito degli interventi in materia di ordine e sicurezza pubblica si segnalano la proroga delle missioni internazionali di pace (circa 1,6 miliardi nel triennio 2021-2023), le risorse aggiuntive per spese di personale (circa 0,4 miliardi nel periodo 2021-2024) e per gli investimenti (0,3 miliardi nel periodo considerato a fronte di corrispondenti stanziamenti di bilancio per circa 15,6 miliardi nel periodo 2021-2035).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA V.4 - 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
Imprese e fiscalità	-11.849	-11.613	-12.178	-8.975
Industria transizione 4.0*	-5.284	-6.665	-6.959	-4.141
Proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno	-1.054	-1.054	0	0
Fondo esonero pagamento contributi previdenziali lavoratori autonomi	-1.000	0	0	0
Misure per il rilancio del turismo, della cultura e dello spettacolo	-909	-336	-290	-290
Interventi e indennizzi a favore delle aziende di trasporto	-708	-70	-45	-45
Potenziamento misure per l'internazionalizzazione delle imprese e per la promozione del "Made in Italy"	-662	-116	-141	-80
Rinvio introduzione plastic tax e sugar tax	-603	145	-128	-61
Incentivi alle fusioni aziendali	-463	-1.417	197	377
Fondo per contributi per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2	-420	0	0	0
Nuova Sabatini	-370	0	0	0
Incremento Fondo garanzia PMI compresa moratoria prestiti*	-300	-500	-1.000	-1.500
Disapplicazione imposta sostitutiva sulle plusvalenze	-206	-206	-206	-206
Misure a sostegno dell'informazione e dell'editoria	-75	-75	0	0
Fondo crisi d'impresa	-50	-20	-20	-20
Fondo per la crescita sostenibile	-47	-32	-6	-6
Contratti di sviluppo	0	-100	-100	-80
Proroga agevolazioni ristrutturazioni edilizie, ecobonus, superbonus e bonus facciate*	448	-504	-2.887	-2.381
Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro	1.000	0	0	0
Altri interventi per le imprese e la fiscalità*	-1.146	-664	-593	-542
Riduzione della pressione fiscale e assegno universale	-4.716	-9.487	-8.886	-8.886
Stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente	-3.300	-3.313	-3.312	-3.312
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	-2.566	400	0	0
Fondo delega riforma fiscale per le maggiori entrate per la fedeltà fiscale e assegno universale	0	-8.000	-7.000	-7.000
Utilizzo fondo cuneo fiscale	1.150	1.426	1.426	1.426
Lavoro	-7.543	-5.164	-5.473	-5.352
Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate - decontribuzione SUD*	-5.557	-4.162	-4.615	-4.775
Trattamenti di cassa integrazione	-630	0	0	0
Fondo per le politiche attive del lavoro rientranti nel programma React EU*	-500	0	0	0
Fondo sociale per l'occupazione	-380	-140	0	0
Esonero contributivo totale a carico dei datori da lavoro di giovani under 36*	-201	-619	-774	-569
Esonero contributivo a carico dei datori di lavoro per assunzioni di donne*	-38	-89	-42	3
Altri esoneri e sgravi contributivi	-10	-30	-21	-8
Altri interventi per il lavoro	-228	-125	-22	-3
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

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

* 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.

La tavola non considera le risorse del Next Generation UE non finalizzate con la legge di bilancio.

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA**TAVOLA V.4 (SEGUE) - 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
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
Enti territoriali	-707	-1.017	-448	-660
Accordo quadro tra il Governo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano	-300	-300	-300	-300
Investimenti per messa in sicurezza edifici, territori, ponti e viadotti e per la perequazione infrastrutturale	-200	-550	-450	-700
Concorso alla finanza pubblica degli Enti territoriali	0	0	350	350
Altri interventi per Enti territoriali	-207	-167	-48	-10
Scuola, università e ricerca	-1.018	-939	-1.233	-1.211
Interventi per la ricerca	-217	-236	-241	-236
Esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale Università e AFAM*	-173	-173	-173	-173
Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	-88	0	-107	-7
Edilizia scolastica	-81	-81	-82	-81
Incremento fondo borse di studio universitarie	-70	-70	-70	-70
Incremento del Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica	-31	-161	-354	-465
Altri interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-358	-217	-207	-178
Previdenza	-256	-621	-778	-617
Ape sociale	-88	-184	-163	-120
Opzione donna	-84	-268	-448	-425
Attuazione Sentenza Corte Costituzionale rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici	0	-87	-90	0
Altri interventi per la previdenza	-85	-83	-76	-72
Interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-1.015	-1.509	226	-614
Missioni di pace	-650	-550	-350	0
Spese di personale	-136	-109	-74	-97
Investimenti	-59	-667	796	-370
Altri interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-169	-182	-146	-147
Trasporto pubblico locale (comprese risorse per il trasporto scolastico)	-425	-75	-81	-75
Pubblica amministrazione e lavoro pubblico	-321	-393	-447	-452
Incremento risorse per rinnovo contratti personale statale 2019-2021	-206	-206	-206	-206
Assunzione di personale nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici	-45	-156	-209	-215
Altri interventi per la pubblica amministrazione e il lavoro pubblico	-70	-31	-32	-32
Altre misure	-1.599	-641	-634	-702
Assorbimento Agenzia delle entrate a riscossione Sicilia spa	-300	0	0	0
Servizio civile	-200	-200	0	0
Interventi per la ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici	-63	-127	-177	-377
Rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzate con utilizzo del falso plafond IVA	206	374	374	374
Altro	-1.242	-687	-831	-698
Concorso dei ministeri alla finanza pubblica e altre riprogrammazioni di spesa	0	-1.200	2.330	240
Fondi di bilancio	-178	-600	2.886	-2.177
Effetti migliorativi per maggior crescita	0	12.900	20.500	25.681
Attuazione piano Next Generation EU	9.529	10.421	8.864	-7.290
Anticipo risorse attuazione piano Next Generation EU (interventi finanziati con prestiti aggiuntivi RRF)	0	0	0	-12.900
Effetti interventi finanziati a valere sul Next Generation EU	9.529	10.421	8.864	5.610
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-24.536	-11.819	3.597	-12.183

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

* 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.

V.3 I PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2021 PER IL CONTRASTO DEL COVID-19

Nel corso dei primi mesi del 2021 il perdurare della pandemia da Covid-19 ha reso necessaria la proroga di alcuni interventi già precedentemente disposti e l'adozione di ulteriori misure per attutire le ricadute socio economiche sui settori produttivi e sui lavoratori e fronteggiare l'emergenza sanitaria. Per queste finalità, in coerenza con l'autorizzazione del ricorso all'indebitamento approvata dal Parlamento nel mese di gennaio⁶, sono stati adottati provvedimenti con carattere di urgenza che complessivamente (Tavola V.5) comportano un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 32 miliardi nel 2021, corrispondenti a 33,2 miliardi in termini di fabbisogno e a 37,7 miliardi in termini di saldo netto da finanziare. Gli effetti nelle annualità successive sono connessi quasi interamente agli interessi passivi determinati dal ricorso all'indebitamento.

TAVOLA V.5 - EFFETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2021 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2021	2022	2023	2024
D.L. n. 7/2021*	-253	0	0	0
D.L. n. 30/2021	-231	-1	-1	-2
D.L. n. 41/2021	-31.511	69	-165	-228
INDEBITAMENTO NETTO	-31.995	68	-167	-230
<i>In % del PIL</i>	<i>-1,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
FABBISOGNO	-33.200	54	-155	-204
<i>In % del PIL</i>	<i>-1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-37.733	-109	-158	-204
<i>In % del PIL</i>	<i>-2,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

*Il provvedimento è stato abrogato e le relative disposizioni sono state recepite all'articolo 22-bis del D.L. 31 dicembre 2020, n.183, convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21

Le misure per il sostegno alle imprese, in termini netti circa 16,6 miliardi nel 2021, (Tavola V.6) prevedono un nuovo regime di contributi a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o

⁶ Si tratta della Relazione al Parlamento di gennaio 2021 presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 e approvata dalla Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti con apposite risoluzioni parlamentari in data 20 gennaio 2021. Con tale Relazione è stato autorizzato un ricorso all'indebitamento di 32 miliardi per il 2021 dei quali un importo di circa 0,5 miliardi è stato utilizzato nell'ambito del:

- D.L. 30 gennaio 2021, n. 7 recante "Proroga di termini in materia di accertamento, riscossione, adempimenti e versamenti tributari, nonché di modalità di esecuzione delle pene in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19" che è stato abrogato e le cui disposizioni sono state recepite all'articolo 22-bis del D.L. 31 dicembre 2020, n.183, convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21;
- D.L. 13 marzo 2021, n. 30 recante "Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del Covid-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena".

L'importo rimanente è stato impiegato nell'ambito del D.L. 22 marzo 2021, n. 41 recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19".

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

professione, ovvero che producono reddito agrario, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato. Secondo la nuova disciplina il contributo è riconosciuto ai soggetti con ricavi e compensi non superiori a 10 milioni di euro che abbiano subito, tra il 2019 e il 2020, una riduzione dell'ammontare medio del fatturato e dei corrispettivi pari ad almeno il 30 per cento. L'importo del contributo è determinato in percentuale rispetto alla differenza di fatturato rilevata e non può essere superiore a 150 mila euro ed è riconosciuto, comunque, per un importo non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche e a 2.000 euro per i soggetti diversi. A scelta del contribuente, in alternativa all'erogazione del contributo, è possibile fruire del riconoscimento di un credito d'imposta utilizzabile in compensazione. Complessivamente la misura vale circa 11,2 miliardi nel 2021. Per l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali sono autorizzati complessivamente 1,8 miliardi nel 2021 dei quali 1,5 miliardi a beneficio dei lavoratori autonomi e professionisti, che si aggiungono a quelli già previsti con la recente legge di bilancio, e 0,3 miliardi a favore delle imprese delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura. Altre risorse sono previste per gli operatori dei settori turistici che svolgono l'attività in Comuni montani appartenenti a comprensori sciistici in relazione alle riduzioni di presenze registrate rispetto al 2019 e in proporzione al fatturato del triennio 2017-2019 (0,7 miliardi nel 2021) e al sostegno del sistema fieristico (0,25 miliardi nel 2021). Si prevede, inoltre, l'adozione da parte dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente di appositi provvedimenti finalizzati a garantire per i mesi di aprile, maggio e giugno 2021 la riduzione della spesa sostenuta dalle utenze elettriche connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici (0,4 miliardi nel 2021). Inoltre, sono prorogati al 30 aprile 2021 i termini di sospensione dei versamenti dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione (1,6 miliardi nel 2021) e si dispone, per i contribuenti che hanno conseguito un reddito imponibile inferiore a 30.000 euro, l'annullamento del debito residuo dei carichi fiscali inferiori a 5.000 euro e relativi al periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2010 (circa 0,6 miliardi nel periodo 2021-2024).

A tutela del lavoro sono state stanziare nuove risorse per i trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga, assegno ordinario e dei fondi di solidarietà alternativi (quasi 2 miliardi nel 2021) e la corresponsione di indennità una tantum per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e dello sport (circa 1,2 miliardi nel 2021). È altresì rifinanziato il fondo sociale per l'occupazione e la formazione (circa 0,3 miliardi nel 2021) e si stabilisce l'estensione delle prestazioni integrative erogate dal Fondo di solidarietà del settore del trasporto aereo alle aziende del settore che richiedono i trattamenti di integrazione salariale in deroga con causale Covid-19 (circa 0,2 miliardi nel 2021).

Al settore della sanità sono destinati circa 4,6 miliardi nel 2021. Si finanzia l'acquisto di vaccini anti SARS-Cov2 e farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19 (complessivamente 2,8 miliardi nel 2021). Per rafforzare il piano strategico vaccinale sono previsti complessivamente per l'anno in corso oltre 0,7 miliardi, destinati al coinvolgimento nella campagna 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 (circa 0,35

miliardi) e alle attività relative alla logistica, allo stoccaggio e alla somministrazione dei vaccini e alle campagne di informazione e sensibilizzazione della popolazione (circa 0,39 miliardi).

Contestualmente sono assegnate risorse al Commissario straordinario per l'emergenza per le altre esigenze emergenziali (0,85 miliardi nel 2021). Sono aumentate le risorse per agevolazioni finanziarie destinate al potenziamento della ricerca e la riconversione industriale del settore biofarmaceutico alla produzione di nuovi farmaci e vaccini per fronteggiare in ambito nazionale le patologie infettive emergenti (0,2 miliardi nel 2021). Un fondo di nuova istituzione è 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).

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 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. Per i lavoratori autonomi, il personale del comparto sicurezza e difesa e i lavoratori dipendenti del settore sanitario vi è 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 aumentate 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).

A sostegno degli Enti territoriali sono destinati circa 1,5 miliardi nel 2021 volti a rifinanziare i fondi per le funzioni fondamentali delle autonomie territoriali per il ristoro delle perdite di gettito subito in conseguenza della pandemia. In aggiunta a quanto già stabilito con i precedenti provvedimenti si rifinanzia il settore del trasporto pubblico locale per compensare la riduzione dei ricavi tariffari in conseguenza della diminuzione del traffico di passeggeri per le restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica (0,8 miliardi nel 2021).

Per il settore della scuola, dell'università e della ricerca (complessivamente circa 0,4 miliardi nel 2021) rilevano le misure per l'acquisto da parte delle istituzioni scolastiche di dispositivi di protezione individuale e di servizi medico-sanitari per le attività inerenti la somministrazione facoltativa di test diagnostici alla popolazione scolastica e l'implementazione di servizi assistenza psicologica e pedagogica agli studenti (0,15 miliardi nel 2021), nonché gli interventi per il potenziamento dell'offerta formativa extracurricolare, il recupero delle competenze di base e il consolidamento delle discipline (0,15 miliardi nel 2021).

Infine, tra gli ulteriori interventi rientra il rifinanziamento dei fondi per la funzionalità delle Forze armate e delle Forze di polizia impegnate nelle operazioni di contrasto all'emergenza epidemiologica (circa 0,1 miliardi nel 2021) e delle dotazioni del bilancio dello Stato destinate, in particolare, alle emergenze nazionali e alle esigenze indifferibili (circa 1,2 miliardi nel 2021 e 0,4 miliardi nel 2022).

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA**TAVOLA V.6 - EFFETTI NETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2021 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 - DETTAGLIO (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2021	2022	2023	2024
Imprese e fiscalità	-16.594	621	-100	-41
Ristori in favore degli operatori economici che hanno subito riduzioni di fatturato, di cui:	-12.050	0	0	0
- Contributo a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario	-11.150	0	0	0
- Contributi in favore dei soggetti esercenti attività di impresa di vendita di beni o servizi al pubblico, svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	-700	0	0	0
Esonero e sospensione versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, di cui:	-1.801	0	0	0
- Fondo per l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti	-1.500	0	0	0
Sospensione termini adempimenti fiscali e contributivi	-1.581	818	0	0
Riduzione delle tariffe sostenute dalle utenze elettriche	-420	0	0	0
Misure per il rilancio della cultura e dello spettacolo	-320	0	0	0
Annullamento carichi fiscali di importo residuo fino a 5.000 euro	-306	-197	-100	-41
Interventi a favore del sistema fieristico	-250	0	0	0
Definizione agevolata liquidazione controlli automatizzati anni 2017 e 2018	-205	0	0	0
Minori utilizzi risorse per ristori previste da precedenti provvedimenti	610	0	0	0
Altri interventi per le imprese e la fiscalità	-271	0	0	0
Sanità	-4.650	0	0	0
Fondo acquisto vaccini anti SARS-CoV-2 e farmaci per cura pazienti con Covid-19	-2.800	0	0	0
Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione del Covid-19	-734	0	0	0
Agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca di nuovi farmaci e vaccini contro le patologie infettive	-200	0	0	0
Interventi personale sanitario	-10	0	0	0
Altri interventi per la sanità, di cui:	-907	0	0	0
- Trasferimento risorse al Commissario straordinario per spese connesse all'emergenza Covid-19	-850	0	0	0
Lavoro	-3.666	-64	0	0
Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e altre integrazioni salariali	-1.952	-8	0	0
Indennità una tantum lavoratori	-1.248	0	0	0
Fondo sociale per occupazione e formazione	-280	-56	0	0
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo	-187	0	0	0
Famiglia e politiche sociali	-2.975	0	0	0
Reddito di emergenza	-1.520	0	0	0
Reddito di cittadinanza	-1.010	0	0	0
Congedo parentale e bonus baby-sitting	-225	0	0	0
Misure per il terzo settore	-100	0	0	0
Altri interventi per la famiglia e le politiche sociali	-120	0	0	0
Enti territoriali	-1.510	0	0	0
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti territoriali e per il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19	-1.510	0	0	0
Fondi di bilancio	-1.185	-390	105	41
Trasporto Pubblico Locale	-800	0	0	0
Interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-393	0	0	0
Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	-150	0	0	0
Misure per lo svolgimento in sicurezza dell'attività scolastica	-150	0	0	0
Misure per la didattica digitale	-35	0	0	0
Fondo per l'Agenzia nazionale per la ricerca - ANR	79	0	0	0
Altri interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-137	0	0	0
Interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-94	0	0	0
Potenziamento di altri servizi pubblici	-32	0	0	0
Altre misure	-96	-99	-172	-230
Interessi passivi maggiori emissioni titoli del debito pubblico	-16	-99	-172	-230
Altro	-80	0	0	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-31.995	68	-167	-230

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

FOCUS**Gli interventi per il sostegno del mercato del lavoro e a tutela dei lavoratori e delle famiglie nei provvedimenti per fronteggiare l'emergenza da Covid-19**

Al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, a sostegno del mercato del lavoro e a tutela dei lavoratori, sono stati introdotti in via temporanea per gli anni 2020 e 2021 strumenti di sostegno al reddito, in deroga a quanto già previsto dalla legislazione vigente, con l'obiettivo di favorire una protezione il più possibile inclusiva di fronte agli effetti economici derivanti da tale emergenza. Per quanto attiene alle misure di integrazione salariale in conseguenza della riduzione o sospensione del lavoro, i provvedimenti introdotti a partire dal DL n. 18/2020 hanno previsto misure temporanee per fronteggiare l'emergenza: alle imprese che già usufruivano di trattamenti di cassa integrazione del Fondo di integrazione salariale (FIS) e dei Fondi di solidarietà, nonché agli operai agricoli a tempo indeterminato (CISOA) sono state concesse inizialmente nove settimane aggiuntive rispetto a quanto già fruito, decorrenti dal 23 febbraio 2020 fino al 31 agosto 2020, non conteggiate ai fini della durata massima normalmente prevista. Per tutte le imprese non coperte né da cassa integrazione ordinaria (CIGO) né da FIS, è stata prevista la Cassa integrazione in deroga in via temporanea per il medesimo periodo e numero di settimane. Sono state introdotte al contempo procedure semplificate rispetto a quelle normalmente previste e senza compartecipazione al costo da parte delle imprese. Successivamente, il DL n. 34/2020, il DL n. 104/2020 e il DL n. 137/2020 hanno prolungato i trattamenti emergenziali complessivamente nel limite massimo di ulteriori ventiquattro settimane per un complessivo numero massimo di 33 settimane, e introdotto rilevanti novità procedurali volte a favorire un pagamento più celere dei trattamenti, attraverso la possibilità di richiederli direttamente all'INPS, superando il passaggio preventivo delle Regioni. La legge di bilancio 2021 e il DL n. 41/2021, hanno programmato le tutele in materia di integrazione salariale, in deroga alla normativa vigente per l'anno 2021, prevedendo una durata massima di venticinque settimane, che devono essere collocate nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2021 per i trattamenti di Cassa integrazione ordinaria (per il periodo successivo è previsto il rientro nella tutela assicurata dalla normativa vigente), e una durata massima di 40 settimane nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021 per i trattamenti di Assegno ordinario e di Cassa integrazione in deroga.

Per i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro, i provvedimenti adottati nel corso del 2020 hanno prorogato di due mesi le indennità di disoccupazione NASpl e DIS-COLL che sono terminate nel periodo compreso tra il 1° maggio 2020 e il 30 giugno 2020, nonché di quelle che sono terminate nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 30 aprile 2020, già oggetto di una prima proroga di pari durata. Per l'anno 2021 per i soggetti che hanno terminato le suddette indennità dal 1° luglio 2020 al 28 febbraio 2021 è riconosciuta per tre mensilità una prestazione pari a quella del Reddito di emergenza (Rem) nella misura prevista per i nuclei con un solo componente. Inoltre, con l'obiettivo di estendere la protezione economica dei lavoratori anche oltre il lavoro dipendente, sono state introdotte per l'anno 2020 delle indennità una tantum per diverse categorie di lavoratori colpite in maniera più severa dalla crisi: dai professionisti con partita IVA e collaboratori, agli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, agli stagionali del turismo, ai lavoratori agricoli a termine, ai lavoratori dello spettacolo, ai lavoratori domestici e ai lavoratori presso società e associazioni sportive. Le indennità una tantum non concorrono alla formazione del reddito e non danno diritto all'accredito di contribuzione figurativa, né all'assegno per il nucleo familiare. Per l'anno 2021 tali indennità sono parzialmente confermate per le categorie di lavoratori più esposte alle conseguenze economiche della crisi epidemiologica (lavoratori stagionali, dei settori del turismo, spettacolo e sport, nonché particolari tipologie, quali intermittenti, incaricati alle vendite a domicilio, occasionali in possesso di determinati requisiti). A completamento delle tutele sopra rappresentate per i soggetti esclusi è stato istituito in via temporanea per il 2020 e il 2021 il Rem diretto a fornire supporto a nuclei familiari in difficoltà e non rientranti nella tutela del Reddito di cittadinanza (comunque rifinanziato per effetto delle maggiori esigenze di protezione emerse), ampliando le soglie

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

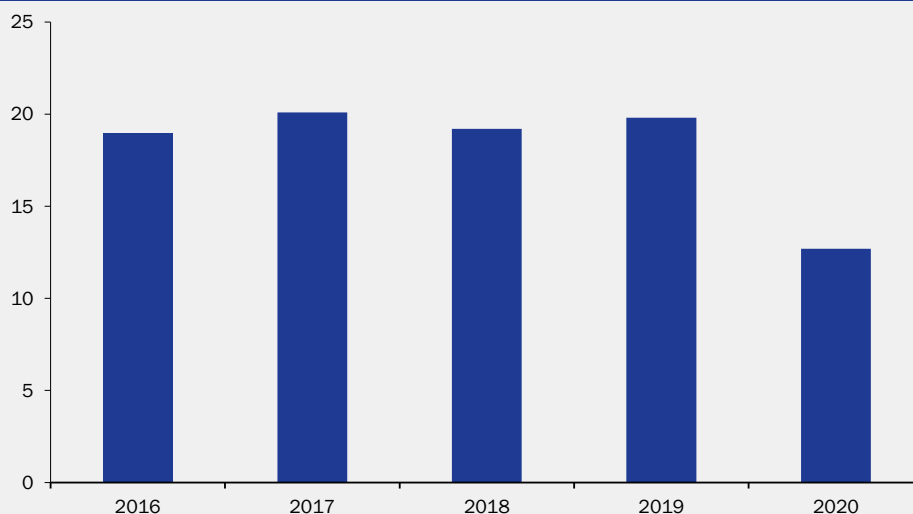
ISEE per l'accesso. Il Rem è riconosciuto per 5 mensilità nel 2020 (2 mensilità con il DL n. 34/2020; 1 mensilità con il DL n. 104/2020; 2 mensilità con il DL n. 137/2020) e 3 mensilità nel 2021 con il DL n. 41/2021. Infine, per i lavoratori impossibilitati a svolgere attività lavorativa in modalità agile a seguito di provvedimenti restrittivi nell'accesso alle strutture scolastiche per i figli, sono state introdotte misure temporanee di congedi parentali o, in alternativa, di ristoro dei costi sostenuti per servizi di affidamento per gli anni 2020 e 2021.

FOCUS**Contrasto all'evasione fiscale**

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, 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 (vedi Figura R.1).

FIGURA R.1: RISULTATI DEL CONTRASTO ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni)



Fonte: Agenzia delle Entrate.

Negli anni recenti, la strategia del Governo in materia di attività di contrasto all'evasione fiscale è stata orientata non solo ad azioni di recupero di gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo, ma anche al miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*). Nel complesso, le ultime stime ufficiali e aggiornate sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella "Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva – Aggiornamenti per gli anni 2013-2018 –", a seguito della revisione dei Conti nazionali apportata dall'Istat⁷, predisposta

⁷ https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento_relazione_finale_051220.pdf.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2016 e presieduta dal Prof. Enrico Giovannini, mostrano una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance* nel corso dell'anno d'imposta 2018 e confermano l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti.

Più precisamente, dalle ultime stime⁸ del *tax gap* risulta che in media, nel triennio 2016-2018 il *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.

Tuttavia, a fronte di questi livelli, 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).

Particolare rilievo assume, nella relazione di quest'anno, la riduzione dell'evasione IVA di circa 3,7 miliardi (da circa 36,9 miliardi nel 2017 a quasi 33,2 miliardi nel 2018). Il risultato è principalmente legato agli effetti dell'introduzione e della successiva estensione 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'IRRES 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*, calcolata come rapporto tra il *tax gap* e l'imposta teorica che si potrebbe riscuotere nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti, che è interpretabile come una *proxy* della propensione a evadere. Nel 2018, rispetto al 2017, la propensione all'evasione 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). Sebbene quindi la propensione all'evasione si mantenga su livelli piuttosto elevati, il 2018 registra risultati particolarmente significativi sotto il profilo del contrasto all'evasione fiscale, soprattutto se confrontati con gli andamenti registrati nel corso degli scorsi anni.

Rispetto al 2017, l'andamento riflette soprattutto una flessione della propensione al *gap* IVA (3,3 punti percentuali) e, nonostante l'incremento in valori assoluti, della propensione al *gap* IRPEF dei lavoratori autonomi (2,2 punti percentuali); resta, invece, sostanzialmente invariata la propensione al *gap* relativa all'IRPEF da lavoro dipendente irregolare. Meno significative sono le riduzioni della propensione al *gap* delle altre imposte, pari a -0,7 punti percentuali per l'IRRES e -0,4 punti percentuali per le locazioni. Registra un leggero aumento la propensione al *gap* legata al canone RAI (+0,5 punti percentuali) e IRAP (+0,1 punti percentuali).

Tenuto conto del nuovo contesto economico-sociale e delle dinamiche evolutive che si vanno delineando a seguito dell'emergenza pandemica, la lotta all'evasione continuerà ad essere considerata un obiettivo prioritario per l'Amministrazione finanziaria. 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*

⁸ Le stime sono formulate in base ai dati diffusi dall'Istat a metà settembre, dai quali emerge che nel 2018 il valore aggiunto generato dal sommerso economico abbia subito una flessione, attestandosi a 191,8 miliardi, oltre 3 miliardi in meno dell'anno precedente, riducendo l'incidenza sul Pil al 10,8 per cento, dall'11,2 per cento del 2017.

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LE LINEE DI TENDENZA

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 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. Il contrasto all'evasione fiscale sarà, inoltre, perseguito anche agevolando, estendendo e potenziando i pagamenti elettronici e riducendo drasticamente i costi delle transazioni *cashless*. Agendo contemporaneamente sulle due leve a disposizione – azioni di *policy* ed efficientamento delle *performance* dell'Amministrazione finanziaria – sarà possibile aggredire, e auspicabilmente ridurre, il *tax gap*.

A tal proposito, va ricordato che l'approvazione da parte della Commissione Europea dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), previsti nell'ambito dell'erogazione delle risorse del Recovery and Resilience Facility (RRF), è subordinata all'adozione di riforme strutturali, in linea con le Raccomandazioni per l'Italia approvate dal Consiglio, *Country Specific Recommendations* (CSR), nel biennio 2019-20. La prima Raccomandazione (CSR1) sulla politica fiscale prevede di "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".

Per contrastare l'omessa fatturazione e, quindi, la c.d. "evasione con consenso", appare necessario incentivare l'emersione di base imponibile attraverso un "contrasto di interessi" tra la parte acquirente e la parte venditrice.

A livello microeconomico, l'acquirente è incentivato a richiedere la fattura, la ricevuta fiscale o lo scontrino al venditore in presenza di appropriati incentivi in grado di stimolare l'emersione di base imponibile e di garantire un equilibrio a prova di collusione. In linea con questi obiettivi, il Piano *Italia Cashless* ha introdotto meccanismi premiali probabilistici, come la lotteria degli scontrini.

A livello macroeconomico, è stato introdotto il principio della c.d. "restituzione ai contribuenti onesti" delle risorse ottenute attraverso il miglioramento della *tax compliance*. La Legge di Bilancio ha infatti istituito un nuovo "Fondo" speciale che verrà alimentato con le (eventuali) entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti e che potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. Si tratta di una novità di rilievo che crea un collegamento diretto tra il recupero di entrate derivante dal contrasto all'evasione e la diminuzione del carico fiscale sui contribuenti "onesti".

Nello specifico, con la finalità di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, l'articolo 1 della Legge di Bilancio per il triennio 2021-2023 istituisce un Fondo con una dotazione di 8 miliardi per l'anno 2022 e di 7 miliardi a decorrere dall'anno 2023, di cui una quota non inferiore a 5 miliardi e non superiore a 6 miliardi a decorrere dall'anno 2022 è destinata all'Assegno universale e servizi alla famiglia. A decorrere dall'anno 2022 e nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, saranno destinate a tale Fondo le risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*).

Per calcolare le risorse da destinare al Fondo è stata utilizzata la quantificazione dell'evasione fiscale (*tax gap*) pubblicata, nel terzo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio (il 2018 con riferimento alla prossima Legge di Bilancio 2022-2024), nell'Aggiornamento della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

contributiva” (Relazione evasione)⁹. Per gli anni successivi, le risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale dovranno risultare “permanenti”, a seguito della verifica della condizione che il recupero di evasione non si sia verificato solo nell’anno oggetto di analisi nella Relazione evasione, ma migliori in modo strutturale le entrate della Pubblica Amministrazione negli anni successivi (per esempio negli anni 2019, 2020 e 2021 per il Fondo nella Legge di Bilancio 2022-2024).

Come previsto dell’articolo 1, comma 4 della Legge 30 dicembre 2012, n. 178, la quantificazione dell’incremento permanente di gettito derivante dal miglioramento della *tax compliance* sarà effettuata: i) con riferimento a tutte le imposte, in relazione al secondo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio (anno 2019), mediante la quantificazione dell’evasione fiscale (*tax gap*) pubblicata ogni anno nella Relazione evasione; ii) con riferimento all’IVA, in relazione al primo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio (anno 2020), mediante la quantificazione anticipata del *tax gap* elaborata dall’Agenzia delle entrate, con la stessa metodologia utilizzata nella Relazione evasione; iii) con riferimento alle imposte diverse dall’IVA per l’anno 2020, nonché a tutte le imposte per l’anno 2021, mediante la stima effettuata dal Dipartimento delle finanze con il c.d. “metodo del residuo”, che consiste nell’attribuire al miglioramento della *compliance* l’incremento del gettito effettivo non riconducibile all’andamento del ciclo economico e alle variazioni normative .

FOCUS**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Nel 2019 l’APS italiano ha corrisposto a 3.9 miliardi, pari allo 0,22 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), in calo rispetto ai 4.3 miliardi del 2018. Tale flessione è attribuibile in larga misura al notevole decremento delle spese destinate all’accoglienza temporanea in Italia dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Tenuto conto di tali dati il Governo conferma l’auspicio di un allineamento dell’Italia agli standard internazionali in materia di APS, proseguendo un percorso di avvicinamento all’obiettivo dello 0,7 per cento del RNL fissato nel 2015 dall’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Al riguardo, si ribadisce l’esigenza di assicurare, con una prospettiva pluriennale, graduali incrementi degli stanziamenti assegnati alle amministrazioni dello Stato per interventi di cooperazione allo sviluppo, in linea con quanto previsto dall’art. 30 della Legge n. 125 del 2014, con particolare riferimento alle risorse assegnate al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) per attività di cooperazione allo sviluppo.

Al contempo, si riafferma la necessità di promuovere un maggiore coordinamento delle politiche pubbliche nel settore della cooperazione internazionale, con l’obiettivo di migliorare la qualità e la coerenza dell’azione dell’Italia in tema di APS valorizzando, in particolare, gli strumenti previsti dalla Legge n. 125/2014.

⁹ Per il prossimo anno, ad esempio, sarebbe l’Aggiornamento pubblicato nello scorso mese di dicembre, che definisce la stima “ufficiale” e definitiva per l’anno di imposta 2018.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 LA REGOLA DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La normativa vigente, assicurando la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione e in conformità con l'interpretazione della Corte Costituzionale¹, stabilisce l'obbligo del rispetto dei seguenti equilibri di bilancio per tutti gli enti territoriali a decorrere dal 2019 (dal 2021 per le regioni a statuto ordinario):

- saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese finali a livello di comparto²;
- saldo non negativo tra il complesso delle entrate e il complesso delle spese, ivi inclusi avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato a livello di singolo ente³.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, vigono i seguenti principi generali:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione e nei limiti previsti dalla legge dello Stato;
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate le obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

Per quanto attiene, poi, nello specifico, all'indebitamento degli enti territoriali, l'articolo 119 della Costituzione prevede che gli enti *“possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”*. In particolare, la norma attuativa⁴ dell'ultimo periodo di tale disposizione prevede, tra l'altro, che le operazioni di indebitamento - effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale o sulla base dei patti di solidarietà nazionale⁵ - garantiscono, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di bilancio⁶ per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione o per il complesso degli enti territoriali dell'intero territorio nazionale⁷.

¹ Sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 in tema di utilizzo degli avanzi di amministrazione.

² L. n. 243/2012, art. 9.

³ D. Lgs. n. 118/2011 e L. n. 145/2018, art. 1, c. 821.

⁴ L. n. 243/2012, art. 10.

⁵ L. n. 243/2012, art. 10, c. 3 e 4.

⁶ L. n. 243/2012, art. 9, c. 1.

⁷ L. n. 243/2012, art. 9, c. 3 e 4.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

In attuazione di tale quadro normativo, a decorrere dal 2018 la Ragioneria Generale dello Stato ha provveduto a consolidare i dati di previsione triennali degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla BDAP (Banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni), istituita presso il MEF⁸ al fine di verificare ex ante, a livello di comparto, quale presupposto per la legittima contrazione di debito⁹, il rispetto dell'equilibrio tra il complesso delle entrate e delle spese finali¹⁰ e, di conseguenza, il rispetto della sostenibilità del debito (in caso di accensione prestiti da parte del singolo ente) a livello regionale e nazionale¹¹.

Al riguardo, ai fini della predetta verifica ex ante, a livello di comparto, sono stati consolidati i dati di previsione riferiti agli anni 2020-2022 degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla citata BDAP, riscontrando, negli anni 2021-2022, il rispetto, a livello di comparto, dell'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali¹².

Al fine di verificare ex post, a livello di comparto, il rispetto dei richiamati equilibri, sono stati esaminati i dati dei rendiconti 2019 degli enti territoriali trasmessi alla BDAP riscontrando il rispetto, a livello di comparto, del saldo di bilancio¹³.

Essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti¹⁴, la verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno è effettuata attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)¹⁵, anche al fine di semplificare gli adempimenti a carico degli enti; il controllo successivo, invece, è operato attraverso le informazioni trasmesse alla richiamata Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Per assicurare l'invio da parte degli enti territoriali delle informazioni riferite ai bilanci di previsione ed ai rendiconti di gestione è stato introdotto, inoltre, un sistema sanzionatorio che prevede il blocco delle assunzioni di personale e, per i soli enti locali, il blocco dei trasferimenti fino all'invio dei dati contabili¹⁶. Tale sistema sanzionatorio è volto a garantire un tempestivo monitoraggio sugli andamenti di finanza pubblica.

Il Capo IV della legge n. 243/2012 non disciplina solo l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ed il ricorso all'indebitamento da parte di questi enti¹⁷, ma anche il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali¹⁸. In merito a quest'ultimo aspetto, la normativa prevede che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, e dall'articolo 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali,*

⁸ Gli enti territoriali sono tenuti, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 12 maggio 2016, all'invio dei bilanci di previsione e dei rendiconti di gestione entro 30 giorni dalla loro approvazione.

⁹ L. n. 243/2012, art. 10.

¹⁰ L. n. 243/2012, art. 9, c. 1-bis.

¹¹ Si veda la Circolare 9 marzo 2020, n. 5.

¹² L. n. 243/2012, art. 9, c. 1-bis (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali).

¹³ Si veda la Circolare 15 marzo 2021, n. 8.

¹⁴ L. n. 232/2016, art. 1, c. 469.

¹⁵ L. n. 289/2002, art. 28 e L. n. 196/2009 art. 28.

¹⁶ Articolo 9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 (blocco assunzioni personale) e art. 161, c. 4, D. Lgs. n. 267/2000 (blocco trasferimenti per enti locali).

¹⁷ L. n. 243/2012, art. 9 e art. 10

¹⁸ L. n. 243/2012, art. 11

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”.

In attuazione di quest’ultimo dettato normativo, nel 2020 al fine di fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19, lo Stato è intervenuto attraverso diverse misure straordinarie a favore degli enti territoriali, tra le quali vanno annoverati:

- il Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali istituito presso il Ministero dell’Interno¹⁹, pari a 5.170 milioni per il 2020;
- il Fondo per l’esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome istituito presso il MEF²⁰, pari a 4.300 milioni per il 2020, di cui 1.700 milioni a favore delle regioni a statuto ordinario e 2.600 milioni a favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, finalizzati al ristoro della perdita di gettito connessa alla situazione emergenziale, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a compensazione delle conseguenti minori entrate e maggiori spese.

In considerazione del protrarsi dell’emergenza epidemiologica, la normativa recente²¹ ha rifinanziato per il 2021 il Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali per un ammontare complessivo pari a 1.500 milioni, di cui 1.350 milioni in favore dei comuni e 150 milioni in favore delle città metropolitane e delle province, e il Fondo per l’esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome per un ammontare complessivo di 360 milioni in favore delle Autonomie speciali.

Contestualmente alle misure volte a fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19, sono state rafforzate²² ulteriormente le misure previste dalle ultime Leggi di Bilancio per la ripresa degli investimenti sul territorio. In particolare si segnala:

- l’incremento delle risorse per la progettazione degli enti locali²³: 300 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, finalizzati allo scorrimento della graduatoria dei progetti ammissibili per il 2020;
- l’incremento delle risorse per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio²⁴: 900 milioni per il 2021 e 1.750 milioni per il 2022, finalizzati allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili per il 2021.

Il percorso di riforma, oramai concluso, del quadro normativo di riferimento degli enti territoriali, con riferimento in particolare al superamento del cd. doppio binario e alle nuove regole in tema di appalti, insieme al rafforzamento dei contributi diretti volti a rilanciare gli investimenti sul territorio stanno iniziando a produrre i risultati sperati. Da un lato, infatti, il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA delle amministrazioni locali, sistematicamente negativo negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2009 ad eccezione del 2015, è tornato ad essere positivo (+8,4 per cento nel 2019). Dall’altro, il settore istituzionale delle

¹⁹ D.L. n. 34/2020, art. 106, c.1. e D.L. n. 104/2020, art. 39.

²⁰ D.L. n. 34/2020, art. 111, c.1.

²¹ L. n. 178/2020, art. 1, c. 822 (Legge di Bilancio per il 2021) come modificato dal D.L. n. 41/2021, art. 23 (Decreto Sostegni).

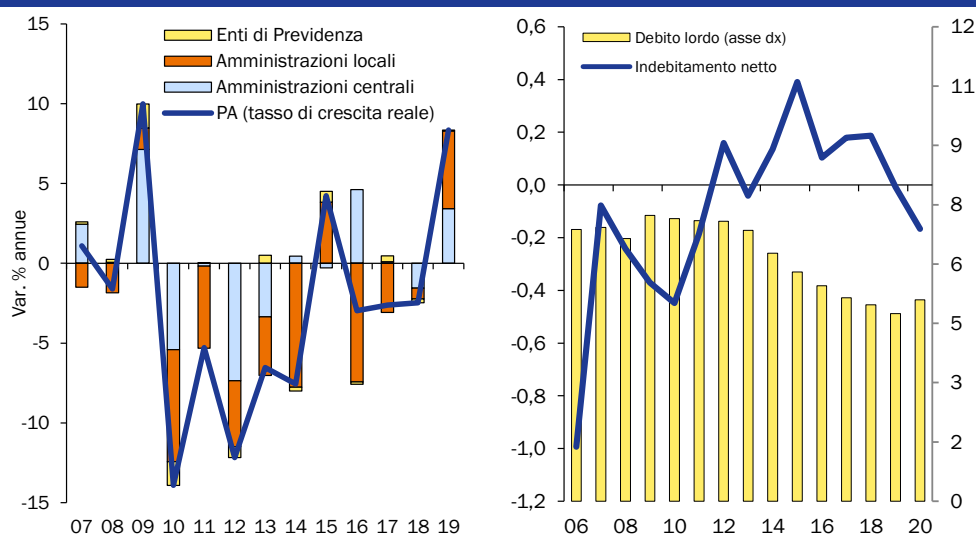
²² D.L. n. 104/2020.

²³ D.L. n. 104/2020, art. 45.

²⁴ D.L. n. 104/2020, art. 46.

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.

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)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia.

VI.2 IL PATTO PER LA SALUTE E I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano. Dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

A fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. In caso di deviazione dall'equilibrio sono previste misure correttive automatiche, quali l'aumento dell'imposta addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP. Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un Piano di rientro se il settore sanitario regionale presenta un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge ovvero se, pur in presenza di un deficit inferiore alla suddetta soglia, la regione non dispone di mezzi di copertura, oppure se la regione presenta rilevanti carenze nella qualità delle cure²⁵. All'interno del Piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la

²⁵ La soglia, fissata al 5 per cento, è data dal rapporto tra il deficit nominale regionale e l'importo totale delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, infine, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti.

L'ultimo Patto per la salute, stipulato il 18 dicembre 2019, è relativo al triennio 2019-2021.

Nell'accordo sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN, con particolare riferimento alle politiche di assunzione del personale e al miglioramento dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Taluni contenuti del Patto sono stati recepiti in sede di conversione del decreto-legge 126/2019²⁶ e del decreto-legge 162/2019²⁷. Il Ministero della Salute ha attivato dei Tavoli di confronto tra rappresentanti delle amministrazioni centrali e delle regioni per lo sviluppo di alcune tematiche indicate nel Patto²⁸, che necessitano di ulteriori approfondimenti. Nell'ambito del Patto, inoltre, è stato confermato il livello del finanziamento del SSN già 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 2020²⁹ per fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus SARS-COV-2, dalla Legge di Bilancio per il 2021, nonché dal recente Decreto legge Sostegni approvato a marzo³⁰. Infatti, per il 2020 il finanziamento del SSN è risultato pari a 120.557 milioni e per il 2021 è pari a 121.987 milioni, con un incremento, quindi, di circa 4 miliardi annui rispetto ai valori condivisi in sede pattizia.

A partire dal 2017, una quota del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, pari a 1 miliardo, è vincolata alla spesa per l'acquisto di particolari tipi di farmaci di cui 500 milioni per farmaci innovativi e 500 milioni per farmaci oncologici.

I vincoli sulla spesa farmaceutica, sono stati modificati dalla Legge di Bilancio 2021. In particolare, a decorrere dall'anno 2021 il tetto della spesa farmaceutica convenzionata³¹ è stato rideterminato dal valore del 7,96 per cento del livello del finanziamento del SSN, a quello del 7 per cento. Corrispondentemente, con riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti³², il tetto è stato incrementato dal 6,89 al 7,85 per cento. Le disposizioni prevedono inoltre che,

²⁶ Art. 45, c. 1-bis del D.L. n. 124/2019, convertito dalla L. n. 157/2019.

²⁷ Art. 5-bis del D.L. n. 162/2019, convertito dalla L. n. 8/2020.

²⁸ *Governance dell'assistenza farmaceutica, mobilità sanitaria interregionale, revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria, finanziamento della ricerca.*

²⁹ Art. 18, c. 1 del D.L. n. 18/2020, convertito dalla L. n. 27/2020; artt. 1, c. 11, 2, c.10, 5, c.1, 103, c.24, 104, c. 3-bis e 265 c. 4 del D.L. n. 34/2020, convertito dalla L. n. 77/2020; art. 29, c.8 del D.L. 104/2020, convertito dalla L. 126/2020

³⁰ D.L. n. 41/2021.

³¹ La spesa farmaceutica convenzionata indica la spesa riferibile ai farmaci rimborsabili, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, distribuiti attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate.

³² La spesa farmaceutica per acquisti diretti indica la spesa riferibile ai farmaci acquistati direttamente dalle aziende sanitarie, erogati in ospedalieri oppure distribuiti direttamente dalle medesime aziende sul territorio. Tale distribuzione può avvenire anche attraverso specifici accordi con le farmacie convenzionate. La quota di spesa pari a un miliardo destinata, a partire dal 2017, ai farmaci innovativi ed oncologici è esclusa dal computo dei tetti.

fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, le due percentuali possano essere modificate annualmente in sede di predisposizione del disegno di legge di Bilancio su proposta del Ministero della salute, d'intesa con il Ministero dell'economia, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA)³³.

In caso di sfioramento dei tetti è tuttora vigente il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche. Con la Legge di Bilancio per il 2019 sono state introdotte, a decorrere dal 2019, modalità semplificate per la determinazione del *payback* della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che tra l'altro prevedono che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si avvalga dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa. Ciò dovrebbe rendere più affidabili le informazioni di base e dovrebbe quindi consentire di evitare o quanto meno limitare il contenzioso che le aziende farmaceutiche hanno promosso a partire dal 2013. Con riferimento al contenzioso pregresso, si fa presente che dopo la chiusura di quello relativo al periodo 2013-2017, definitivamente regolato alla fine dell'anno 2019, nel marzo 2021 è stato chiuso anche il contenzioso relativo al *payback* 2018, a seguito del versamento in favore delle regioni, da parte delle Aziende farmaceutiche, di un importo pari a circa 900 milioni di euro, come certificato dall'AIFA il 5 marzo 2021, in attuazione delle disposizioni previste dalla Legge di Bilancio per il 2021³⁴.

³³ Art. 1, c. 475 e 476 della L. 178/2020.

³⁴ Art. 1, c. 477 della L. 178/2020.



Documento di Economia e Finanza

2021



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Sezione II

Analisi e tendenze della finanza pubblica

Documento di Economia e Finanza 2021

Sezione II

Analisi e tendenze della finanza pubblica

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2021

PREMESSA

La crisi pandemica continua a condizionare pesantemente la vita economica e sociale del Paese e del mondo intero. Il prezzo in termini di perdite umane è altissimo e l'incertezza circa le varianti del Covid-19, la capacità dei vaccini esistenti di contrastarle e la durata della copertura immunitaria resta elevata.

Cionondimeno, le misure sanitarie adottate a marzo sembrano aver rallentato il ritmo dei nuovi contagi. La campagna di vaccinazione è in corso dall'inizio dell'anno e il Governo prevede di poter somministrare i vaccini all'80 per cento della popolazione italiana entro l'autunno. Sono inoltre in arrivo terapie da anticorpi monoclonali che ridurranno la gravità della malattia se somministrate dopo i primi sintomi o anche in via preventiva su soggetti non vaccinati.

Di fronte a queste luci ed ombre della situazione attuale, il Governo ritiene necessario 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.

Convinzione profonda del Governo è che la partita chiave per il nostro Paese si giochi sulla crescita economica come fattore abilitante della sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria.

Dati i problemi strutturali che si trascinano da troppo tempo e la pressante esigenza di contrastare i cambiamenti climatici, l'obiettivo è di conseguire una crescita non meramente quantitativa, ma rispettosa dell'ambiente e compatibile con i target di riduzione dell'inquinamento fissati dal Green Deal europeo. E, inoltre, di realizzare una crescita che offra maggiori opportunità di lavoro e sviluppo personale e culturale ai giovani, realizzi la parità di genere e riduca gli squilibri territoriali.

La prima esigenza che il Governo ha avvertito, e ancora avverte, è di continuare a sostenere l'economia con grande determinazione, compensando anzitutto i lavoratori e le imprese più danneggiati dalle misure sanitarie che si sono rese necessarie. Ciò non solo per ragioni di doverosa solidarietà e coesione sociale, ma 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.

Nel mese di marzo, utilizzando il margine di manovra di 32 miliardi già richiesto dal precedente esecutivo, il Governo ha perfezionato un Decreto-Legge contenente un ampio spettro di misure di sostegno a imprese e lavoratori e ai settori più impattati dalle chiusure.

Unitamente all'approvazione del Documento di Economia e Finanza, si ritiene ora opportuno richiedere al Parlamento di autorizzare un ulteriore margine di 40 miliardi per un nuovo provvedimento che vedrà la luce entro fine aprile. Grazie a questo ulteriore intervento, i sostegni a imprese e famiglie erogati sin qui nel 2021 raggiungerebbero il 4 per cento del PIL, dopo il 6,6 per cento erogato l'anno scorso. L'auspicio del Governo è che, grazie ad andamenti epidemici ed economici sempre più positivi nei prossimi mesi, questo sia l'ultimo intervento di tale portata. Resta comunque l'impegno a sostenere l'economia per tutto il periodo che sarà necessario se ne ricorreranno le condizioni.

Per quanto attiene alle misure adottate, 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 destinatario principale i lavoratori autonomi e le imprese, e concentrerà le risorse sul rafforzamento della resilienza delle aziende più impattate dalle chiusure, la disponibilità di credito e la patrimonializzazione. Si darà la priorità alla celerità degli interventi, pur salvaguardandone l'equità e l'efficacia.

La seconda e fondamentale gamba della strategia di uscita dalla crisi e di ritorno allo sviluppo si baserà su un 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.

Si tratta di un piano di rilancio, di uno shock positivo di investimenti pubblici e incentivi agli investimenti privati, alla ricerca e sviluppo, alla digitalizzazione e all'innovazione, senza precedenti nella storia recente.

Per attuare questo grande piano sarà necessario semplificare la normativa sulle opere pubbliche e dotare le Amministrazioni coinvolte delle necessarie capacità progettuali e manageriali. Inoltre, si dovrà procedere speditamente sul terreno delle riforme di contesto previste dal PNRR e che riguardano in particolare la Pubblica amministrazione (PA), la giustizia e la concorrenza – oltre al fisco, che sarà oggetto di un'articolata revisione. La riforma fiscale, da definire nella seconda metà del 2021, affronterà il complesso del prelievo, a partire dall'imposizione personale; sarà collegata anche agli sviluppi a livello europeo e globale su temi quali le imposte ambientali e la tassazione delle multinazionali. Saranno inoltre riformati i meccanismi di riscossione.

Le riforme occupano dunque un ruolo centrale nel PNRR e ad esse è dedicata una specifica sezione del documento. Per questo motivo, e in forza del Regolamento dell'Unione Europea 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, il Governo ha ritenuto che in questa occasione il PNRR possa integrare il Programma Nazionale di Riforma previsto dai regolamenti del Semestre Europeo e dalla normativa nazionale. Tale Programma non sarà pertanto presentato separatamente, mentre il PNRR sarà definito nei prossimi giorni e presentato alla Commissione Europea nei termini previsti.

Le previsioni macroeconomiche del presente documento riflettono solo in parte l'ambizione della politica di rilancio che il Governo intende seguire, anche per via

PREMESSA

della natura prudentiale che tali previsioni debbono avere in base alle regole di bilancio. Va tuttavia evidenziato che nello scenario programmatico già l'anno prossimo il PIL arriverebbe a sfiorare il livello del 2019. Infatti, dopo la caduta dell'8,9 per cento registrata nel 2020, il PIL recupererebbe del 4,5 per cento quest'anno e del 4,8 per cento nel 2022, per poi crescere del 2,6 per cento nel 2023 e dell'1,8 per cento nel 2024 – tassi di incremento mai sperimentati nell'ultimo decennio.

In questo quadro di rilancio del Paese, non va dimenticato l'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 mano a mano che l'economia recupererà.

Affidarsi al solo fattore crescita per riequilibrare il bilancio sarebbe tuttavia imprudente. Lo scenario programmatico di finanza pubblica qui presentato punta ad una graduale discesa del deficit della PA, che già nel 2024 si avvicinerebbe alla soglia del 3 per cento.

Sebbene il Governo condivida l'opinione che le regole fiscali europee debbano essere riviste allo scopo di promuovere maggiormente la crescita e la spesa per investimenti pubblici, 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 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.

Il sostegno fornito dalla politica monetaria europea durante la crisi è stato significativo, ma si deve riconoscere che il bilancio pubblico è stato un ammortizzatore di importanza cruciale. Nelle prossime settimane prenderà avvio un grande programma di investimenti che, se ben attuati, renderanno solide l'economia italiana e la sua finanza pubblica, attraverso una crescita forte e sostenibile.

Daniele Franco
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I.	SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO	1
II.	CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	3
II.1	I risultati del 2020	3
II.2	Previsioni tendenziali.....	10
II.3	Politiche invariate.....	25
III.	ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA	27
III.1	Pubblico impiego.....	27
	Risultati	27
	Previsioni	28
III.2	Prestazioni sociali in denaro	29
	Risultati	29
	Previsioni	33
III.3	Sanità.....	40
	Risultati	40
	Previsioni	43
IV.	CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO.....	47
IV.1	I risultati del 2020	47
	Settore pubblico.....	47
	Amministrazioni centrali.....	54
	Amministrazioni locali.....	59
	Enti di previdenza e assistenza sociale.....	65
IV.2	Previsioni tendenziali 2021-2024	69
	Settore pubblico.....	72
	Amministrazioni centrali.....	73
	Amministrazioni locali.....	74
	Enti di previdenza	75
V.	BILANCIO DELLO STATO.....	77
V.1	Risultati di sintesi.....	77
V.2	Analisi degli incassi	77
V.3	Entrate tributarie	78
V.4	Entrate non tributarie	79
V.5	Analisi dei pagamenti.....	83
V.6	Raffronti tra risultati e previsioni 2020	90
VI.	DEBITO	123
VI.1	La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale	123

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI.....	125
VII.1	125
VII.2 Programmazione nazionale	126
Fondo per lo sviluppo e la coesione	126
VII.3 Programmazione comunitaria.....	131
Programmi Fondi strutturali	131
Programmi FEASR e FEAMP	132
VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2020 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE.....	133
APPENDICE A: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2018-2020	135

INDICE DEI BOX

Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea e di altri previsori.....	22
Previsioni 2022-2024 a politiche invariate.....	26
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano	37

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

INDICE**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella I.1-1 : Quadro macroeconomico tendenziale sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato).....	2
Tabella I.1-2 : Quadro macroeconomico programmatico sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato).....	2
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni di euro)	4
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. (in milioni di euro).....	4
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche	6
Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali	7
Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni locali	8
Tabella II.1-6 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale	9
Tabella II.2-1 Ipotesi tecniche di utilizzo delle risorse di NGEU sottostanti la previsione (importi in miliardi di euro).....	10
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in milioni di euro)	14
Tabella II.2-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL).....	15
Tabella II.2-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in milioni di euro)	16
Tabella II.2-5 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in % del PIL).....	17
Tabella II.2-6 Conto economico delle amministrazioni locali (in milioni di euro).....	18
Tabella II.2-7 Conto economico delle Amministrazioni locali (in % del PIL).....	19
Tabella II.2-8 Conto economico degli enti di previdenza e assistenza sociale (in milioni di euro)	20
Tabella II.2-9 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in % del PIL).....	21
Tabella II.2-10 Confronto tra le previsioni di finanza pubblica (in percentuale del pil).....	22
Tabella II.2-11 Elenco delle misure considerate " One-off "	24
Tabella II.3-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (in milioni di euro).....	26
Tabella II.3-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate – tassi di variazione.....	26
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2017 – 2020	32
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2020 - 2024	36
Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2017 – 2020	43
Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2021 – 2024.....	45
Tabella IV.1-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Risultati.....	51
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - (in % del PIL).....	52
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze rispetto alle previsioni	53

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati	57
Tabella IV.1-5 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - (in % del PIL)	58
Tabella IV.1-6 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati	63
Tabella IV.1-7 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - (in % del PIL)	64
Tabella IV.1-8 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati.....	67
Tabella IV.1-9 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - (in % del PIL)	68
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Previsioni.....	72
Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Previsioni.....	73
Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Previsioni.....	74
Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale - Previsioni.....	75
Tabella V.1-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2018-2020 (in milioni di euro).....	77
Tabella V.4-1 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2018-2020 (in milioni di euro)	80
Tabella V.4-2 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2018 - 2020 (in milioni di euro).....	81
Tabella V.4-3 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni di euro).....	82
Tabella V.4-4 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi rettificati delle principali imposte indirette (in milioni di euro).....	82
Tabella V.4-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA (in milioni di euro).....	83
Tabella V.5-1 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2018 - 2020 (in milioni di euro).....	84
Tabella V.6-1 Bilancio dello Stato: Raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2019 (in milioni di euro)	93
Tabella V.6-2 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi della manovra di finanza pubblica - anno 2021	94
Tabella V.6-3 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2021	96
Tabella V.6-4 Effetti sulla spesa della Manovra 2021 per categorie economiche	97
Tabella V.6-5 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2021	100
Tabella V.6-6 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti - Anno 2021 (in milioni di euro).....	101
Tabella V.6-7 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2020 (risultati) e 2021 (stime) (in milioni di euro)	101

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

INDICE

Tabella V.6-8 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2020 e stimati per il 2021 (in milioni).....	102
Tabella V.6-9 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2020 e stimati per il 2021.....	103
Tabella V.6-10 Redditi da lavoro dipendente.....	106
Tabella V.6-11 Consumi intermedi.....	106
Tabella V.6-12 IRAP.....	107
Tabella V.6-13 Trasferimenti correnti.....	107
Tabella V.6-14 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni centrali.....	108
Tabella V.6-15 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali (1/2).....	109
Tabella V.6-16 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale.....	111
Tabella V.6-17 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP.....	113
Tabella V.6-18 Trasferimenti correnti a Imprese.....	114
Tabella V.6-19 Trasferimenti correnti all'Estero.....	115
Tabella V.6-20 Risorse proprie UE.....	115
Tabella V.6-21 Interessi passivi e redditi da capitale.....	115
Tabella V.6-22 Poste correttive e compensative delle Entrate.....	115
Tabella V.6-23 Ammortamenti.....	115
Tabella V.6-24 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni.....	116
Tabella V.6-25 Trasferimenti in conto capitale.....	116
Tabella V.6-26 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche centrali.....	116
Tabella V.6-27 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche locali.....	117
Tabella V.6-28 Contributi agli investimenti ad Imprese.....	119
Tabella V.6-29 Contributi agli investimenti ad Estero.....	120
Tabella V.6-30 Altri trasferimenti in conto capitale.....	120
Tabella V.6-31 Acquisizione di attività finanziarie.....	121
Tabella VII.1-1 Risorse destinate alla coesione territoriale e fondi nazionali addizionali (in milioni di euro).....	125
Tabella VII.2-1 FSC 2014-2020: Quadro finanziario e programmatico complessivo aggiornato al 31.12.2020 (importi in mln di euro).....	127
Tabella VIII.1-1 Bilancio dello Stato: entrate a mezzo ruolo e mediante accertamento con adesione: confronti previsioni-risultati 2019 e 2020.....	134
Tabella A.1-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2018 (1/2).....	136
Tabella A.1-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2019 (1/2).....	138
Tabella A.1-3 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2020 (1/2).....	140

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.2-1 Spesa pubblica per pensioni in % PIL.....	39
Figura V.5-1 Spese correnti e spese in conto capitale 2018-2020 - in valori assoluti ed in % sul totale delle spese finali.....	85
Figura V.5-2 Composizione in % delle spese correnti sul totale delle spese correnti 2019 e 2020	86
Figura V.5-3 Composizione in % delle spese in conto capitale sul totale delle spese in conto capitale 2019 e 2020	86
Figura VI.1-1 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2017-2020	124

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

La crisi pandemica, dopo aver causato un crollo dell'attività economica a livello globale tra il primo e il secondo trimestre dello scorso anno, ha continuato a condizionare il ciclo economico a causa della recrudescenza dell'epidemia a partire dai mesi autunnali. La seconda ondata di contagi, colpendo in misura particolarmente grave gli Stati Uniti, l'Europa e l'America Latina, ha avuto un impatto differenziato sui diversi sistemi economici già emerso nella prima fase dell'emergenza: alla maggiore sofferenza delle economie avanzate occidentali si sono contrapposte la tenuta e, nel caso della Cina, il rapido recupero di alcune importanti economie emergenti, soprattutto asiatiche. Nel complesso, secondo le più recenti proiezioni macroeconomiche, la flessione dell'economia globale sarebbe stata pari al 3,3 per cento nel 2020. La riduzione del commercio mondiale, di entità più profonda (-5,3% nel 2020) riflette la peculiarità della crisi innescata dal Covid-19, che ha determinato interruzioni nelle catene di produzione mondiali e un incremento dei costi del commercio a causa delle misure di contenimento dei contagi.

In tale contesto, anche in Italia la pandemia da Covid-19 ha determinato lo scorso anno una contrazione dell'attività economica senza precedenti in tempo di pace: il PIL è crollato dell'8,9 per cento, in linea con quanto stimato in sede di DPB 2021. L'andamento del ciclo economico continua ad essere guidato dall'evoluzione della pandemia sul territorio nazionale. Il diffondersi, con notevole rapidità, di nuove e più contagiose varianti dell'infezione ha determinato il perdurare della fase di emergenza, arrivando a condizionare in misura significativa la performance del primo trimestre dell'anno in corso con effetti anche sulla prima parte del secondo trimestre. D'altra parte, l'avvio della campagna di vaccinazione, effettuato simbolicamente negli ultimi giorni del mese di dicembre ma di fatto concretizzatosi a partire dalla prima metà di gennaio, offre speranze di un ritorno alla normalità grazie alla protezione della popolazione dalle conseguenze più gravi dell'infezione. A distanza di oltre un anno dal diffondersi della pandemia nel Paese, il sistema economico, al netto delle interruzioni operative, sembra raggiunto una forma di coesistenza con il virus. Come evidenziato in recenti analisi, si riscontra una maggiore resilienza dell'economia, verosimilmente riconducibile anche alla capacità di adattamento degli operatori, sia sul piano delle scelte produttive e organizzative che su quello dei comportamenti sociali. Parallelamente le misure restrittive, anche nelle loro forme più stringenti, appaiono meno nocive per l'attività economica di quelle della prima fase dell'emergenza.

Nel complesso, rispetto a quanto prefigurato in autunno, le prospettive per il 2021 appaiono più moderate, sia in ragione della eredità statistica negativa acquisita dal 2020 che di una dinamica congiunturale attesa ancora non favorevole in apertura di anno.

Conseguentemente la previsione tendenziale assume un andamento del PIL sostanzialmente piatto nella media del primo semestre dell'anno in corso, cui seguirebbe un robusto rimbalzo nel 3T e una dinamica ancora segnata positivamente nell'ultima parte dell'anno. Nel complesso del 2021, pertanto, si stima che il PIL aumenterà del 4,1 per cento. L'espansione economica è attesa poi

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

consolidarsi al 4,3 per cento nel 2022, seguita da un aumento del 2,5 e del 2,0 per cento rispettivamente nel 2023 e 2024.

TABELLA I.1-1 : QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

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

(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).

Le misure che saranno contenute nel Decreto-legge di prossima approvazione e l'incremento di risorse e investimenti finanziati dal PNRR nella sua definizione più ampia avranno un impatto positivo sul PIL. Nello scenario programmatico il tasso di crescita del PIL è pari al 4,5 per cento quest'anno per poi salire al 4,8 per cento nel 2022. L'attività economica continuerebbe ad espandersi del 2,6 per cento nel 2023. 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.

TABELLA I.1-2 : 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).

II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

II.1 I RISULTATI DEL 2020

Con il comunicato stampa del 2 aprile, riferito alla c.d. Notifica di marzo¹, l'ISTAT ha apportato limitate modifiche ai dati relativi all'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per il quadriennio 2017-2020 diffusi in via provvisoria il 1 marzo.

Il risultato dell'indebitamento netto in rapporto al PIL per l'anno appena trascorso è confermato al -9,5 per cento, il livello più elevato dai primi anni '90. Tale valore, che sconta il significativo peggioramento del contesto macroeconomico dovuto alla pandemia Covid-19 e gli interventi messi in campo per sostenere l'economia e rafforzare il sistema sanitario e di gestione delle emergenze, non è inatteso, anzi sorprende in senso positivo. Il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2021, infatti, stimava un indebitamento netto in rapporto al PIL per l'anno 2020 al -10,5 per cento, superiore di circa 1 punto percentuale al dato registrato dall'ISTAT.

A causa della particolare incertezza determinata dalla situazione pandemica, le stime di finanza pubblica per l'anno appena trascorso sono state più volte riviste successivamente alla Nedef 2020, per tenere conto dei dati di monitoraggio che si rendevano via via disponibili e dei provvedimenti di emergenza adottati dal Governo². L'analisi dello scostamento fra risultati e stime richiesto dall'articolo 10 della legge 196/2009 è effettuato con riferimento alle previsioni riportate nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2021, in quanto si tratta di un quadro più aggiornato rispetto a quello della Nedef 2020.

Rispetto alla stima del DPB 2021, il valore di consuntivo del saldo riflette un andamento migliore delle entrate fiscali (+10.972 milioni) e, soprattutto, della spesa corrente (-28.077 milioni).

Entrando nel dettaglio delle singole voci, le entrate tributarie della P.A. nell'anno 2020 risultano superiori di 7.653 milioni rispetto alle stime contenute nel Documento Programmatico di Bilancio 2021 (DPB) per effetto soprattutto del maggior gettito affluito dalle imposte dirette (+7.394 milioni).

Si evidenzia che le previsioni contenute nel DPB non includono gli effetti di provvedimenti normativi successivi (Decreto Legge 137/2020 e altro) che avevano previsto, fra l'altro, il rinvio al 2021 della scadenza di alcuni versamenti d'imposta per circa 6,8 miliardi.

¹ Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE) annesso al Trattato di Maastricht.

² L'ultimo aggiornamento del quadro tendenziale è stato effettuato nella Relazione al Parlamento del 20 novembre 2020, con la quale il valore dell'indebitamento tendenziale per l'anno 2020 è stato rivisto al 10,4 per cento del PIL e richiesta l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per 8 miliardi di euro, arrivando ad un livello teorico di indebitamento nel 2020 del 10,9 per cento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Alla luce dei risultati realizzati, è necessario segnalare che le entrate tributarie della P.A. del 2020 comprendono circa 8.100 milioni di imposte il cui termine di versamento è stato posticipato al 2021 e in misura marginale al 2022. Queste entrate sono state riclassificate dall'Istat nel 2020 sulla base del criterio di competenza.

Gli effetti sopra evidenziati si compensano anche se l'effetto complessivo non è completamente neutrale a livello aggregato delle entrate della P.A. mentre il confronto tra stime e risultati per i diversi livelli di governo risulta influenzato dagli interventi normativi e dalle riclassificazioni operate dall'Istat.

TABELLA II.1-1 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. PER TIPOLOGIA DI IMPOSTA (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale Entrate tributarie P.A.	482.412	474.759	+7.653
Imposte dirette	252.565	245.171	+7.394
Imposte indirette	228.890	228.468	+422
Imposte in conto capitale	957	1.120	-163

Con riguardo ai singoli sotto-settori (Bilancio dello Stato, Poste correttive ed Enti territoriali) e alle principali categorie economiche, lo scostamento positivo rispetto alle stime riflette il risultato positivo delle voci classificate nel Bilancio dello Stato (+1.999 milioni) e degli Enti territoriali (+3.158 milioni). La riduzione delle poste correttive genera effetti positivi sul totale delle entrate per +2.496 milioni ascrivibili alla riclassificazione operata da Istat.

TABELLA II.1-2 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale	482.412	474.759	+7.653
Bilancio dello Stato	446.796	444.797	+1.999
Poste correttive P.A.	-33.125	-35.621	+2.496
Enti territoriali	68.741	65.583	+3.158

Nel dettaglio, il risultato realizzato per il Bilancio dello Stato è spiegato dall'effetto combinato dell'aumento delle entrate derivante dalle imposte dirette (+5.671 milioni) e dell'andamento meno favorevole registrato nel settore delle imposte indirette (-3.672 milioni).

Lo scostamento positivo delle imposte dirette è il risultato del buon andamento del gettito Irpef che risulta superiore alle previsioni di 3.035 milioni a seguito dell'andamento migliore delle attese delle ritenute (+1.016 milioni) e delle imposte versate in autoliquidazione (+2.031 milioni).

Anche il gettito derivante dall'autoliquidazione Ires registra un differenziale positivo di 2.952 milioni sostenuto dai maggiori versamenti registrati in occasione dei versamenti del secondo acconto.

Lo scostamento negativo delle imposte indirette invece è principalmente legato all'andamento delle entrate derivanti dalle attività da gioco (-1.901 milioni) e di quelle dell'imposta sul valore aggiunto (-2.230) che sono state caratterizzate da un rallentamento sia rispetto alla componente del prelievo sugli scambi interni (-909 milioni) sia rispetto a quella sulle importazioni (-1.321 milioni).

Tra le imposte indirette, le entrate derivanti dall'imposta di bollo sono risultate superiori alle previsioni di 552 milioni (+8,9%).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Lo scostamento positivo relativo alle voci delle poste correttive (+2.496 milioni) è essenzialmente ascrivibile alla riclassificazione effettuata dall'Istat che ha riassegnato tra le poste correttive del 2020 circa 8.100 milioni di entrate. Il termine di versamento di queste entrate è stato posticipato al 2021 ed in misura residuale al 2022 dai provvedimenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Risultano invece in aumento rispetto alle previsioni i rimborsi e le compensazioni, con effetti negativi sulle entrate.

Positivo anche lo scostamento registrato sul versante delle entrate territoriali (+3.158 milioni), legato a una crescita generalizzata di tutte le principali voci d'imposta, tra le quali si segnalano l'Irap (+1.404 milioni), l'addizionale comunale e regionale (rispettivamente +589 milioni e +464 milioni) e l'RC Auto (+467 milioni).

Le innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 hanno determinato un diverso trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) che dal 2014 non vengono più contabilizzate per cassa tra le poste correttive che nettizzano le entrate tributarie del Bilancio dello Stato, ma sono registrate tra le spese per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formate (principio della competenza). In particolare, per l'anno 2020 tali crediti sono stati pari a 877 milioni.

Le entrate contributive sono superiori alle stime per 3.319 milioni. A tale risultato concorre in misura significativa la contabilizzazione per competenza economica sull'anno 2020 -in accordo ai criteri di registrazione della Contabilità Nazionale - dei contributi sociali oggetto delle misure di sospensione e slittamento dei versamenti degli importi dovuti agli esercizi 2021 e 2022, disposte dai diversi provvedimenti legislativi.

Gli andamenti descritti si riflettono nell'aumento della pressione fiscale, che raggiunge nel 2020 il 43,1 per cento del PIL, dal 42,4 per cento del 2019.

Le altre entrate correnti registrano un risultato significativamente inferiore alle stime (-3.946 milioni) per minori introiti da vendita di beni e servizi e flussi UE in relazione al FSE. Le altre entrate in conto capitale si collocano molto al di sotto delle stime (-3.619 milioni), soprattutto per minori flussi UE in entrata.

La spesa totale è inferiore di quasi 12.750 milioni alla previsione del DPB, per effetto della dinamica più contenuta della spesa corrente. Tutte le principali voci di spesa primaria registrano dei valori significativamente inferiori alle attese (prestazioni sociali -8.088 milioni, altre uscite correnti - 7.920 milioni, consumi intermedi -7.076 milioni, redditi da lavoro -3.892 milioni). Nell'attesa delle necessarie analisi di dettaglio è plausibile che uno dei fattori di tali scostamenti sia l'utilizzo solo parziale delle risorse messe in campo dal Governo nel corso dell'anno passato per sostenere l'economia e i cittadini.

La spesa per interessi è pure inferiore alla stima (-1.102 milioni) e risulta in calo per l'ottavo anno consecutivo.

Le spese in conto capitale crescono notevolmente più del previsto (+14.712 milioni), per effetto del forte aumento degli altri trasferimenti in conto capitale. Tale andamento è in parte dovuto agli accantonamenti per garanzie standardizzate più elevati. 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 DPB sono invece stati provvisoriamente imputati a voci di spesa corrente. Si evidenzia, infine, la

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

riclassificazione nel perimetro della PA dell'operazione di acquisizione di crediti deteriorati di MPS da parte di AMCO, non scontata nelle stime del DPB³.

Nonostante i ripetuti blocchi delle attività economiche e limitazioni agli spostamenti, si rileva la buona performance della spesa per investimenti che, in ragione anche di minori dismissioni da piano straordinario, ha confermato la previsione di crescita, aumentando di 2.772 milioni rispetto al 2019.

TABELLA II.1-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%		DPB	DEF 2021 - DPB
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019	2020	2020
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	172.633	172.912	173.356	9,7	9,7	10,5	279	444	0,2	0,3	177.248	-3.892
Consumi intermedi	146.823	146.995	150.800	8,3	8,2	9,1	172	3.805	0,1	2,6	157.876	-7.076
Prestazioni sociali in denaro	348.474	361.203	399.412	19,7	20,2	24,2	12.729	38.209	3,7	10,6	407.500	-8.088
Pensioni	268.533	274.851	281.674	15,2	15,3	17,1	6.318	6.823	2,4	2,5	282.140	-466
Altre prestazioni sociali	79.941	86.352	117.738	4,5	4,8	7,1	6.411	31.386	8,0	36,3	125.360	-7.622
Altre uscite correnti	66.019	67.530	75.068	3,7	3,8	4,5	1.511	7.538	2,3	11,2	82.987	-7.920
Totale spese correnti netto interessi	733.949	748.640	798.636	41,4	41,8	48,4	14.691	49.996	2,0	6,7	825.611	-26.976
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309	3,6	3,4	3,5	-4.244	-3.042	-6,6	-5,0	58.411	-1.102
Totale spese correnti	798.544	808.991	855.945	45,1	45,2	51,8	10.447	46.954	1,3	5,8	884.022	-28.077
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194	2,1	2,3	2,7	3.592	2.772	9,5	6,7	44.108	86
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583	0,8	0,8	1,1	811	3.295	6,0	23,1	20.531	-2.948
Altre spese in conto capitale	7.301	6.302	28.497	0,4	0,4	1,7	-999	22.195	-13,7	352,2	10.306	18.191
Totale spese in conto capitale	58.608	62.012	90.274	3,3	3,5	5,5	3.404	28.262	5,8	45,6	74.945	15.329
Totale spese	857.152	871.003	946.219	48,4	48,6	57,3	13.851	75.216	1,6	8,6	958.967	-12.748
ENTRATE												
Tributarie	504.617	517.110	482.412	28,5	28,9	29,2	12.493	-34.698	2,5	-6,7	474.759	7.653
Imposte dirette	248.638	258.088	252.565	14,0	14,4	15,3	9.450	-5.523	3,8	-2,1	245.171	7.394
Imposte indirette	254.406	257.771	228.890	14,4	14,4	13,9	3.365	-28.881	1,3	-11,2	228.468	422
Imposte in conto capitale	1.573	1.251	957	0,1	0,1	0,1	-322	-294	-20,5	-23,5	1.120	-163
Contributi sociali	234.452	242.230	228.643	13,2	13,5	13,8	7.778	-13.587	3,3	-5,6	225.324	3.319
Contributi sociali effettivi	230.414	238.054	224.262	13,0	13,3	13,6	7.640	-13.792	3,3	-5,8	220.994	3.268
Contributi sociali figurativi	4.038	4.176	4.381	0,2	0,2	0,3	138	205	3,4	4,9	4.330	51
Altre entrate correnti	76.724	80.692	75.243	4,3	4,5	4,6	3.968	-5.449	5,2	-6,8	79.189	-3.946
Totale entrate correnti	814.220	838.781	785.341	46,0	46,8	47,6	24.561	-53.440	3,0	-6,4	778.152	7.189
Altre entrate in conto capitale	2.731	3.070	3.061	0,2	0,2	0,2	339	-9	12,4	-0,3	6.680	-3.619
Totale entrate	818.524	843.102	789.359	46,2	47,1	47,8	24.578	-53.743	3,0	-6,4	785.952	3.407
Pressione fiscale	41,7	42,4	43,1				0,7	0,7			42,5	0,6
Saldo corrente	15.676	29.790	-70.604	0,9	1,7	-4,3	14.114	-100.394	90,0	-337,0	-105.870	35.266
Indebitamento netto	-38.628	-27.901	-156.860	-2,2	-1,6	-9,5	10.727	-128.959	-27,8	462,2	-173.015	16.156
Saldo primario	25.967	32.450	-99.551	1,5	1,8	-6,0	6.483	-132.001	25,0	-406,8	-114.605	15.054
PIL nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595				19.376	-139.347			1.647.239	4.356

³ Le stime del DPB tenevano invece conto, prudenzialmente, della riclassificazione del salvataggio della Banca popolare di Bari da parte del FITD.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**TABELLA II.1-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	103.534	102.929	103.250	5,8	5,7	6,3	-605	321	-0,6	0,3
Consumi intermedi	27.888	26.954	26.062	1,6	1,5	1,6	-934	-892	-3,3	-3,3
Prestazioni sociali	15.577	15.106	19.441	0,9	0,8	1,2	-471	4.335	-3,0	28,7
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	236.668	240.896	300.421	13,4	13,5	18,2	4.228	59.525	1,8	24,7
Altre spese correnti	42.198	42.708	47.979	2,4	2,4	2,9	510	5.271	1,2	12,3
Totale spese correnti netto interessi	425.865	428.593	497.153	24,0	23,9	30,1	2.728	68.560	0,6	16,0
Interessi passivi	63.563	59.521	56.601	3,6	3,3	3,4	-4.042	-2.920	-6,4	-4,9
Totale spese correnti	489.428	488.114	553.754	27,6	27,3	33,5	-1.314	65.640	-0,3	13,4
Investimenti fissi lordi	16.491	17.699	20.037	0,9	1,0	1,2	1.208	2.338	7,3	13,2
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.245	5.349	6.832	0,3	0,3	0,4	104	1.483	2,0	27,7
Contributi agli investimenti	9.840	10.529	11.681	0,6	0,6	0,7	689	1.152	7,0	10,9
Altre spese in conto capitale	6.475	5.433	27.190	0,4	0,3	1,6	-1.042	21.757	-16,1	400,5
Totale spese in conto capitale	38.051	39.010	65.740	2,1	2,2	4,0	959	26.730	2,5	68,5
Totale spese	527.479	527.124	619.494	29,8	29,4	37,5	-355	92.370	-0,1	17,5
ENTRATE										
Tributarie	429.328	441.685	413.671	24,2	24,7	25,0	12.357	-28.014	2,9	-6,3
Imposte dirette	225.514	234.804	229.918	12,7	13,1	13,9	9.290	-4.886	4,1	-2,1
Imposte indirette	202.321	205.720	182.865	11,4	11,5	11,1	3.399	-22.855	1,7	-11,1
Imposte in conto capitale	1.493	1.161	888	0,1	0,1	0,1	-332	-273	-22,2	-23,5
Contributi sociali	2.354	2.471	2.605	0,1	0,1	0,2	117	134	5,0	5,4
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	13.622	11.482	10.462	0,8	0,6	0,6	-2.140	-1.020	-15,7	-8,9
Altre entrate correnti	35.565	38.306	37.799	2,0	2,1	2,3	2.741	-507	7,7	-1,3
Totale entrate correnti	479.376	492.783	463.649	27,1	27,5	28,1	13.407	-29.134	2,8	-5,9
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	535	636	643	0,0	0,0	0,0	101	7	18,9	1,1
Altre entrate in conto capitale	917	1.107	861	0,1	0,1	0,1	190	-246	20,7	-22,2
Totale entrate in conto capitale non tributarie	1.452	1.743	1.504	0,1	0,1	0,1	291	-239	20,0	-13,7
Totale entrate	482.321	495.687	466.041	27,2	27,7	28,2	13.366	-29.646	2,8	-6,0
Saldo Primario	18.405	28.084	-96.852	1,0	1,6	-5,9	9.679	-124.936	52,6	-444,9
Saldo di parte corrente	-10.052	4.669	-90.105	-0,6	0,3	-5,5	14.721	-94.774	-146,4	-2.029,9
Indebitamento netto	-45.158	-31.437	-153.453	-2,5	-1,8	-9,3	13.721	-122.016	-30,4	388,1
PIL nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595				19.376	-139.347	1,1	-7,8

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.1-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	66.248	67.082	67.236	3,7	3,7	4,1	834	154	1,3	0,2
Consumi intermedi	117.015	118.053	122.811	6,6	6,6	7,4	1.038	4.758	0,9	4,0
Prestazioni sociali	4.153	4.256	4.500	0,2	0,2	0,3	103	244	2,5	5,7
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	9.168	7.642	5.474	0,5	0,4	0,3	-1.526	-2.168	-16,6	-28,4
Altre spese correnti	21.149	21.865	22.827	1,2	1,2	1,4	716	962	3,4	4,4
Totale spese correnti netto interessi	217.733	218.898	222.848	12,3	12,2	13,5	1.165	3.950	0,5	1,8
Interessi passivi	2.274	2.040	1.787	0,1	0,1	0,1	-234	-253	-10,3	-12,4
Totale spese correnti	220.007	220.938	224.635	12,4	12,3	13,6	931	3.697	0,4	1,7
Investimenti fissi lordi	20.936	23.413	23.882	1,2	1,3	1,4	2.477	469	11,8	2,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	535	636	643	0,0	0,0	0,0	101	7	18,9	1,1
Contributi agli investimenti	3.637	3.759	5.902	0,2	0,2	0,4	122	2.143	3,4	57,0
Altre spese in conto capitale	803	854	1.298	0,0	0,0	0,1	51	444	6,4	52,0
Totale spese in conto capitale	25.911	28.662	31.725	1,5	1,6	1,9	2.751	3.063	10,6	10,7
Totale spese	245.918	249.600	256.360	13,9	13,9	15,5	3.682	6.760	1,5	2,7
ENTRATE										
Tributarie	75.289	75.425	68.741	4,2	4,2	4,2	136	-6.684	0,2	-8,9
Imposte dirette	23.124	23.284	22.647	1,3	1,3	1,4	160	-637	0,7	-2,7
Imposte indirette	52.085	52.051	46.025	2,9	2,9	2,8	-34	-6.026	-0,1	-11,6
Imposte in conto capitale	80	90	69	0,0	0,0	0,0	10	-21	12,5	-23,3
Contributi sociali	1.209	1.241	1.287	0,1	0,1	0,1	32	46	2,6	3,7
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	127.096	125.804	139.360	7,2	7,0	8,4	-1.292	13.556	-1,0	10,8
Altre entrate correnti	38.663	39.676	35.192	2,2	2,2	2,1	1.013	-4.484	2,6	-11,3
Totale entrate correnti	242.177	242.056	244.511	13,7	13,5	14,8	-121	2.455	0,0	1,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5.245	5.349	6.832	0,3	0,3	0,4	104	1.483	2,0	27,7
Altre entrate in conto capitale	1.722	1.963	2.200	0,1	0,1	0,1	241	237	14,0	12,1
Totale entrate in conto capitale non tributarie	6.967	7.312	9.032	0,4	0,4	0,5	345	1.720	5,0	23,5
Totale entrate	249.224	249.458	253.612	14,1	13,9	15,4	234	4.154	0,1	1,7
Saldo Primario	5.580	1.898	-961	0,3	0,1	-0,1	-3.682	-2.859	-66,0	-150,6
Saldo di parte corrente	22.170	21.118	19.876	1,3	1,2	1,2	-1.052	-1.242	-4,7	-5,9
Indebitamento netto	3.306	-142	-2.748	0,2	0,0	-0,2	-3.448	-2.606	-104,3	1.835,2
PIL nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595				19.376	-139.347	1,1	-7,8

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**TABELLA II.1-6 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	2.851	2.901	2.870	0,2	0,2	0,2	50	-31	1,8	-1,1
Consumi intermedi	1.920	1.988	1.927	0,1	0,1	0,1	68	-61	3,5	-3,1
Prestazioni sociali	328.744	341.841	375.471	18,6	19,1	22,7	13.097	33.630	4,0	9,8
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	4.482	3.868	5.033	0,3	0,2	0,3	-614	1.165	-13,7	30,1
Altre spese correnti	2.672	2.957	4.262	0,2	0,2	0,3	285	1.305	10,7	44,1
Totale spese correnti netto interessi	340.669	353.555	389.563	19,2	19,7	23,6	12.886	36.008	3,8	10,2
Interessi passivi	48	47	47	0,0	0,0	0,0	-1	0	-2,1	0,0
Totale spese correnti	340.717	353.602	389.610	19,2	19,7	23,6	12.885	36.008	3,8	10,2
Investimenti fissi lordi	403	310	275	0,0	0,0	0,0	-93	-35	-23,1	-11,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Contributi agli investimenti	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Altre spese in conto capitale	23	15	9	0,0	0,0	0,0	-8	-6	-34,8	
Totale spese in conto capitale	426	325	284	0,0	0,0	0,0	-101	-41	-23,7	-12,6
Totale spese	341.143	353.927	389.894	19,3	19,8	23,6	12.784	35.967	3,7	10,2
ENTRATE										
Tributarie	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte dirette	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte indirette	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte in conto capitale	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Contributi sociali	230.889	238.518	224.751	13,0	13,3	13,6	7.629	-13.767	3,3	-5,8
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	109.600	115.120	161.106	6,2	6,4	9,8	5.520	45.986	5,0	39,9
Altre entrate correnti	3.786	3.967	3.378	0,2	0,2	0,2	181	-589	4,8	-14,8
Totale entrate correnti	344.275	357.605	389.235	19,4	20,0	23,6	13.330	31.630	3,9	8,8
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Altre entrate in conto capitale	92	0	0	0,0	0,0	0,0	-92	0		
Totale entrate in conto capitale non tributarie	92	0	0	0,0	0,0	0,0	-92	0		
Totale entrate	344.367	357.605	389.235	19,4	20,0	23,6	13.238	31.630	3,8	8,8
Saldo Primario	3.272	3.725	-612	0,2	0,2	0,0	453	-4.337	13,8	-116,4
Saldo di parte corrente	3.558	4.003	-375	0,2	0,2	0,0	445	-4.378	12,5	-109,4
Indebitamento netto	3.224	3.678	-659	0,2	0,2	0,0	454	-4.337	14,1	-117,9
PIL nominale	1.771.566	1.790.942	1.651.595				19.376	-139.347	1,1	-7,8

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**II.2 PREVISIONI TENDENZIALI****Periodo 2021-2024**

Il presente documento aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2021-2024. Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche è costruito sulla base delle risultanze del 2020, del nuovo quadro macroeconomico e considera gli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2021. Un elemento di rilievo della previsione è rappresentato dalle risorse che saranno riconosciute all'Italia nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* (NGEU). Nelle more della completa finalizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, il quadro tendenziale di finanza pubblica si basa su ipotesi tecniche ragionate, elaborate alla luce delle informazioni al momento disponibili, in merito alla suddivisione delle risorse fra contributi a fondo perduto, prestiti sostitutivi e prestiti additivi, alla loro modulazione sugli anni ed all'attribuzione per voce economica delle relative spese.

Lo schema di riferimento utilizzato è il seguente:

TABELLA II.2-1 IPOTESI TECNICHE DI UTILIZZO DELLE RISORSE DI NGEU SOTTOSTANTI LA PREVISIONE (IMPORTI IN MILIARDI DI EURO)								
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF Sovvenzioni	100%	10,5	16,7	26,7	10,1	4,1	0,8	68,9
RRF Prestiti	Additivi				12,9	13,5	13,6	40,0
	Sostitutivi	8,0	12,0	12,0	18,0	16,6	16,0	82,6
Totale		18,5	28,7	38,7	41,0	34,2	30,4	191,5
React EU		4,0	4,25	5,25				13,5

In via prudenziale e tenuto conto della relativa esiguità degli importi, non sono state considerate le risorse relative ai programmi Sviluppo rurale, al *Just Transition Fund* (JTF) ed altri programmi⁴. Con riferimento alla ripartizione fra contributi a fondo perduto e prestiti, si ricorda che le regole contabili decise per il trattamento dei fondi NGEU prevedono la neutralità sul deficit dei contributi a fondo perduto. Per quanto riguarda i prestiti, quelli indicati come sostitutivi si riferiscono a progetti già programmati e sono intesi come sostitutivi di emissioni nazionali, mentre quelli indicati come additivi sono le risorse finanziarie a fronte di maggiori spese o minori entrate che peggiorano l'indebitamento. La ripartizione per sottosettore delle risorse non finalizzate con la Legge di Bilancio per il 2021 è stata effettuata sulla base di una specifica ipotesi tecnica⁵.

Rispetto a quanto considerato in sede di legge di Bilancio per il 2021, le nuove previsioni scontano gli effetti di un profilo di crescita del PIL più contenuto per l'anno in corso e maggiormente dinamico nel 2022.

L'indebitamento netto in rapporto al PIL per l'anno 2021 è previsto al 9,5 per cento, superiore di 2,5 p.p. all'obiettivo del DPB 2021. Nel confronto con le valutazioni del DPB 2021, la previsione aggiornata per l'anno 2021 comporta

⁴ Si rammenta che per le regole di contabilizzazione del SEC 2010 tali risorse e le relative spese connesse sono neutrali sul deficit.

⁵ In particolare, si è attribuito il 55% delle risorse alle amministrazioni centrali e il 45% alle amministrazioni locali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

minori entrate finali per 0,3 p.p. di PIL e maggiori spese finali per circa 2,1 p.p. di PIL, per effetto di un livello più elevato delle spese correnti e in conto capitale. Si ricorda che il confronto fra le due previsioni risente dei risultati di consuntivo rilasciati dall'ISTAT e degli effetti dei decreti legge adottati successivamente alla redazione del DPB 2021.

Le nuove stime di indebitamento netto per gli anni successivi al 2021 sono meno favorevoli rispetto agli obiettivi del DPB. Per l'anno 2022 la previsione aggiornata è pari al 5,4 per cento del PIL, mentre per il 2023 l'indebitamento si attesterebbe al 3,7 per cento. I corrispondenti valori del DPB e della NADEF erano pari a 4,7 e 3,0 per cento. Nel 2024 il conto delle Pubbliche amministrazioni registrerebbe un disavanzo pari al 3,4 per cento del PIL.

Con riferimento alle principali componenti del conto, le nuove stime seguono le seguenti linee di sviluppo. Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL si riducono al 47,4 per cento nel 2021, aumentano nel 2022 e 2023 fino a tornare al 47,8 per cento per poi ridursi di 1,5 p.p., al 46,3 per cento, nel 2024. Il calo dell'incidenza nel 2024 è imputabile soprattutto all'evoluzione delle entrate in conto capitale non tributarie, la cui dinamica è trainata dai flussi UE in entrata in relazione al programma NGEU.

Le entrate tributarie in rapporto al PIL sono stimate in progressiva riduzione: dal 29,2 per cento del 2020 - il cui elevato valore riflette la correzione statistica ISTAT sul gettito sospeso i cui incassi sono previsti nel 2021 e 2022 - al 28,5 per cento del 2024.

I contributi sociali in rapporto al PIL si mantengono costanti in media sull'orizzonte di previsione al 13,2 per cento. Tale dinamica riflette gli andamenti delle variabili macroeconomiche rilevanti, le misure previste a normativa vigente per l'aggregato in esame nonché le entrate connesse al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

La pressione fiscale si riduce di 1 punto percentuale nel 2021 e diminuisce lungo tutto l'orizzonte di previsione, fino a raggiungere il 41,6 per cento nel 2024.

Le altre entrate correnti diminuiscono in rapporto al PIL, attestandosi a fine periodo al 4,0 per cento (4,6 per cento nel 2020). Le entrate in conto capitale non tributarie aumentano fino all'1,8 per cento del PIL nel 2023, per poi scendere allo 0,7 per cento nel 2024, in relazione ai flussi di parte capitale in entrata del programma NGEU.

Le spese totali in rapporto al PIL sono previste in calo sul quadriennio di previsione, fino a raggiungere il 49,7 per cento nel 2024, per effetto della riduzione dell'incidenza soprattutto della spesa corrente. La spesa corrente primaria è prevista diminuire costantemente, fino a raggiungere il 42,7 per cento nel 2024, a riflesso anche del venir meno delle spese connesse all'emergenza pandemica. La spesa per interessi si riduce nel quadriennio di previsione, fino al raggiungere il 2,6 per cento nel 2024. Le spese in conto capitale aumentano al 6,1 per cento del PIL nel 2021 per poi ridursi negli anni successivi, fino al 4,4 per cento nel 2024. Sull'andamento di questa voce incidono in misura significativa le spese riconducibili al programma NGEU nonché, nel 2021, l'impatto del recente DL 41/2021 (c.d. "DL sostegni").

Gli andamenti in valore assoluto delle singole componenti di entrata e di spesa mostrano delle tendenze diversificate. Le principali voci di entrata hanno in linea di massima un andamento crescente sull'orizzonte di previsione, a riflesso degli sviluppi del quadro macroeconomico e degli interventi normativi previsti a legislazione vigente.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Per le entrate tributarie si stima nel 2021 un aumento di 20.999 milioni rispetto all'anno precedente. La previsione, che sconta negativamente la correzione dell'ISTAT che ha migliorato il dato di competenza 2020, è coerente con l'evoluzione della congiuntura economica, che produce effetti positivi sulle entrate anche per gli anni successivi. Le stime scontano, fra l'altro, gli effetti della legge di bilancio 2021, che ha reso permanente l'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro dipendente tra 28 e 40 mila euro, già in vigore per il secondo semestre del 2020. Le previsioni risentono, altresì, delle maggiori detrazioni sul reddito relative alle spese per specifici interventi di efficienza energetica e di misure antisismiche sugli edifici. Relativamente al 2021 per il Bilancio dello Stato si stima un incremento di circa 25.700 milioni rispetto al risultato del 2020, mentre per le entrate territoriali si prevede una crescita di 5.505 milioni rispetto all'anno precedente.

I contributi sociali sono stimati in riduzione nel 2021 dello 0,4 per cento. La dinamica prevista risente della correzione statistica ISTAT sugli importi sospesi dai diversi provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, con conseguente registrazione degli incassi slittati agli esercizi 2021 e 2022 sull'anno 2020, secondo il criterio della competenza economica. Riflette, inoltre, il miglioramento atteso del quadro macroeconomico e del mercato del lavoro, 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 euro⁶.

Le altre entrate correnti aumentano nel 2021 e 2022 per l'ipotizzata ripresa dei flussi connessi alla produzione di beni e servizi, si attestano poi intorno al valore del 2021. L'andamento delle imposte in conto capitale non tributarie riflette sostanzialmente la dinamica dei flussi UE per NGEU.

Sul lato della spesa, quella per redditi da lavoro si incrementa significativamente, per effetto principalmente dei rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 ipotizzati. In particolare, si assume che l'attività contrattuale sarà limitata nell'anno in corso, che nel 2022 sarà sottoscritta una quota rilevante di contratti e che nel 2023 vi sarà il completamento della tornata contrattuale. Si devono inoltre considerare le risorse destinate al personale (soprattutto medico-infermieristico e dei comparti sicurezza e difesa) nell'ambito dei decreti per il contrasto all'emergenza Covid⁷. A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi per effetto della c.d. "quota 100" nel 2021 e, in minima parte, nel 2022, e dal 2024 in relazione al finanziamento previsto a legislazione vigente per le missioni internazionali di pace.

I consumi intermedi aumentano nel 2021 soprattutto per effetto degli interventi previsti dal dl 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 si segnala il contenimento delle spese a partire dal 2021 in ragione dell'ipotizzata riduzione dell'emergenza epidemiologica. La previsione per gli enti territoriali tiene conto anche della disciplina prevista dall'articolo 1, commi 859 e

⁶ La dotazione iniziale del Fondo istituito dalla legge di bilancio 2021 (legge 178/2020), pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2021, è stata successivamente integrata di ulteriori 1.500 milioni con il decreto legge 41/2021.

⁷ Con particolare riferimento ai DL n. 34 e 104 del 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, a garanzia del rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni previsti dalla direttiva europea, sia dello smaltimento dello stock di debiti pregressi che impongono agli enti non rispettosi di appositi indicatori di ridurre la propria spesa per consumi intermedi, modulata progressivamente in base all'entità dell'inadempimento. Le misure di garanzia dei debiti commerciali, diversificate per tenere conto delle caratteristiche dei differenti ordinamenti contabili, per gli enti territoriali ed altre amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria, prevedono la costituzione di un apposito fondo che limita la capacità di spesa degli enti inadempienti.

Le previsioni sociali si riducono lievemente fra il 2021 e il 2022 per poi aumentare decisamente nel 2023 e 2024. Per il dettaglio sull'andamento di tale voce di spesa si rimanda all'apposita sezione di approfondimento.

Le altre uscite correnti aumentano in misura rilevante nel 2021, a riflesso degli sviluppi ipotizzati per il Bilancio dello Stato e degli effetti del dl 41/2021. Si riducono nel 2022 per il venir meno degli interventi a sostegno delle imprese in relazione all'emergenza pandemica ed aumentano appena nei due anni successivi.

La spesa per interessi rimane circa 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.

Gli investimenti fissi lordi sono in forte aumento su tutto il periodo di previsione, a riflesso soprattutto dell'attuazione dei progetti compresi nel PNRR. I contributi in conto capitale segnano un forte aumento nel 2021 e 2022 e si riducono gradualmente nel 2023 e 2024. Tale andamento riflette le misure relative ai crediti di imposta disposte con la legge di Bilancio per il 2021.

Le altre uscite in conto capitale si riducono nel 2021 e in misura ancora più significativa nel triennio 2022-2024. La stima per il 2021 tiene conto dell'impatto significativo delle misure a sostegno delle partite IVA, attività d'impresa, arte e professione disposte dal dl 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	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 in denaro	399.412	402.400	401.980	408.940	417.420
Pensioni	281.674	288.060	295.570	302.910	310.590
Altre prestazioni sociali	117.738	114.340	106.410	106.030	106.830
Altre spese 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: spesa sanitaria	123.474	127.138	123.622	126.231	124.410
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 in conto capitale	90.274	106.238	92.135	92.762	86.827
Totale Spese	946.219	988.718	971.045	979.592	977.495
ENTRATE					
Tributarie	482.412	503.411	524.918	544.155	559.315
Imposte dirette	252.565	254.106	260.203	271.137	279.085
Imposte indirette	228.890	248.000	263.391	271.683	278.885
Imposte in conto capitale	957	1.305	1.324	1.335	1.345
Contributi sociali	228.643	227.623	244.234	252.045	258.702
Contributi sociali effettivi	224.262	223.143	239.696	247.452	254.052
Contributi sociali figurativi	4.381	4.480	4.538	4.593	4.650
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	789.359	823.575	871.091	910.047	910.401
Pressione fiscale (% del PIL)	43,1	42,1	41,9	41,8	41,6
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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**TABELLA II.2-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)**

	Consuntivo	Previsione			
	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 in denaro	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 spese 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
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 in conto capitale	5,5	6,1	5,0	4,9	4,4
Totale Spese	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
ENTRATE					
Tributarie	29,2	29,0	28,6	28,6	28,5
Imposte dirette	15,3	14,6	14,2	14,2	14,2
Imposte indirette	13,9	14,3	14,3	14,3	14,2
Imposte in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,8	13,1	13,3	13,2	13,2
Contributi sociali effettivi	13,6	12,8	13,1	13,0	12,9
Contributi sociali figurativi	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	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	103.250	105.115	111.058	109.017	108.497
Consumi intermedi	26.062	28.367	27.111	27.764	27.385
Prestazioni sociali	19.441	22.518	24.433	24.719	24.704
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	300.421	305.565	286.838	285.156	291.319
Altre spese correnti	47.979	56.686	53.832	53.443	53.327
Totale spese correnti netto interessi	497.153	518.252	503.273	500.099	505.232
Interessi passivi	56.601	56.909	54.275	53.201	51.766
Totale spese correnti	553.754	575.161	557.548	553.300	556.998
Investimenti fissi lordi	20.037	27.403	27.026	29.389	27.799
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	6.832	10.369	10.539	11.198	10.765
Contributi agli investimenti	11.681	22.207	21.610	17.937	15.201
Altre spese in conto capitale	27.190	22.423	5.804	2.509	2.371
Totale spese in conto capitale	65.740	82.402	64.980	61.033	56.136
Totale spese	619.494	657.563	622.527	614.332	613.134
ENTRATE					
Tributarie	413.671	429.165	448.694	465.684	479.167
Imposte dirette	229.918	230.392	234.743	244.801	251.972
Imposte indirette	182.865	197.537	212.696	219.617	225.919
Imposte in conto capitale	888	1.236	1.255	1.266	1.276
Contributi sociali	2.605	2.700	2.734	2.767	2.802
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	10.462	14.041	14.861	15.025	15.188
Altre entrate correnti	37.799	39.213	40.096	36.908	36.642
Totale entrate correnti	463.649	483.882	505.130	519.118	532.523
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	643	639	639	639	639
Altre entrate in conto capitale	861	7.362	12.150	20.365	8.202
Totale entrate in conto capitale non tributarie	1.504	8.001	12.789	21.004	8.841
Totale Entrate	466.041	493.120	519.174	541.388	542.639
Saldo Primario	-96.852	-107.534	-49.079	-19.743	-18.729
Saldo di parte corrente	-90.105	-91.279	-52.418	-34.182	-24.475
Indebitamento netto	-153.453	-164.443	-103.354	-72.944	-70.495
PIL nominale	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	6,3	6,0	6,0	5,7	5,7
Consumi intermedi	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
Prestazioni sociali	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	18,2	17,6	15,6	15,0	15,3
Altre spese correnti	2,9	3,3	2,9	2,8	2,8
Totale spese correnti netto interessi	30,1	29,8	27,4	26,3	26,5
Interessi passivi	3,4	3,3	3,0	2,8	2,7
Totale spese correnti	33,5	33,1	30,4	29,1	29,2
Investimenti fissi lordi	1,2	1,6	1,5	1,5	1,5
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6
Contributi agli investimenti	0,7	1,3	1,2	0,9	0,8
Altre spese in conto capitale	1,6	1,3	0,3	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	4,0	4,7	3,5	3,2	2,9
Totale spese	37,5	37,8	33,9	32,3	32,2
ENTRATE					
Tributarie	25,0	24,7	24,4	24,4	25,2
Imposte dirette	13,9	13,3	12,8	12,9	13,2
Imposte indirette	11,1	11,4	11,6	11,5	11,9
Imposte in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
Altre entrate correnti	2,3	2,3	2,2	1,9	1,9
Totale entrate correnti	28,1	27,8	27,5	27,3	28,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	0,1	0,4	0,7	1,1	0,4
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,1	0,5	0,7	1,1	0,5
Totale Entrate	28,2	28,4	28,3	28,4	28,5
Saldo Primario	-5,9	-6,2	-2,7	-1,0	-1,0
Saldo di parte corrente	-5,5	-5,3	-2,9	-1,8	-1,3
Indebitamento netto	-9,3	-9,5	-5,6	-3,8	-3,7

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	67.236	69.337	73.044	74.128	72.215
Consumi intermedi	122.811	127.693	123.232	125.221	124.761
Prestazioni sociali	4.500	4.418	4.432	4.456	4.496
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	5.474	9.194	9.870	9.936	10.005
Altre spese correnti	22.827	26.071	24.266	25.055	25.222
Totale spese correnti netto interessi	222.848	236.712	234.844	238.797	236.699
Interessi passivi	1.787	1.643	1.440	1.270	1.175
Totale spese correnti	224.635	238.355	236.284	240.067	237.874
Investimenti fissi lordi	23.882	27.896	31.302	36.289	35.053
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	643	639	639	639	639
Contributi agli investimenti	5.902	5.070	4.834	5.003	4.741
Altre spese in conto capitale	1.298	867	888	904	917
Totale spese in conto capitale	31.725	34.472	37.662	42.835	41.350
Totale spese	256.360	272.828	273.947	282.901	279.224
ENTRATE					
Tributarie	68.741	74.246	76.224	78.471	80.148
Imposte dirette	22.647	23.714	25.460	26.336	27.113
Imposte indirette	46.025	50.463	50.695	52.066	52.966
Imposte in conto capitale	69	69	69	69	69
Contributi sociali	1.287	1.300	1.316	1.332	1.348
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	139.360	141.844	140.017	139.216	143.347
Altre entrate correnti	35.192	37.439	39.088	40.872	40.416
Totale entrate correnti	244.511	254.760	256.576	259.822	265.190
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	6.832	10.369	10.539	11.198	10.765
Altre entrate in conto capitale	2.200	6.130	8.162	13.213	4.599
Totale entrate in conto capitale non tributarie	9.032	16.499	18.701	24.411	15.364
Totale Entrate	253.612	271.328	275.346	284.302	280.623
Saldo Primario	-961	143	2.840	2.670	2.575
Saldo di parte corrente	19.876	16.405	20.292	19.755	27.316
Indebitamento netto	-2.748	-1.500	1.400	1.400	1.400
PIL nominale	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-7 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	4,1	4,0	4,0	3,9	3,7
Consumi intermedi	7,4	7,3	6,7	6,6	6,3
Prestazioni sociali	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Altre spese correnti	1,4	1,5	1,3	1,3	1,3
Totale spese correnti netto interessi	13,5	13,6	12,8	12,5	12,0
Interessi passivi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti	13,6	13,7	12,9	12,6	12,1
Investimenti fissi lordi	1,4	1,6	1,7	1,9	1,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Altre spese in conto capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	1,9	2,0	2,1	2,2	2,1
Totale spese	15,5	15,7	14,9	14,9	14,2
ENTRATE					
Tributarie	4,2	4,3	4,2	4,1	4,1
Imposte dirette	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Imposte indirette	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	8,4	8,2	7,6	7,3	7,3
Altre entrate correnti	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1
Totale entrate correnti	14,8	14,7	14,0	13,6	13,5
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5
Altre entrate in conto capitale	0,1	0,4	0,4	0,7	0,2
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,5	0,9	1,0	1,3	0,8
Totale Entrate	15,4	15,6	15,0	14,9	14,3
Saldo Primario	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	1,2	0,9	1,1	1,0	1,4
Indebitamento netto	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,1

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA II.2-8 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN MILIONI DI EURO)**

	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	2.870	2.885	3.090	3.049	3.003
Consumi intermedi	1.927	1.912	1.935	1.959	1.982
Prestazioni sociali	375.471	375.464	373.114	379.765	388.219
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	5.033	4.853	4.998	5.096	5.189
Altre spese correnti	4.262	4.437	4.622	4.751	4.884
Totale spese correnti netto interessi	389.563	389.551	387.759	394.620	403.277
Interessi passivi	47	47	48	48	49
Totale spese correnti	389.610	389.598	387.807	394.668	403.326
Investimenti fissi lordi	275	364	662	723	736
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	0	0	0	0	0
Altre spese in conto capitale	9	9	9	9	9
Totale spese in conto capitale	284	373	671	732	745
Totale spese	389.894	389.971	388.478	395.400	404.071
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	224.751	223.623	240.184	247.946	254.552
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	161.106	163.727	146.829	145.947	147.979
Altre entrate correnti	3.378	3.421	3.465	3.507	3.541
Totale entrate correnti	389.235	390.771	390.478	397.400	406.072
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Altre entrate in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0	0
Totale Entrate	389.235	390.771	390.478	397.400	406.072
Saldo Primario	-612	847	2.048	2.048	2.049
Saldo di parte corrente	-375	1.173	2.671	2.732	2.745
Indebitamento netto	-659	800	2.000	2.000	2.000
PIL nominale	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-9 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali	22,7	21,6	20,3	19,9	19,8
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre spese correnti	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese correnti netto interessi	23,6	22,4	21,1	20,7	20,5
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	23,6	22,4	21,1	20,7	20,5
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre spese in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese	23,6	22,4	21,2	20,8	20,6
ENTRATE					
Tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte indirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,6	12,9	13,1	13,0	13,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	9,8	9,4	8,0	7,7	7,5
Altre entrate correnti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate correnti	23,6	22,5	21,3	20,9	20,7
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale Entrate	23,6	22,5	21,3	20,9	20,7
Saldo Primario	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea e di altri previsori**

Come richiesto dalla Direttiva UE n. 85/2011, in questo riquadro si confrontano le principali stime di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel presente Documento con le più recenti previsioni pubblicate dalla Commissione europea e da alcune istituzioni indipendenti, internazionali e nazionali⁸.

Le previsioni restano attualmente soggette ad una notevole incertezza, non soltanto dovuta ai consueti fattori economici o al mero scarto temporale nel rilascio delle stime, ma piuttosto riconducibile alla dinamica della crisi pandemica ancora in corso, da cui dipendono i futuri andamenti economici.

Si ricorda che le stime del DEF incorporano sia tutte le misure di sostegno all'economia approvate fino alla fine di marzo⁹, sia gli effetti dell'utilizzo dei fondi europei che verranno resi disponibili per l'Italia nell'ambito del programma *Next Generation EU* (NGEU), fattore che da quest'anno incide sulle previsioni in ragione delle valutazioni di impatto sul tasso di crescita dell'economia, che si riflettono sugli indicatori in esame.

TABELLA II.2-10 CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (IN PERCENTUALE DEL PIL)

	Data previsione	2021				2022			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitam. netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitam. netto
DEF 2021	Apr-21	47,4	56,9	-6,2	-9,5	47,5	52,9	-2,5	-5,4
CE	Nov-20	47,3	55,0	-4,4	-7,8	47,1	53,0	-2,9	-6,0
OCSE	Dic-20	48,0	54,9	-3,7	-6,9	47,9	52,2	-1,4	-4,4
FMI	Apr-21	47,9	56,7	-5,6	-8,8	47,6	53,1	-2,5	-5,5
PROMETEIA	Mar-21	48,2	57,0	-5,6	-8,8	47,6	52,3	-1,6	-4,7
CER	Apr-21	48,0	55,0	-3,8	-7,0	47,0	52,4	-2,6	-5,5
CONFIDUSTRIA	Apr-21	47,7	55,5	-4,6	-7,8	47,3	52,1	-1,8	-4,8

Fonti: DEF 2021, quadro tendenziale. Commissione europea, European Economic Forecast Autumn 2020, 5 novembre 2020. OCSE, Economic Outlook, dicembre 2020. FMI, World Economic Outlook database, aprile 2021. Prometeia, Rapporto di previsione, 26 marzo 2021 (si precisa che il totale delle entrate e delle spese risultano da rielaborazioni RGS dei dati del Rapporto). Centro Europa Ricerche, Rapporto n. 3/2020, 1° aprile 2021. Centro studi Confindustria, Rapporto di previsione, 10 aprile 2021.

Per il 2021 e in relazione all'indebitamento netto in rapporto al PIL è la stima del DEF a risultare, in assoluto, la più prudente, ponendosi oltre l'estremo inferiore del *range* degli altri previsori. La previsione di *deficit* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁰, pur essendo stata rilasciata lo scorso dicembre e risultando dunque più recente rispetto alle ultime *Autumn Forecast* della Commissione¹¹, è quella che maggiormente si discosta dalla proiezione del DEF (per 2,6 punti percentuali di PIL) in ragione, principalmente, di una stima più contenuta del totale delle spese (per 2 punti percentuali di PIL) e più elevata del totale delle entrate (per 0,6 punti percentuali di PIL).

⁸ Ai sensi di quanto disposto dalla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, un *focus* dedicato al raffronto specifico con le sole previsioni di finanza pubblica della Commissione è riportato nella I sezione del presente Documento, in calce al paragrafo III.1. Il confronto allargato proposto in questa sede si è chiuso con le informazioni disponibili al 10 aprile 2021.

⁹ Oltre ai provvedimenti emergenziali considerati nella NADEF 2020, le previsioni del DEF includono le misure contenute nel cd. Decreto Ristori (D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito dalla L. n. 176 del 18 dicembre 2020), nella Legge di Bilancio 2021 (L. n. 178 del 30 dicembre 2020) e considera gli effetti del recente decreto legge Sostegni (D.L. n. 41 del 22 marzo 2021, in corso d'esame al Parlamento).

¹⁰ OECD *Economic Outlook*, dicembre 2020, "Turning hope into reality".

¹¹ *European Economic Forecast Autumn 2020*, rilasciate il 5 novembre 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Uno scostamento rilevante (pari a 2,5 punti percentuali di PIL) è altresì individuato nella recente stima di *deficit* del Centro Europa Ricerche (CER)¹², che peraltro propone una previsione del totale delle uscite in rapporto al PIL in linea con quella di novembre 2020 della Commissione. Il Centro studi di Confindustria¹³, le cui stime sono le più recenti fra quelle del raffronto, propone la medesima previsione di indebitamento per il 2021 della Commissione, migliore di 1,7 punti percentuali di PIL di quella del DEF. Infine, lo scarto minore (pari a 0,7 punti percentuali di PIL) rispetto alla stima di *deficit* contenuta nel DEF si individua nella proiezione di Prometeia¹⁴ e del Fondo monetario internazionale (FMI)¹⁵, con delle differenze negli altri indicatori confrontati: Prometeia prevede, rispetto al presente Documento, entrate maggiori (per 0,8 punti percentuali di PIL), mentre il FMI è l'istituzione che in media, in relazione alle previsioni considerate, presenta gli scostamenti più contenuti rispetto alle previsioni del DEF. Si rileva, infine, che è il totale delle entrate della Commissione, stimate a politiche invariate, ad avvicinarsi maggiormente alla proiezione del presente Documento (risultano inferiori a quelle del DEF di soli 0,1 punti percentuali di PIL, contro una stima più elevata degli altri previsori considerati che ammonta, in media, a 0,6 punti percentuali).

In riferimento all'anno 2022, la Commissione europea prevede un livello dell'indebitamento netto in rapporto al PIL maggiore di 0,6 punti percentuali di PIL di quello stimato nel DEF¹⁶. Sostanzialmente in linea con la previsione di -5,4 per cento del DEF si collocano, invece, le stime di aprile del FMI e del CER (-5,5 %). Il FMI resta l'istituzione che, fra quelle considerate, anche per il 2022 propone le previsioni più vicine a quelle del DEF, con entrate e uscite totali attese solo lievemente superiori e saldo primario coincidente (mentre si evidenzia che il CER, rispetto al DEF, prevede entrate e uscite totali attese inferiori di mezzo punto percentuale di PIL). Infine, con un risultato atteso migliore del DEF nella stima di *deficit* del prossimo anno risultano, nell'ordine: Confindustria, Prometeia e OCSE, con differenze rispettivamente pari a 0,6, 0,7 e 1 punto percentuale di PIL, anche dovute ad una stima più contenuta (in media, osservando gli scostamenti dei tre previsori, di 0,7 punti percentuali di PIL) delle spese totali rispetto alla proiezione del DEF.

¹² CER, Rapporto n. 3/2020, "Un passo indietro per la ripresa", pubblicato il 1° aprile 2021. Si precisa che la stima del saldo primario è tratta dalla Tavola 3.1.

¹³ Centro studi di Confindustria, Rapporto di previsione "Liberare il potenziale italiano. Riforme, imprese e lavoro per un rilancio sostenibile", presentato il 10 aprile 2021.

¹⁴ Prometeia, Rapporto di previsione, pubblicato il 26 marzo 2021.

¹⁵ Le previsioni del FMI sono tratte dal *World Economic Outlook database* di Aprile 2021.

¹⁶ Data la loro rilevanza nel confronto, si sottolinea che le previsioni dello scorso autunno della Commissione sono state elaborate considerando le misure annunciate credibilmente e sufficientemente dettagliate nell'ultimo Documento Programmatico di Bilancio e, per il solo anno 2021, incorporano delle ipotesi tecniche sull'utilizzo dei fondi NGEU. Con riferimento a tali ipotesi tecniche si rinvia al Box I.4.3 contenuto in *European Economic Forecast Autumn 2020*.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Le misure “one-off”**

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna¹⁷, sia dalla *governance europea*¹⁸, si riporta di seguito l’elenco delle misure una tantum e con effetti temporanei (indicate come “one-off”) che hanno inciso sull’indebitamento netto nel triennio 2018-2020 e le previsioni per il periodo 2021-2024 (Tabella II.2-11). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell’indebitamento netto strutturale¹⁹ e della regola della spesa²⁰, che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell’ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei.

TABELLA II.2-11 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totale misure One-off	2.410	1.430	915	3.154	2.782	1.579	646
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
a) Entrate	3.147	2.523	2.665	2.983	2.460	1.354	421
- Imposte sostitutive varie	1.360	1.867	1.582	961	460	243	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	0	0	0	0	0	0	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	308	221	422	421	421	421	421
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Centro Italia	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	0	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	264	38	1	0	0	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	1.215	397	660	1.601	1.579	690	0
b) Spese	-1.900	-2.064	-2.437	-940	-580	-580	-580
- Interventi per calamità naturali:	-1.900	-1.607	-962	-940	-580	-580	-580
- Dividendi in uscita	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	0	0	0	0	0	0
- One off EU nuova decisione risorse proprie 2014	0	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	0	0	-1.045	0	0	0	0
- Banche Venete	0	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Carige	0	-457	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Banca Popolare di Bari	0	0	-430	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	1.163	971	687	1.111	902	805	805
PIL (x 1.000)	1.771,1	1.790,9	1.651,6	1.738,1	1.835,8	1.904,6	1.965,3
Ripartizione per sottosettori							
- Amministrazioni Centrali	1.297	500	287	2.235	1.930	824	-109
- Amministrazioni Locali	908	758	477	539	550	500	500
- Enti di Previdenza	205	172	151	380	302	255	255

(*) comprende le misure del DL 193/2016, DL 148/2017, DL 119/2018 e 124/2019.

¹⁷ Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009.

¹⁸ Codice di Condotta, Allegato II, “Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti”.

¹⁹ L’indebitamento netto strutturale è il valore dell’indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure *one-off*.

²⁰ Cfr. “Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm”, 29 Novembre 2016.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di contabilità e finanza pubblica²¹ prevede un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo. Tali stime sono utilizzate anche dalla Commissione Europea come ulteriore elemento per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché degli aggiustamenti da programmare per conseguire gli obiettivi previsti nel Programma di Stabilità e Crescita.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la stessa legge di contabilità pone come scenario primario di riferimento per la valutazione sia degli andamenti di finanza pubblica, sia della manovra necessaria a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla *governance europea*, le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. È questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato e per la sua gestione.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016²² una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello dell'estrapolazione dei *trend* storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata da tutte quelle misure che comportano una modifica di tali orientamenti, a condizione che le misure siano specificate con sufficiente dettaglio ed adottate, o almeno annunciate, in modo credibile. La Commissione sottolinea anche che, di regola, le previsioni a politiche invariate non dovrebbero scontare il rispetto di regole ed obiettivi di bilancio. Le ipotesi di politiche invariate si dovrebbero riflettere anche nel quadro previsivo macroeconomico. Infine, è rimarcato che lo scopo delle stime a politiche invariate della Commissione è di evidenziare la dimensione delle misure di *policy* che devono ancora essere specificate e credibilmente annunciate per raggiungere gli obiettivi di bilancio.

I valori a politiche invariate presentati in questo Documento sono stati elaborati partendo dai dati a legislazione vigente e tenendo conto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi. Si precisa che gli oneri per i prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati valutati sulla base di ipotesi meramente tecniche.

Si sottolinea, comunque, che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere puramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. L'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Nel riquadro seguente viene illustrata sinteticamente la metodologia seguita per la valutazione delle politiche invariate.

²¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni.

²² Cfr. 'Report on public finances in EMU', December 2016.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Previsioni 2022-2024 a politiche invariate**

Le previsioni a politiche invariate sono state elaborate partendo dalle stime a legislazione vigente. Tali stime sono state incrementate per tenere conto del rifinanziamento di alcune misure cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi, in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi.

Per la dinamica delle spese di personale si sono considerate, rispetto alla legislazione vigente, ipotesi meramente tecniche per i prossimi rinnovi contrattuali. In particolare, gli oneri sono stati quantificati in base ad una stima dei valori dell'IPCA. I valori delle entrate sono stati aumentati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti agli adeguamenti dei contratti²³.

I conseguenti valori a politiche invariate sono riportati nelle tabelle seguenti.

TABELLA II.3-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (IN MILIONI DI EURO)

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Totale entrate	823.575	871.091	910.047	910.401	0	452	892	1.409
<i>In % del PIL</i>	47,4	47,5	47,8	46,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Totale spese	988.718	971.045	979.592	977.495	0	3.966	6.830	8.241
<i>In % del PIL</i>	56,9	52,9	51,4	49,7	0,0	0,2	0,4	0,4
Spese correnti	882.479	878.910	886.829	890.668	0	3.066	4.830	4.991
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	177.337	187.192	186.194	183.714	0	904	2.223	2.788
Consumi intermedi	157.972	152.278	154.944	154.127	0	755	1.304	846
Spese in C/capitale	106.238	92.135	92.762	86.827	0	900	2.000	3.250
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	55.663	58.990	66.401	63.588	0	455	945	1.820
Contributi agli investimenti	27.277	26.444	22.940	19.942	0	445	1.055	1.430

TABELLA II.3-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE – TASSI DI VARIAZIONE

	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate
	Var% 2021/2020	Var% 2022/2021	Var% 2022/2021	Var% 2023/2022	Var% 2023/2022	Var% 2024/2023	Var% 2024/2023	
Totale entrate	4,1	4,3	6,0	5,8	4,7	4,5	0,0	0,1
Totale spese	4,9	4,5	-1,9	-1,4	0,9	1,2	-0,2	-0,1
Spese correnti	3,3	3,1	-0,4	-0,1	0,9	1,1	0,4	0,4
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	2,3	2,3	5,7	6,1	-0,6	0,2	-1,3	-1,0
Consumi intermedi	4,9	4,8	-3,8	-3,1	1,7	2,1	-0,5	-0,8
Spese in C/capitale	25,7	17,7	-15,6	-12,4	0,6	1,9	-6,4	-4,9
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	27,7	26,0	7,5	6,8	13,3	13,3	-4,8	-2,9
Contributi agli investimenti	67,8	55,1	-4,7	-1,4	-12,8	-10,8	-11,3	-10,9

²³ Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria²⁴.

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2020, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2021-2024.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2020 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è risultata pari a 173.356 milioni, in leggero aumento (+0,3%) rispetto al 2019. L'incidenza sul PIL, pari a 10,5 è in aumento rispetto al valore del 2019 (9,7%) soprattutto a causa del calo del PIL per il diffondersi della pandemia di coronavirus. Il forte incremento registrato nel 2018 rispetto al 2017, pari a 5,41 miliardi, era dovuto alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 (personale del comparto Istruzione e ricerca, del comparto Funzioni centrali, del comparto Funzioni locali, del comparto Sanità, Carriera prefettizia, Carriera diplomatica, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale non dirigente appartenente alle Forze armate e ai Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare). Nel 2019 sono stati siglati i contratti del personale dirigente dell'Area Sanità e dell'Area Istruzione e ricerca e nel 2020 i restanti contratti (personale dirigente dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali) ad eccezione dei contratti del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento al triennio contrattuale 2019-2021, per gli anni 2019 e 2020 ha avuto effetto la spesa per l'anticipazione contrattuale decorrente dal mese di aprile 2019 (indennità di vacanza contrattuale), per l'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019²⁵ 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 (con previsione di successivo riassorbimento nell'ambito dei benefici economici relativi al triennio contrattuale 2019-2021). Nei medesimi anni si sono manifestate riduzione di spesa derivanti, ad esempio, 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.

²⁴ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁵ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Previsioni**

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è stimata nel 2021 in 176.513 milioni (+1,8%), nel 2022 in 185.992 milioni (+5,4%) e nel 2023 in 184.236 milioni (-0,9%).

Successivamente si stima, dal 2024 al 2026, rispettivamente la seguente spesa: 181.866 milioni (-1,3%), 182.346 milioni (+0,3%) e 182.556 milioni (+0,1 %).

Per quanto riguarda i fattori di incremento della spesa si segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziare dalla legge di Bilancio per il 2019 e ulteriormente aumentate dalle leggi di Bilancio per il 2020 e per il 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, per il personale già destinatario dell'elemento perequativo, un beneficio aggiuntivo stimato nella misura pari allo 0,46% dal 2021 come effetto del riconoscimento a regime del predetto emolumento. I rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 sono stati sottoscritti definitivamente eccetto quelli della Presidenza del Consiglio dei Ministri che verranno chiusi nel 2021. Per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 si prevede che gli stessi saranno sottoscritti definitivamente nel 2021 per le carriere diplomatica e prefettizia mentre quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico e dei comparti Aran saranno sottoscritti nel 2022. Nel 2023, infine, si ipotizza che verranno siglati i restanti contratti afferenti alle Aree Aran.

Per l'anno 2021 è stata considerata anche la spesa per l'anticipazione contrattuale a regime dal luglio 2020 (corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento) e per la corresponsione dell'elemento perequativo (decorrente dal mese di gennaio 2019).

Per quanto concerne l'aumento della spesa per redditi, per gli anni 2021 e per il 2022, derivante dall'attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19, sono stati considerati gli effetti della decretazione d'urgenza (in misura maggiore il DL 34/2020 e il DL 104/2020). A decorrere dal 2021, la legge di Bilancio 2021 ha poi disposto l'incremento dell'indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari e l'istituzione di una indennità di specificità infermieristica riconosciuta agli infermieri dipendenti delle strutture pubbliche del SSN. Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018, 2019, 2020 e per il 2021 hanno previsto gradualità 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. Da rilevare anche 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA**III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO****Risultati**

Con riferimento all'anno 2020 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 399.412 milioni di euro registrando in rapporto al PIL²⁶ un'incidenza pari al 24,2 per cento, con aumento di 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente (20,2% nel 2019). La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2019 pari a 10,6 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,5%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2020 è stata pari a +0,4%²⁷ nel mentre gli altri fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²⁸ e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo,

²⁶ L'anno 2020 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a -8,9 per cento e del PIL nominale pari a -7,8 per cento.

²⁷ Il tasso di inflazione (foi n.t) per l'anno 2019 è risultato pari a 0,5 per cento a consuntivo, pertanto il differenziale, pari a 0,1 per cento, rispetto a quanto applicato in sede di rinnovo delle pensioni per l'anno 2020 è corrisposto ai pensionati in sede di rinnovo delle pensioni per l'anno 2021 unitamente ai relativi arretrati per l'anno 2020.

²⁸ Nel biennio 2019/2020 le nuove pensioni hanno registrato una dimensione significativamente superiore a quella media del biennio 2017/2018 (a sua volta già superiore alla media del periodo 2012-2016 per il fisiologico incremento degli accessi dovuto alla progressiva maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011), per effetto delle complessive misure di agevolazione nell'accesso al pensionamento anticipato introdotte dal DL n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019 e in particolare del nuovo canale per il pensionamento anticipato (62 anni di età e 38 anni di contributi) per i soggetti che maturano tali requisiti nel triennio 2019-2021. Nel 2020 l'accesso al pensionamento è risultato altresì superiore a quello registrato nell'anno 2019 e nella dimensione massima registrata negli ultimi vent'anni. In sostanza, a fronte di un fisiologico incremento nell'accesso al pensionamento dovuto a partire dal biennio 2017/2018 per effetto della progressiva maturazione dei requisiti introdotti dal DL n. 201/2011, il DL n. 4/2019, introducendo un nuovo e aggiuntivo canale di accesso generalizzato al pensionamento anticipato (62/38) e deroghe ai meccanismi di adeguamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento anticipato, ha comportato un'aggiunta sostanziale di nuovi accessi al pensionamento anticipato a flussi di pensionamento già naturalmente in crescita. Nel 2020 si sono registrati i maggiori accessi, rispetto all'anno 2019, per il pensionamento di vecchiaia a seguito della piena maturazione del requisito anagrafico di 67 anni dopo l'aumento di cinque mesi operato con decorrenza 2019 e per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica dopo il posticipo di tre mesi previsto per le pensioni con decorrenza dal 2019 (in luogo dell'adeguamento del requisito contributivo per 5 mesi); a tali maggiori accessi si aggiungono i nuovi accessi 2020 al pensionamento anticipato con il canale generalizzato 62/38. Sul piano finanziario l'effetto nel 2019 del maggiore accesso al pensionamento dovuto alle misure introdotte dal predetto DL n. 4/2019 è parziale in quanto riferito ai soli ratei corrisposti in corso d'anno per un accesso al pensionamento diluito nel corso dell'anno e successivo comunque al primo trimestre per i dipendenti privati e al secondo trimestre per i dipendenti pubblici, nel mentre per l'anno 2020 si registra, sul piano finanziario, l'effetto su base annua dei nuovi accessi al pensionamento del 2019 cui si aggiunge quello derivante dai nuovi accessi in corso d'anno 2020 (oltre ai ratei corrisposti per le nuove pensioni con decorrenza 2019 ma liquidate nel 2020). Sul piano finanziario, quanto sopra si è riverberato in significativo cambio di livello della dinamica della spesa pensionistica: il tasso di incremento della spesa, al netto dell'indicizzazione ai prezzi, è passato da 0,6 per cento medio annuo del periodo 2014-2018 a 1,7 per cento medio annuo nel biennio 2019-2020, con profilo crescente. Nel triennio 2019/2021 si registra un accesso al pensionamento a livelli superiori a quelli del periodo precedente la riforma di fine 2011, in quanto, come sopra evidenziato, al fisiologico incremento degli accessi dovuto alla maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011 e ai progressivi effetti della transizione demografica si somma l'introduzione di un canale generalizzato aggiuntivo di accesso al pensionamento anticipato e la non applicazione dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica. In sostanza, in tali termini, viene meno, di fatto, l'azione di regolazione nell'accesso al pensionamento anticipato che, viceversa, l'assetto normativo derivante dal DL n. 201/2011 ha consentito fino al 2018 e che avrebbe garantito, nonostante la progressiva maturazione dei requisiti originariamente previsti e già sperimentata nel periodo precedente il 2019, flussi di pensionamento molto più coerenti con l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche pur in presenza delle criticità

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;

- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+36,3%²⁹), l'andamento condizionato, in particolare, da un significativo aumento della spesa per ammortizzatori sociali³⁰ e per altri assegni e sussidi assistenziali³¹ nonché da un parziale incremento della spesa per indennità di malattia e maternità³², a fronte di più contenuti incrementi della spesa per altre componenti.

Le previsioni per l'anno 2020 hanno registrato in corso d'anno aggiornamenti diretti dapprima a recepire gli stanziamenti connessi agli interventi via via adottati per contrastare gli effetti sul piano economico dell'emergenza epidemiologica contenuti nei relativi provvedimenti³³ (DEF 2020 e NADEF 2020) e successivamente, nella parte finale dell'anno, a aggiornare la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio. La previsione per l'anno 2020 della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta per il Conto delle AP contenuto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2020 (pari a 410.500 milioni) che ha recepito i predetti stanziamenti è stata, come sopra evidenziato, successivamente oggetto di revisione per tener conto dei primi elementi di monitoraggio disponibili. In particolare, il livello di spesa previsto per le prestazioni sociali in denaro è stato ridotto di 3.000 milioni in sede di DPB 2021 (con la rideterminazione in 407.500 milioni) per l'anno 2020³⁴ iniziando a manifestarsi evidenze circa una minore spesa rispetto alle somme stanziare nei predetti provvedimenti. Successivamente, nella predisposizione dei c.d. DL "ristori" nella parte finale dell'anno³⁵, alla cui compensazione ha comunque

conseguenti, sempre in relazione al predetto obiettivo di sostenibilità delle finanze pubbliche, al progressivo avvio della transizione demografica fortemente negativa per l'Italia.

²⁹ L'incremento della componente di spesa in esame è condizionato dagli effetti complessivamente derivanti dalle misure adottate per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

³⁰ L'incremento notevole della spesa per prestazioni di ammortizzatori sociali è condizionato in larga misura dall'incremento di spesa per integrazioni salariali al fine di contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica e, in parte residuale, dall'incremento della spesa per prestazioni Naspi. La spesa complessiva per prestazioni di ammortizzatori sociali risulta nell'anno 2020 più che raddoppiare il livello di spesa dell'anno 2019.

³¹ Nell'ambito della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali vengono contabilizzati anche gli oneri connessi a nuove prestazioni sorte di recente. In particolare dall'anno 2019 rileva sia il progressivo avvio del RdC (c.d. "Reddito di Cittadinanza") con particolare effetto di onerosità nel 2020, esercizio dal quale la prestazione risulta nella relativa dimensione su base annua (il relativo onere è passato da 3.825 mln di euro del 2019 a circa 7.200 milioni del 2020). Sempre per l'anno 2020 per l'incremento della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali, rilevano, in particolare, gli incrementi di spesa dovuti alle misure introdotte per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, tra i quali si segnala il c.d. Reddito di emergenza e le indennità introdotte per l'anno 2020 per lavoratori autonomi e per particolari categorie di lavoratori.

³² L'incremento della spesa in esame è sostanzialmente condizionato dagli oneri connessi a prestazioni introdotte ovvero potenziate nell'anno 2020 per fronteggiare gli effetti economici della crisi epidemiologica (in particolare congedi e bonus baby-sitting).

³³ Gli stanziamenti sono stati definiti sulla base delle relazioni tecniche presentate dalle amministrazioni competenti.

³⁴ In sede di DPB 2021 la previsione tendenziale per il 2021 della spesa per prestazioni sociali in denaro è stata incrementata di 3.000 milioni di euro per l'anno 2021 rispetto alla previsione contenuta in NADEF 2020, per effetto della conservazione in bilancio di somme non utilizzate per l'anno 2020 e per garantire la possibilità di utilizzo nel 2021 delle medesime per nuovi interventi di proroga di prestazioni per l'anno 2021 (come poi effettuato con DL n. 137/2020 e con legge di bilancio 2021, legge n. 178/2020).

³⁵ DL n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

contributo la predetta riduzione di spesa effettuata in sede di DPB 2021, sono state apportate ulteriori revisioni al ribasso degli stanziamenti solo parzialmente compensate dalla deliberazione di nuovi stanziamenti per ulteriori prestazioni deliberate con i medesimi provvedimenti, derivandone, pertanto, una riduzione complessiva della previsione contenuta in NADEF 2020 di oltre 4.200 milioni e la relativa rideterminazione in 406.267 milioni. La differenza tra tale rideterminazione della previsione e la presente stima dei risultati, peraltro già progressivamente evidenziata nell'ambito dell'attività mensile di monitoraggio, è sostanzialmente da ascrivere, pur in presenza comunque di un tasso di variazione della spesa per prestazioni sociali in denaro molto elevato per l'anno 2020, a minori spese rispetto agli stanziamenti previsti e alle relative finalizzazioni, come anche rideterminati, per il riconoscimento delle relative prestazioni nell'anno 2020³⁶ per contrastare gli effetti economici connessi all'emergenza epidemiologica.

Per un'analisi delle dinamiche della spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, in primo luogo, il rallentamento della dinamica nel periodo 2010/2018, cui fa seguito un significativo incremento della dinamica medesima per l'anno 2019, ascrivibile interamente agli interventi previsti dal DL n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019³⁷ (i cui effetti di onerosità sono sostanzialmente raddoppiati nell'anno 2020), ed un incremento notevole per l'anno 2020 condizionato anche dagli interventi adottati per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

Tale andamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta quindi differenziato tra periodi. Infatti, il rallentamento della dinamica della spesa nel periodo 2010-2018 risulta evidente confrontando tale periodo (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0 per cento, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e a maggior ragione con il quadriennio precedente 2006/2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro costituisce, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale contenimento della dinamica nel periodo 2010-2018 ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica mediante il conseguimento di una progressiva riduzione dell'indebitamento netto. Va in ogni caso rilevato che al contenimento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro del quadriennio 2015/2018, con un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame di 1,6 per cento, ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle

³⁶ La minore spesa che si registra in sede di stima dei risultati per l'anno 2020 rispetto alla previsione aggiornata per il medesimo anno, pur in presenza comunque di un tasso di variazione della spesa molto elevato, ha ovviamente effetti limitati a tale anno. Infatti, essa afferisce a minori spese per i riconoscimenti effettuati nel 2020 in relazione ai rilevanti interventi adottati nel corso dell'anno per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica rispetto agli effetti stimati per tale anno 2020 nelle relazioni tecniche prodotte dalle amministrazioni competenti per i trattamenti finanziati a carico del bilancio dello Stato.

³⁷ In assenza di tali interventi, quindi considerando la normativa previgente il DL n. 4/2019, il tasso di variazione della spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2019 sarebbe risultato sostanzialmente in linea al tasso di variazione della spesa del 2018 e al tasso di variazione medio annuo del periodo 2010/2018.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

prestazioni ai prezzi nel triennio 2015-2017, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016. Tuttavia, il contenimento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro ha registrato una significativa inversione di tendenza nell'anno 2019, ove il tasso di crescita della spesa è risultato più elevato di circa 2 punti percentuali rispetto alla media annua del quadriennio precedente per effetto, in particolare, degli interventi normativi adottati dall'inizio del 2019, nonostante gli stessi abbiano inciso solo per parte dell'esercizio 2019, manifestando la relativa onerosità su base annua a partire dal 2020. Pertanto da tali interventi discrezionali conseguono significativi elementi di incremento di dinamica e di livello della spesa anche dal 2020, allorché gli stessi manifestano i relativi effetti su base annua³⁸, con conseguente maggiore rigidità della spesa stessa, la quale, stante la dimensione dell'aggregato in esame, si ripercuote anche sul complesso della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. Per l'anno 2020 rilevano altresì in particolare gli oneri conseguenti agli interventi adottati per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica. Da un'analisi comparativa tra il periodo 2010-2018 e il periodo successivo (2019-2020), risulta evidente, anche prescindendo dagli effetti degli interventi adottati nel 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica al fine di considerare un raffronto tra tassi di variazione medi "strutturali", il rilevante incremento di dinamica della spesa il quale risulta pari a circa 2 punti percentuali medi annui, di fatto più che raddoppiando, al netto dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni, la dinamica media annua registrata nel periodo 2010-2018³⁹.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2017 – 2020

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2017	2018	2019	2020
Pensioni	263.535	268.533	274.851	281.674
(tasso di variazione in %)		1,9%	2,4%	2,5%
(in % di PIL)	15,2%	15,2%	15,3%	17,1%
Altre prestazioni sociali in denaro	77.869	79.941	86.352	117.738
(tasso di variazione in %)		2,7%	8,0%	36,3%
(in % di PIL)	4,5%	4,5%	4,8%	7,1%
Totale prestazioni sociali in denaro	341.404	348.474	361.203	399.412
(tasso di variazione in %)		2,1%	3,7%	10,6%
(in % di PIL)	19,7%	19,7%	20,2%	24,2%
PIL	1.736.593	1.771.566	1.790.942	1.651.595
(tasso di variazione in %)		2,0%	1,1%	-7,8%

Valori assoluti in milioni di euro

³⁸ Nel 2020 gli oneri ascrivibili alle nuove misure introdotte con D.L. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, ammontano a circa 13.500 milioni su base annua, a fronte di circa 6.700 milioni per l'anno 2019. Trattasi, peraltro, di interventi introdotti mediante ricorso a indebitamento e non garantendo la relativa compensazione sui saldi di finanza pubblica.

³⁹ A fronte di un tasso di variazione medio annuo del periodo 2010-2018 pari al 2,0 per cento, il biennio 2019-2020 ha fatto registrare un tasso di variazione medio annuo pari a 7,1 per cento e pari a 3,7 per cento in un esercizio che neutralizzi gli effetti degli interventi adottati nel 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica; al netto dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni, i predetti tassi di variazione medi annui sono rispettivamente determinati in 0,8 per cento, 6,3 per cento e 2,9 per cento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA**Previsioni**

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2021 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2021 sono state elaborate sulla base della normativa vigente⁴⁰ e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2021

Per l'anno 2021, la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta, a legislazione vigente, è prevista in variazione, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2020, del +0,7 per cento. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,3%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione⁴¹, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2021, a 0,1%⁴²), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2021 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021-2023, legge n. 178/2020⁴³. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2020 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2021;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (-2,9%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte, nel contesto delle previsioni tendenziali DPB 2021, con la legge di Bilancio

⁴⁰ Si precisa che le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro non tengono conto di ulteriori interventi a tutela di lavoratori e famiglie che dovessero essere deliberati successivamente e pertanto, qualora tali interventi venissero adottati, le stesse previsioni dovranno essere integrate.

⁴¹ Come già evidenziato nel triennio 2019/2021 si registra un accesso al pensionamento a livelli superiori a quelli del periodo precedente la riforma di fine 2011, in quanto al fisiologico incremento degli accessi dovuto alla maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011 e ai progressivi effetti della transizione demografica si somma l'introduzione di un canale generalizzato aggiuntivo di accesso al pensionamento anticipato e la non applicazione dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica (DL n. 4/2019). Ciò comporta il mantenimento di un più elevato livello del tasso di incremento della spesa, al netto dell'indicizzazione ai prezzi, rispetto al periodo precedente il 2019 e con profilo crescente considerando il biennio 2020-2021 rispetto all'anno 2019 ove il peso finanziario degli accessi aggiuntivi al pensionamento anticipato è stato inferiore in quanto relativo ai ratei solo di parte dell'anno.

⁴² Il tasso di inflazione determinato in via definitiva per l'anno 2019 (variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi: c.d. foi nt) è risultato pari a 0,5 per cento, quindi in sede di indicizzazione per l'anno 2021 viene operato il recupero a credito dei pensionati (+0,1%) sia in termini correnti sia in termini di arretrati. Il tasso di inflazione determinato in via definitiva per l'anno 2020 (variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi: c.d. foi nt) è risultato pari a -0,3 per cento, pertanto, come previsto dalla normativa vigente, relativamente all'anno 2020 non è prevista nessuna rivalutazione con decorrenza 1° gennaio 2021. Pertanto l'indicizzazione applicata nel 2021 risulta pari a 0,1 per cento (0,1% di recupero 2019, con riconoscimento di arretrati, +0,0 relativamente all'anno 2020).

⁴³ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono la proroga dell'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, nel 2020. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia").

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

2021-2023, legge n. 178/2020⁴⁴ nonché dei recenti interventi di sostegno adottati nel mese di marzo⁴⁵ 2021 (DL n. 30/2021 e DL n. 41/2021) per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica⁴⁶. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2020 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2021.

Previsioni per il periodo 2022-2024

Per il periodo 2022-2024 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2021, del 1,2 per cento annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,5 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al -2,2 per cento annuo⁴⁷.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere⁴⁸. Le previsioni tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021-2023, legge n. 178/2020.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse

⁴⁴ In particolare le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono:

- la proroga per l'anno 2021 dell'assegno di natalità con estensione dei beneficiari;
- il significativo potenziamento degli stanziamenti per interventi a favore della famiglia al fine di finanziare l'implementazione del c.d. Assegno unico;
- la proroga e il potenziamento per l'anno 2021 del congedo di paternità;
- la proroga per nuovi accessi nel 2021 per la prestazione c.d. Ape sociale;
- il rifinanziamento per forme di sostegno al reddito in situazioni specifiche, anche in deroga alla normativa vigente, di difficoltà occupazionale tramite il rifinanziamento del fondo sociale per occupazione e formazione o finanziamenti e interventi specifici;
- la proroga della card-18 per il riconoscimento della medesima anche per i soggetti che compiono 18 anni nel 2021;
- la proroga per una prima parte del 2021 degli interventi di integrazione salariale per contrastare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica.

⁴⁵ Le misure afferiscono principalmente a:

- ulteriore proroga per l'anno 2021 degli interventi di integrazione salariale per contrastare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica;
- rifinanziamento delle misure di contrasto alla povertà (RdC) e a situazioni di disagio (Reddito di emergenza);
- riconoscimento di indennità per particolari categorie di lavoratori;
- proroghe per il riconoscimento di congedi parentali e bonus baby-sitting.

⁴⁶ Complessivamente gli importi stanziati per l'anno 2021 a seguito di interventi normativi diretti a introdurre e/o prorogare prestazioni in deroga alla normativa per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica possono essere stimati, a normativa vigente, in circa 11.400 milioni di euro.

⁴⁷ Tale tasso di variazione medio annuo è anche condizionato, da un lato dalla circostanza che sul 2021 insistono gli effetti, limitati a tale anno, derivanti dagli interventi adottati per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, dall'altro dalla circostanza che le previsioni sono elaborate sulla base della legislazione vigente e, quindi, non tengono conto dal 2022 di eventuali interventi diretti a garantire la continuità di misure e/o finanziamenti a normativa vigente previsti solo fino all'anno 2021.

⁴⁸ Le previsioni, come già più volte evidenziato anche in sede di illustrazione delle previsioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, non inglobano dal 2024 gli stanziamenti residuali relativi all'autorizzazione di spesa denominata "Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani". Ciò in quanto, in assenza di dettagliato intervento normativo che ne disciplini l'utilizzo, non ne è nota la destinazione (le finalità dell'autorizzazione di spesa sono molteplici) e l'attribuzione alla voce spesa pensionistica risulterebbe in palese contrasto con le Raccomandazioni della Commissione europea per il semestre 2019 e il semestre 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021-2023, legge n. 178/2020 nonché dei recenti interventi di sostegno adottati nel mese di marzo 2021 (DL n. 30/2021 e DL n. 41/2021) per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

In via di sintesi, si stima per l'anno 2021 un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro superiore a quanto programmato in sede di DPB 2021 e legge di bilancio 2021 esclusivamente per gli effetti delle misure di sostegno adottate nel corso del mese di marzo 2021⁴⁹ per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, alla luce della circostanza che il Conto delle AP programmatico della NTI alla legge di Bilancio 2021-2023 (legge n. 178/2020), come evidenziato nello stesso documento, si basa sulle previsioni tendenziali della NADEF 2020 e non su quelle successivamente aggiornate (per 2020 e 2021) del DPB 2021, nell'ambito del quale, in termini di indebitamento netto, è stata data compensazione a maggiori spese per l'anno 2021 poi utilizzate in sede di legge di bilancio 2021⁵⁰. Per gli anni 2022 e 2023 la previsione risulta coerente con la previsione contenuta in Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2021-2023, tenuto conto dell'aggiornamento intercorso nei parametri macroeconomici⁵¹.

Al fine di valutare la dinamica pluriennale della spesa per prestazioni sociali in denaro, prescindendo dagli effetti degli interventi adottati nel 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica al fine di considerare un raffronto tra tassi di variazione medi "strutturali", si evidenzia che a normativa vigente il tasso di variazione medio annuo della spesa per prestazioni sociali in denaro del periodo 2019-2022 (base 2018), pari a 3,6 per cento è stimato significativamente superiore al tasso di variazione medio annuo del medesimo aggregato di spesa nel periodo 2010-2018 (base 2009), 2,0 per cento. Tale significativo incremento della dinamica della spesa nel periodo 2019-2022 è sostanzialmente da ascrivere agli interventi normativi adottati da inizio

⁴⁹ Al netto degli effetti di tali misure la previsione per l'anno 2021 della spesa per prestazioni sociali in denaro risulta comunque inferiore a quanto programmato in sede di DPB 2021 e legge di bilancio 2021.

⁵⁰ Infatti, le somme programmate in termini di indebitamento netto per l'anno 2021 per la parziale proroga dei trattamenti di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica ammontano a 3.500 milioni, coerentemente al capitolo di bilancio all'uopo istituito (5.300 milioni per l'anno 2021). Ne consegue che sia con riferimento al quadro tendenziale sia con riferimento al quadro programmatico la spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2021 risulta superiore a quella indicata in NTI alla legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020) per 3.000 milioni, senza peraltro questo incidere sui relativi saldi. Infatti, l'importo incrementativo di 3.000 milioni non risulta incluso in tale sede nell'ambito della spesa per prestazioni sociali in denaro per la costruzione del quadro programmatico operata a partire dal quadro tendenziale NADEF 2020. Ciò in quanto i predetti 3.000 milioni per l'anno 2021 risultano, viceversa, inclusi (in quanto corrispondenti a somme conservate in bilancio in conto residui per essere successivamente utilizzate nel 2021) nella spesa per prestazioni sociali in denaro nell'ambito della rideterminazione del quadro tendenziale di finanza pubblica per il biennio 2020-2021 operata, successivamente alla NADEF 2020, in sede di DPB 2021 (con riduzione del livello di spesa per l'anno 2020 e corrispondente incremento per l'anno 2021), trovando comunque compensazione in altre voci del Conto economico della PA e risultando pertanto in ogni caso confermato il livello del saldo per l'anno 2021. Cfr, al riguardo nota 15 a pag. 24 della NTI al disegno di legge di bilancio 2021-2023 e nota 19 a pag. 26 della NTI alla legge di bilancio 2021-2023.

⁵¹ L'incremento di spesa per gli anni 2022-2023, inferiore ai 600 milioni di euro annui, è comunque ampiamente contenuto nell'ambito degli effetti conseguenti dalla revisione del profilo del tasso di inflazione, in particolare per l'anno 2021 (che manifesta i relativi effetti sull'indicizzazione delle prestazioni a decorrere dal 1° gennaio 2022).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

2019⁵². In assenza di tali interventi discrezionali il tasso di crescita medio della spesa per prestazioni sociali in denaro per il complessivo periodo 2019-2022 si sarebbe collocato, anziché al 3,6 per cento nominale annuo, attorno al 1,9 per cento nominale annuo⁵³, a livelli analoghi a quelli registrati nel periodo 2010-2018⁵⁴.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2020 - 2024

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni			
	2020	2021	2022	2023	2024
Pensioni	281.674	288.060	295.570	302.910	310.590
(tasso di variazione in %)	2,5%	2,3%	2,6%	2,5%	2,5%
(in % di PIL)	17,1%	16,6%	16,1%	15,9%	15,8%
Altre prestazioni sociali in denaro	117.738	114.340	106.410	106.030	106.830
(tasso di variazione in %)	36,3%	-2,9%	-6,9%	-0,4%	0,8%
(in % di PIL)	7,1%	6,6%	5,8%	5,6%	5,4%
Totale prestazioni sociali in denaro	399.412	402.400	401.980	408.940	417.420
(tasso di variazione in %)	10,6%	0,7%	-0,1%	1,7%	2,1%
(in % di PIL)	24,2%	23,2%	21,9%	21,5%	21,2%
PIL	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349
(tasso di variazione in %)	-7,8%	5,2%	5,6%	3,8%	3,2%

Valori assoluti in milioni di euro

⁵² In considerazione della dimensione dell'aggregato di spesa in esame e del significativo incremento della dinamica della spesa nel periodo 2019-2022 a seguito di interventi discrezionali con effetti strutturali e pluriennali, risulta pertanto consolidato un significativo maggiore livello di spesa corrente su base annua, il quale, peraltro, non ha trovato compensazione sui saldi di finanza pubblica. A ciò si aggiunge, rispetto al contesto e i presupposti in base ai quali tali interventi discrezionali di incremento della spesa corrente sono stati adottati, la significativa perdita di prodotto interno lordo, a seguito degli effetti economici conseguenti l'emergenza epidemiologica, con i relativi riflessi sui saldi di finanza pubblica e i conseguenti effetti in termini di incidenza della spesa corrente in rapporto alla ricchezza prodotta. Nel 2022 l'incidenza della spesa per prestazioni sociali in denaro in rapporto al PIL risulta essere superiore di più di due punti di PIL rispetto al livello del 2018 e a fine del periodo di previsione (2024) risulta essere ancora superiore di un punto e mezzo di PIL rispetto al livello del 2018.

⁵³ Al netto dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni i rispettivi tassi risulterebbero pari a 3,0 per cento annuo (più di 2 punti percentuali superiore a quello medio annuo registrato, al netto dell'indicizzazione ai prezzi, nel periodo 2010-2018, pari a 0,8% annuo) e a 1,3 per cento annuo. Il tasso di variazione al netto dell'indicizzazione del periodo 2019-2022 rispetto al periodo 2010-2018, al netto degli interventi discrezionali, risulterebbe parzialmente superiore atteso che il periodo precedente ha potuto beneficiare, al riguardo, del significativo contenimento dei flussi di pensionamento derivanti dall'incremento dei requisiti di accesso disciplinato dal DL n. 201/2011, nel mentre dal 2017/2018 i medesimi flussi di pensionamento hanno registrato una progressiva significativa crescita per la maturazione dei predetti requisiti di accesso nonché per il progressivo operare degli effetti della transizione demografica.

⁵⁴ Nel 2020 gli oneri ascrivibili alle nuove misure introdotte con DL n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, ammontano a circa 13.500 milioni su base annua, a fronte di circa 6.700 milioni per l'anno 2019. Nel 2021, oltre agli oneri complessivamente derivanti dal DL n. 4/2019, stimabili attorno ai 15.500 milioni, rilevano gli effetti di regime della prestazione assistenziale di cui al DL n. 3/2020, convertito dalla legge n. 21/2020 (per un onere aggiuntivo rispetto alla prestazione originaria di cui al DL n. 66/2014 e messa a regime, pari a 3.600 milioni circa), e gli effetti dell'adozione del c.d. Assegno unico (legge n. 178/2020) (per un onere aggiuntivo di 3.000 milioni). Complessivamente nel 2021 gli oneri dovuti a interventi discrezionali adottati con effetti dal 2019 risultano pari a oltre 22.000 milioni su base annua per l'aggregato di spesa in esame. Nel 2022 oltre ai predetti incrementi di spesa rilevano gli effetti a regime del c.d. Assegno unico e di altri interventi adottati (Legge n. 178/2020) per oneri complessivi pari a circa 26.000 milioni su base annua. Trattasi, peraltro, di interventi introdotti mediante ricorso a indebitamento e non garantendo la relativa compensazione sui saldi di finanza pubblica.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA**Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

L'epidemia scoppiata a seguito del contagio da Covid-19 e le misure di contenimento che sono state adottate per contrastarne la propagazione hanno profondamente impattato sulle relazioni sociali e, in generale, sull'economia. Data la gravità di questo shock senza precedenti, l'economia italiana è entrata nel 2020 in una recessione la cui durata è difficilmente valutabile allo stato attuale. In questo contesto di forte incertezza e volatilità, la formulazione di previsioni macroeconomiche e di spesa assume i contorni di un esercizio estremamente complesso, soprattutto in un orizzonte pluridecennale.

In considerazione del fatto che le ripercussioni della crisi epidemiologica in corso sono difficili da misurare e valutare, in linea con l'approccio adottato dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* del Comitato di Politica Economica del Consiglio Europeo (EPC-WGA) nell'ambito dei lavori per l'aggiornamento delle previsioni sulla spesa connessa all'invecchiamento per il Rapporto del 2021, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione consolidata adottata in passato. Il presupposto è che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e che non modificano i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento⁵⁵.

Alla luce di tale approccio, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono elaborate, a normativa vigente, con riferimento alle ipotesi dello scenario nazionale base. La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁵⁶ utilizza le previsioni della popolazione dello scenario mediano Istat con base 2018.

Tuttavia, l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, ha rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia per il 2019 e per il 2020 e, sulla base dei dati del Bilancio demografico mensile, ha recentemente aggiornato il dato della popolazione complessiva al 31 dicembre 2020. Rispetto al livello della popolazione del 2021 stimato dall'Istat nelle previsioni demografiche con base 2018, i nuovi dati mostrano una riduzione di oltre 1 milione e centomila 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 della popolazione che è comunque in atto dal 2015.

Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione per età della popolazione residente al 1° gennaio 2021⁵⁷ mentre i parametri demografici sottostanti allo scenario mediano Istat non sono stati modificati⁵⁸.

⁵⁵ Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da Covid-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per il prossimo Rapporto di *Ageing* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia e della recessione producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, a nessuno di essi una maggiore o minore probabilità di realizzazione. Si considerino a questo riguardo, le simulazioni di lungo periodo del rapporto debito/PIL basate sugli scenari avversi presentate nel capitolo IV del Programma di Stabilità, Sezione I del DEF 2021 e il Box 1 della Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2020 n. 21 su, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Nota di Aggiornamento* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

⁵⁶ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995.

⁵⁷ Si veda, Istat, 2021, *La dinamica demografica durante la pandemia Covid-19* (https://www.istat.it/it/files//2021/03/REPORT-IMPATTO-COVIDDEMOGRAFIA_2020.pdf) e Istat e-ISS, 2021, *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente anno 2020* (https://www.istat.it/it/files/2021/03/Report_ISS_Istat_2020_5_marzo.pdf).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, per il periodo 2020-2024, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale, mentre nel lungo periodo il tasso di crescita del PIL reale si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di circa 7,2 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2019.

La previsione⁵⁹ sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati nel corso degli ultimi decenni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle regole introdotte con la Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica, sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'Istat. Con medesima periodicità e analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, e ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni⁶⁰.

Le previsioni della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate a legislazione vigente e includono le più recenti misure adottate con la Legge di Bilancio 2021⁶¹, nonché gli interventi attuati con precedenti provvedimenti quali, per esempio, il Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge 26/2019⁶².

⁵⁸ Le previsioni della popolazione prodotte dall'Istat coprono un orizzonte temporale che si estende fino al 2065. Il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Alla luce di tali ipotesi, i parametri demografici della popolazione Istat risultano così specificati:

i) il tasso di fecondità è leggermente crescente fino all'1,61 del 2070 (1,59 nel 2065), con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2070 raggiunge 86,5 anni per gli uomini e 90,6 anni per le donne, con un incremento, rispettivamente, di 5,4 e 5,2 anni rispetto al livello del 2019 (nel 2065, i valori sono, rispettivamente, 86,1 e 90,2) e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 162 mila unità (165 mila fino al 2065) con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2019), <http://demo.istat.it> e Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2020), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n.21.

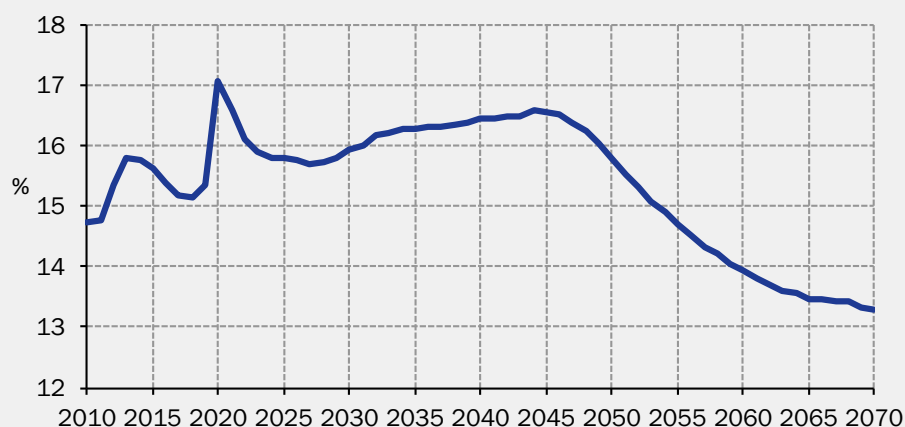
⁵⁹ Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

⁶⁰ L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017, e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018. Da ultimo, con decorrenza 2021, sono stati adottati, con decreto direttoriale del 5 novembre 2019, pubblicato in GU il 14 novembre 2019, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento, avente incremento nullo, e, con decreto direttoriale del 1° giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020, quello dei coefficienti di trasformazione.

⁶¹ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono la proroga per il 2020 di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato per le donne che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Questo ultimo intervento ha introdotto significative agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato, in particolare, consentendo l'accesso al pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021⁶³ e stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026⁶⁴.

FIGURA III.2-1 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % PIL

A partire dal 2010, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, già in crescita negli anni precedenti a causa alla fase acuta della recessione, continua ad aumentare in ragione dell'ulteriore fase di contrazione. Dal 2015, in presenza di un andamento di ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti mini-mi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce per circa un triennio, attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

Dal 2019 e fino al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta, prima repentinamente, raggiungendo un picco pari al 17,1 per cento nello scorso anno, e poi si riduce nei due anni seguenti, attestandosi al 2022 su un livello pari al 16,1 per cento, quasi 1 punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018.

autonome. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia").

⁶² Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n. 145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7 miliardi l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico. Ciò in quanto, in assenza di dettagliato intervento normativo che ne disciplini l'utilizzo, non ne è nota la destinazione (le finalità dell'autorizzazione di spesa sono molteplici) e l'attribuzione alla voce spesa pensionistica risulterebbe in palese contrasto con le Raccomandazioni della Commissione europea per il semestre 2019 e il semestre 2020.

⁶³ È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

⁶⁴ È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

La spesa in rapporto al PIL cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di prodotto dovuti all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia a partire da febbraio dello scorso anno. Tutta-via, tale andamento è condizionato anche dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019 (Quota 100), le quali, favorendo il pensionamento anticipato, determinano per gli anni 2019-2021 un so-stanziale incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Dopo il 2022, si assiste una fase di lieve flessione che si protrae fino al 2027 quando il rapporto tra spesa pensionistica e PIL raggiunge il 15,7 per cento, anche per il recupero dei livelli occupazionali. Successivamente, il rapporto spesa e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,6 per cento nel 2044. Tale dinamica è essenzialmente dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo parzialmente compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. L'effetto dovuto all'aumento del numero dei trattamenti previdenziali sopravanza quello relativo al contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

A partire dal 2045 il rapporto tra spesa pensionistica e PIL diminuisce rapidamente portandosi al 15,8 per cento nel 2050 e al 13,3 per cento nel 2070. La rapida riduzione nell'ultima fase del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna all'inversione di tendenza del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento risente sia della progressiva uscita delle generazioni del baby boom sia degli effetti dell'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

III.3 SANITÀ

Risultati

Nel 2020 la spesa sanitaria è risultata pari a 123.474 milioni⁶⁵, con un tasso di incremento del 6,7 per cento rispetto al 2019⁶⁶. Con riferimento alle singole componenti di spesa, si evidenzia quanto segue:

- la spesa per i redditi da lavoro dipendente è pari a 37.206 milioni, in aumento dell'1,4 per cento rispetto al 2019. Tale incremento tiene conto della presenza nel valore del 2019 degli arretrati per il rinnovo

⁶⁵ Tale quantificazione è quella riportata nel Conto economico consolidato della sanità relativo alle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei Conti nazionali. Essa rappresenta la spesa sanitaria corrente sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche fra le quali, oltre agli Enti Sanitari Locali (ESL), devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.) in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate. Negli ESL sono ricomprese quattro specifiche tipologie di enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN): le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie. La stima di Contabilità nazionale per il 2020 tiene conto dei dati del Conto economico degli ESL relativi al IV trimestre 2020, mentre per le annualità precedenti fa riferimento ai valori di consuntivo.

⁶⁶ Il tasso di crescita è superiore a quello previsto nella Nota di aggiornamento del DEF 2020, pari al 4,7 per cento, in relazione all'inclusione nella stima di Contabilità nazionale del 2020 delle spese per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 sostenute dalla Protezione civile e dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020, per un importo complessivo di poco superiore ai 2.400 milioni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

contrattuale della dirigenza sanitaria medica e non medica relativamente al triennio 2016-2018. Al netto di questi oneri la crescita sarebbe stata più elevata di quasi 2 punti percentuali fondamentalmente per due ordini di motivi. Il primo, nonché il più rilevante, riguarda le consistenti risorse previste normativamente⁶⁷ nel 2020 per il personale sanitario impegnato a contrastare la pandemia da Covid-19, sia in termini di nuove assunzioni che di erogazione di prestazioni aggiuntive⁶⁸. Il secondo concerne gli oneri connessi con il rinnovo contrattuale della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa per il triennio 2016-2018, siglato il 18 dicembre 2020⁶⁹. L'andamento storico della spesa per i redditi da lavoro dipendente è regolato dagli effetti derivanti dagli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dagli Accordi Stato-Regioni intervenuti in materia, incentrati principalmente sui seguenti fattori:

- le politiche di razionalizzazione della spesa per il personale messe in atto autonomamente dalle regioni sulla base dei fabbisogni, anche tenendo conto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di personale del SSN⁷⁰;
- gli automatismi introdotti dalla legislazione vigente in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato;
- la spesa per i consumi intermedi è pari a 39.734 milioni, in crescita rispetto al 2019 del 12,7 per cento. Tale incremento è attribuibile, in via minoritaria, alla dinamica della spesa per l'acquisto dei prodotti farmaceutici⁷¹ (+5,4%) per la quale è previsto un meccanismo automatico di ripiano nel caso di superamento di una data soglia (cosiddetto *pay-back*)⁷². La quota più consistente dell'aumento è, invece, imputabile alla restante parte dei consumi intermedi (+16,3%), specie per le spese necessarie a contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19 sostenute, oltre che dagli ESL, anche dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020 e dalla Protezione civile⁷³. Storicamente, la dinamica dei consumi intermedi riflette le vigenti misure di contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi, fra le quali:

⁶⁷ In particolare, si citano gli articoli 1 e 2-bis del decreto legge n. 18/2020, gli articoli 1 e 2 del decreto legge n. 34/2020 e l'articolo 29 del decreto legge n. 104/2020.

⁶⁸ Nel confronto con il 2019 si deve altresì tenere presente che le risorse preordinate nel 2020 a legislazione vigente non hanno trovato completo impiego, generando economie utilizzabili nel corso del 2021 (articolo 1, comma 427, della legge n. 178/2020).

⁶⁹ Sul 2020, oltre alla competenza dell'anno, ricadono anche gli arretrati accumulatisi nel quadriennio 2016-2019.

⁷⁰ Articolo 11 del decreto legge n. 35/2019 e s.m.i.

⁷¹ Fra i prodotti farmaceutici sono ricompresi i farmaci acquistati dagli ESL per essere impiegati all'interno delle strutture ospedaliere o per essere erogati attraverso il canale della distribuzione diretta. Su tale spesa incide fortemente l'acquisto di farmaci innovativi ad alto costo, tra i quali quelli oncologici e quelli per la cura dell'epatite C.

⁷² A decorrere dal 2017, il tetto per la spesa farmaceutica per acquisiti diretti è pari al 6,89 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 398, della legge n. 232/2016). L'incremento riscontrato nel 2020 è influenzato dal maggiore incasso di *pay-back* registrato nel 2019 a seguito della risoluzione dei contenziosi amministrativi con le aziende farmaceutiche per il periodo 2013-2017.

⁷³ Nei Conti nazionali tali oneri sono stati quantificati, nel 2020, in 1.460 milioni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

- lo sviluppo dei processi di centralizzazione degli acquisti anche tramite l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da CONSIP e dai soggetti aggregatori operanti a livello regionale;
- la previsione legislativa di messa a disposizione in favore delle regioni, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), dei prezzi di riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa;
- la fissazione, in ciascuna regione, di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, pari al 4,4 per cento del fabbisogno sanitario regionale *standard*⁷⁴;
- la spesa per le prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*, è pari a 41.611 milioni, in aumento rispetto al 2019 (+3%). Con riferimento alle principali componenti dell'aggregato, si registra quanto segue:
 - la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata è pari a 7.311 milioni, con un decremento del 3,6% per cento rispetto al 2019. Tale risultato conferma la tendenza in riduzione registrata negli ultimi anni, a seguito delle misure di contenimento previste dalla legislazione vigente e, in particolare, della fissazione di un tetto di spesa⁷⁵ nonché dell'attivazione del meccanismo automatico del *pay-back* in caso di superamento del medesimo tetto;
 - la spesa per l'assistenza medico-generica è pari a 7.501 milioni, superiore al valore del 2019 (+12,7%), sia per l'imputazione nel 2020 dei costi, inclusivi di arretrati, relativi al rinnovo delle convenzioni per il 2018 sia per i maggiori oneri programmati per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19⁷⁶;
 - la spesa per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliera, specialistiche, riabilitative, integrative e altra assistenza) acquistate da produttori *market* è pari a 26.799 milioni, in aumento del 2,4 per cento rispetto all'anno precedente. Tale incremento è giustificato fondamentalmente dall'inclusione delle spese per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sostenute dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020 e dalla Protezione civile⁷⁷ e, in via minoritaria, dall'onere, inclusivo di arretrati, connesso con il rinnovo delle convenzioni del 2018 per i professionisti della medicina ambulatoriale interna⁷⁸. La dinamica storica di tale componente di spesa è soggetta, tra gli altri fattori:

⁷⁴ Tale tetto, originariamente introdotto dall'articolo 17, comma 2 del decreto legge n. 98/2011, è stato fissato al 4,4 per cento dall'articolo 1, comma 131, lettera b) della legge n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

⁷⁵ A decorrere dal 2017, il tetto per la spesa farmaceutica convenzionata è pari al 7,96 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 399 della legge n. 232/2016).

⁷⁶ In particolare, si citano l'articolo 4-bis del decreto legge n. 18/2020, l'articolo 1, commi 6 e 9 del decreto legge 34/2020 e l'articolo 18 del decreto legge n. 137/2020. Presumibilmente, le risorse preordinate nel 2020 a legislazione vigente non hanno trovato completo impiego, generando possibili economie utilizzabili nel corso del 2021.

⁷⁷ Nei Conti nazionali tali oneri sono stati quantificati, nel 2020, in poco più di 940 milioni.

⁷⁸ Con riferimento agli ESL, infatti, per le altre prestazioni sociali in natura da produttori *market* si è registrato un contenimento della spesa, dovuto presumibilmente al diffondersi del virus Covid-19. Di conseguenza, le risorse preordinate nel 2020 a legislazione vigente (articolo 2-sexies e 3 del decreto legge n. 18/2020, l'articolo 1 del

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

- all’effetto delle disposizioni previste dalla normativa vigente sugli importi e sui volumi di acquisto di prestazioni per l’assistenza specialistica e ospedaliera⁷⁹, in particolare per quelle di alta specialità;
- alla progressiva attuazione delle reti di assistenza territoriale in corso di implementazione in diverse regioni;
- per le altre componenti di spesa, il livello registrato è pari a 4.923 milioni, con un incremento del 47 per cento rispetto al 2019. Una crescita così consistente è fundamentalmente giustificata dalla riduzione delle poste di sterilizzazione della spesa connesse con la produzione di servizi vendibili e le vendite residuali⁸⁰.

TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2017 – 2020

	2017	2018	2019	2020
Spesa Sanitaria	112.185	114.318	115.710	123.474
In % di PIL	6,5%	6,5%	6,5%	7,5%
Tasso di variazione in %		1,9%	1,2%	6,7%

Previsioni

Le previsioni sono effettuate sulla base della legislazione vigente e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento⁸¹. In particolare, esse scontano i costi derivanti dal rinnovo degli oneri retributivi del personale dipendente e convenzionato⁸² con il SSN relativamente al triennio 2019-2021 nonché gli eccezionali impegni economici necessari per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta al diffondersi del virus Covid-19.

Previsioni per l'anno 2021

La spesa sanitaria prevista per il 2021 è pari a 127.138 milioni, con un tasso di crescita del 3 per cento rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, la previsione evidenzia:

- per i redditi da lavoro dipendente un livello di spesa pari a 38.924 milioni. Tale quantificazione sconta in particolare le maggiori spese, preordinate a legislazione vigente, da destinare alla remunerazione del personale impegnato a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19⁸³. Non

decreto legge n. 34/2020 e l'articolo 29, comma 3, lettera c) del decreto legge n. 104/2020) non hanno trovato completo impiego, generando possibili economie utilizzabili nel corso del 2021.

⁷⁹ Articolo 15, comma 14, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, come integrato dall'articolo 1, comma 574 della legge n. 208/2015, ed innovato, a partire dall'anno 2020, dal comma 1-ter dell'articolo 45 del decreto legge n. 124/2019.

⁸⁰ In tali due aggregati confluiscono diverse forme di proventi non introitati dagli ESL, presumibilmente a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Nel 2020 si registra, ad esempio, una minore compartecipazione alla spesa (i cosiddetti *ticket*) potenzialmente dovuta alla mancata erogazione di prestazioni sanitarie.

⁸¹ Le previsioni assumono come anno base la spesa del 2020 riportata nel Conto economico consolidato della sanità per le amministrazioni pubbliche nell'ambito dei Conti nazionali.

⁸² Si tratta del personale che garantisce l'assistenza medico-generica e l'assistenza specialistica ambulatoriale interna.

⁸³ In particolare, si cita l'articolo 1, comma 403 e seguenti della legge n. 178/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

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;

- per i 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 cento⁸⁴. 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. Un aumento così consistente è dovuto ai maggiori oneri previsti a normativa vigente per le straordinarie esigenze connesse con il virus Covid-19, specie con riferimento all'acquisto di farmaci e alla somministrazione dei vaccini da parte del Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020⁸⁵. 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 nazionale⁸⁶. 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;
- per le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* un livello di spesa pari a 41.932 milioni. Con riferimento alle singole componenti dell'aggregato:
 - per l'assistenza farmaceutica convenzionata è prevista una spesa pari a 7.415 milioni la quale, benché sconti le misure di contenimento previste dalla normativa vigente⁸⁷, 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;
 - per l'assistenza medico-generica è prevista una spesa pari a 7.652 milioni, in virtù dei maggiori oneri, preordinati a legislazione vigente, per far fronte all'emergenza epidemiologica⁸⁸. L'incremento è comunque attenuato dalla presenza nel valore di Contabilità nazionale del 2020 degli arretrati per il rinnovo della convenzione del 2018 relativamente al triennio 2016-2018. Non sono attribuiti i costi relativi al rinnovo delle convenzioni per il triennio 2019-2021 in quanto ipotizzate essere sottoscritte nel 2023;
 - per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è prevista una spesa pari a

⁸⁴ La previsione riflette un'ipotesi di incasso di *pay-back* all'incirca pari a quella registrata nel 2020 per l'anno di competenza 2018. A decorrere dal 2021, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è rideterminabile nella misura del 7,85 per cento ai sensi dell'articolo 1, comma 475 e seguenti della legge n. 178/2020.

⁸⁵ La legge n. 178/2020 e il decreto legge n. 41/2021 stanziavano, infatti, oltre 3.000 milioni per tali finalità.

⁸⁶ Nel 2021 non sono previsti, infatti, analoghi incrementi di costo imputabili alla Protezione civile e/o alla struttura commissariale.

⁸⁷ A decorrere dal 2021, il tetto della spesa farmaceutica convenzionata è rideterminabile nella misura del 7 per cento ai sensi dell'articolo 1, comma 475 e seguenti della legge n. 178/2020.

⁸⁸ In particolare, si cita l'articolo 1, comma 463-bis della legge n. 178/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

26.866 milioni⁸⁹. 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 nazionale⁹⁰. 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 materia⁹¹;

- per le 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.

Previsioni per l'anno 2022-24

Nel triennio 2022-2024, la spesa sanitaria è prevista decrescere ad un tasso medio annuo dello 0,7 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale crescerebbe in media del 4,2 per cento. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL decresce e si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,3 per cento. 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;
- gli interventi di contenimento della spesa sanitaria già programmati a legislazione vigente.

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2021 – 2024

	2021	2022	2023	2024
Spesa sanitaria	127.138	123.622	126.231	124.410
In % di PIL	7,3%	6,7%	6,6%	6,3%
Tasso di variazione in %	3,0%	-2,8%	2,1%	-1,4%

⁸⁹ In tale quantificazione non ricadono gli oneri per il rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina ambulatoriale interna relativamente al triennio 2019-2021 in quanto supposte perfezionabili nel 2023.

⁹⁰ Nel 2021 non sono previsti analoghi incrementi di costo imputabili alla Protezione civile e/o alla struttura commissariale.

⁹¹ Per il 2021, oltre alla possibilità di utilizzo dei risparmi concretizzati nel 2020, l'articolo 1, comma 495 della legge n. 178/2020 riconosce ristori fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato alle strutture private accreditate che hanno sospeso le attività ordinarie.

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

IV.1 I RISULTATI DEL 2020

Settore pubblico

Nel 2020 il saldo⁹² del conto consolidato del Settore pubblico è risultato pari a -156.708 milioni (-9,5% del PIL), facendo registrare un peggioramento di 118.156 milioni rispetto al dato rilevato nel 2019 pari a -38.551 milioni (-2,2% del PIL). Sull'andamento del saldo di cassa hanno influito il rallentamento dell'attività economica dovuto alla congiuntura e le misure adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Preliminarmente all'analisi dei dati occorre evidenziare che il conto del Settore pubblico del 2020 include informazioni relative a unità istituzionali che, essendo state inserite nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche a settembre del 2019⁹³, non sono comprese nel conto del Settore pubblico degli anni 2018 e 2019⁹⁴. Inoltre, il perimetro di riferimento del conto di cassa del Settore pubblico per il 2020 differisce da quello considerato nel Conto economico delle Amministrazioni pubbliche presentato in questo documento, poiché quest'ultimo recepisce anche i cambiamenti apportati nell'ultimo elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 242 del 30 settembre 2020, successivamente rettificato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 275 del 4 novembre 2020.

Rispetto alla previsione del saldo per il 2020 contenuta nella Nota tecnico illustrativa alla Legge di bilancio 2021-2023, pari a -194.695 milioni, il dato di consuntivo è migliore di 37.987 milioni per effetto di un'evoluzione più favorevole soprattutto dei pagamenti finali (-35.634 milioni), ma anche degli incassi finali (+2.352 milioni).

Per quanto riguarda gli incassi, i risultati di consuntivo sono stati migliori per la parte corrente (+5.691 milioni), peggiori per le operazioni finanziarie (-3.361 milioni) e in linea con le previsioni per quelli in conto capitale (+22 milioni).

Dal lato dei pagamenti, i dati di consuntivo evidenziano livelli inferiori rispetto alle attese nella parte corrente (-15.425 milioni), nelle operazioni finanziarie (-12.776 milioni) e nella parte in conto capitale (-7.435 milioni). In linea con le previsioni i pagamenti relativi alla spesa per interessi (-15 milioni).

In confronto ai risultati del 2019, il peggioramento del saldo del 2020 (-118.156 milioni) è dovuto al saldo di parte corrente (-109.624 milioni) e al saldo di parte capitale (-9.674 milioni) mentre migliora quello delle operazioni finanziarie (+1.142 milioni). Il saldo primario ha registrato un peggioramento maggiore (-120.608 milioni) a causa di una minore spesa per interessi passivi (-2.452 milioni).

⁹² Il segno + indica un avanzo, il segno - indica un fabbisogno.

⁹³ Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30-09-2019.

⁹⁴ Gli Enti inseriti nella lista delle Amministrazioni pubbliche iniziano a fornire i dati di cassa a partire dall'anno successivo alla data del loro inserimento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Occorre evidenziare che il rallentamento congiunturale e le misure adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come ad esempio la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, la temporanea modifica della tempistica di pagamento dei trattamenti pensionistici e delle altre prestazioni sociali erogate attraverso il canale di Poste Italiane S.p.A., hanno influenzato fortemente l'andamento degli incassi e dei pagamenti. Inoltre, nel confronto ha influito, come già ricordato, l'inclusione, solo nel conto del 2020, di unità istituzionali (ad esempio: Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.) non comprese negli anni precedenti.

La variazione del fabbisogno è ascrivibile alla crescita dei pagamenti finali (+60.780 milioni, +6,8%) e alla diminuzione degli incassi finali (-57.377 milioni, -6,7%).

Tra gli incassi, la riduzione più rilevante si osserva in quelli di parte corrente (-55.389 milioni, -6,5%), riconducibile alla dinamica:

- degli incassi tributari (-38.672 milioni, -7,4%), al netto dei rimborsi e delle compensazioni d'imposta e delle regolazioni contabili delle imposte riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome. In particolare, si sono ridotte le imposte indirette delle Amministrazioni centrali, a causa dell'impatto che la crisi epidemiologica ha avuto sull'attività economica, nonché delle misure adottate per contrastare tali effetti (ad esempio la sospensione dei versamenti di alcune imposte);
- dei contributi sociali (-14.159 milioni, -6,0%) la cui contrazione riflette anche in questo caso il peggioramento del quadro economico congiunturale e le misure adottate dal Governo per affrontare l'emergenza sanitaria (ad esempio la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali)⁹⁵;
- dei trasferimenti dalle famiglie (-1.739 milioni, -11,9%) diminuiti principalmente per le minori riscossioni dei proventi derivanti dai giochi (lotterie istantanee);
- degli altri incassi correnti (-1.226 milioni, -2,3%), che includono gli incassi per la vendita dei beni e dei servizi (-3.019 milioni), in riduzione soprattutto nel comparto degli Enti locali e i redditi da capitale (+1.299 milioni) influenzati dai maggiori utili versati dalla Banca d'Italia (+2.157 milioni).

Tra i pagamenti, le variazioni maggiori sono imputabili ai pagamenti correnti (+54.235 milioni, +6,4%), in particolare:

- ai trasferimenti alle famiglie (+38.901 milioni, +10,7%), aumentati per effetto dell'incremento delle prestazioni erogate dall'INPS per le disposizioni in materia di pensionamento ("Quota 100") e di "Reddito e pensione di cittadinanza", per l'anticipo a dicembre 2020 del pagamento degli oneri pensionistici e di altre prestazioni sociali relativi al mese di gennaio 2021 (canale di Poste Italiane S.p.A.)⁹⁶, e per le misure introdotte a sostegno del reddito in relazione all'emergenza epidemiologica, quali la spesa per il trattamento integrativo relativo al cd. "cuneo fiscale" e per il trattamento di integrazione salariale ai percettori dell'assegno di solidarietà da fondi bilaterali;

⁹⁵ Vedi il paragrafo relativo agli Enti di previdenza e assistenza sociale.

⁹⁶ Vedi il paragrafo relativo agli Enti di previdenza e assistenza sociale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

- alla spesa per il personale in servizio (+2.523 milioni, +1,5%), che risente soprattutto dell'incremento registrato nelle Amministrazioni locali (+1.356 milioni) e nelle Amministrazioni centrali (+1.099 milioni) per i pagamenti legati al rinnovo dei CCNL della dirigenza nel comparto della Sanità e per l'inclusione di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. nel conto del 2020, rispettivamente;
- ai trasferimenti alle imprese (+11.454 milioni, +40,1%), influenzati sia dai crediti d'imposta concessi dallo Stato, sia dalle erogazioni a fondo perduto introdotte con l'articolo 25 del Decreto Legge 34/2020;
- all'acquisto di beni e di servizi (+2.600 milioni, +1,8%), aumentato per le Amministrazioni centrali (+2.121 milioni) anche per l'inclusione di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. nel conto del 2020;
- alla spesa per interessi (-2.452 milioni, -3,4%) prevalentemente a causa della minore remunerazione del conto di tesoreria intestato alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., dei titoli del debito pubblico e dei Buoni postali fruttiferi.

La riduzione degli incassi in conto capitale (-2.045 milioni, -21,8%) è influenzata dai minori proventi delle aste delle quote CO2 per le modifiche apportate alla convenzione MEF-GSE sulla gestione e trasferimento dei proventi alla Tesoreria dello Stato, e dalle riscossioni lo scorso anno per il *pay-back* farmaceutico (806 milioni), relative al versamento da parte delle aziende farmaceutiche delle somme pregresse per il ripiano della spesa farmaceutica oltre i tetti di spesa previsti⁹⁷, da trasferire successivamente alle Regioni.

L'aumento dei pagamenti in conto capitale (+7.630 milioni, +17,3%) è dovuto principalmente alla spesa per investimenti fissi lordi di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., inclusa solo nel conto del 2020, oltre che agli accresciuti interventi di rilancio degli investimenti nel comparto delle Amministrazioni locali, già riscontrato nel corso dell'anno 2019, malgrado la chiusura dei cantieri nel periodo di *lockdown*.

L'andamento delle operazioni di carattere finanziario risente delle erogazioni assegnate all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA) per il rafforzamento patrimoniale della Banca del Mezzogiorno - Mediocredito centrale⁹⁸ (430 milioni) e al Fondo "patrimonio PMI" per il sostegno e il rilancio del sistema produttivo italiano⁹⁹ (100 milioni). Le operazioni di carattere finanziario risentono, inoltre, della gestione delle garanzie bilaterali riferite alle operazioni in strumenti derivati (+1.245 milioni).

Secondo le ultime statistiche pubblicate dalla Banca d'Italia¹⁰⁰, la consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2020 è stata pari a 2.573.386 milioni, in aumento di 163.444 milioni rispetto alla consistenza al 31 dicembre 2019. L'incremento del debito, che considera anche varie partite di raccordo (gli scarti e i premi all'emissione e al rimborso, la rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e la variazione del tasso di

⁹⁷ Nell'ambito della procedura di cui al Decreto legge 135/2018, art 9-bis, commi 3-6.

⁹⁸ DL 142/2019, art. 1.

⁹⁹ DL 34/2020, art. 26, comma 19.

¹⁰⁰ Banca d'Italia - Statistiche - "Finanza pubblica: fabbisogno e debito - febbraio 2021" pubblicato il 15 aprile 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

cambio), oltre a finanziare il fabbisogno del Settore pubblico (156.708 milioni) ha incrementato le disponibilità liquide del Tesoro per 9.557 milioni.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art.10, comma 3, lett. f della Legge n. 196/2009, si forniscono di seguito le informazioni richieste.

Tra il 2019 e il 2020 la spesa per interessi relativa agli strumenti finanziari derivati ha registrato una contrazione, passando da 3,67 miliardi di euro a 2,85 miliardi di euro.

Il calo, di circa 830 milioni di euro, è attribuibile in misura preponderante alla scadenza di numerose operazioni in derivati, alle quali, nel corso del 2019, erano associati rilevanti flussi di cassa a pagare da parte del Tesoro.

Benché in misura minore, anche le nuove transazioni in derivati hanno contribuito alla riduzione della spesa interessi: tra queste si annoverano i *cross currency swap* eseguiti a copertura delle recenti emissioni in valuta.

L'effetto positivo legato alle nuove operazioni è stato attenuato solo marginalmente dall'andamento del tasso variabile Euribor: il suo sentiero in territorio sempre più negativo, oscillando nel periodo utile per il *fixing* del tasso stesso tra -0,11% e -0,45%, ha nel complesso contribuito ad un lieve aumento della spesa interessi nel 2020 rispetto all'anno precedente, per 30 milioni di euro. Infatti, nella maggior parte dei contratti derivati in essere il Tesoro riceve flussi indicizzati a tassi variabili, che si sono trasformati in poste a pagare a seguito dei valori negativi raggiunti dall'Euribor.

La spesa afferente ai flussi finanziari da derivati aventi natura diversa da interesse non ha subito variazioni nel 2020: l'ammontare si è stabilizzato a circa 450 milioni di euro ed è relativo a operazioni di ristrutturazione avvenute in passato.

Si segnala inoltre l'assenza nel 2020 di uscite di cassa legate all'esercizio di clausole di chiusura anticipata di contratti swap.

Infine nel corso del 2020 è proseguita l'attività di collateralizzazione degli strumenti derivati, riferita sia a posizioni pregresse, selezionate sulla base dei criteri indicati nell'articolo 6 del DM n. 103382 del 20 dicembre 2017 (Contratti di garanzia bilaterale su strumenti finanziari derivati), sia a nuove operazioni di *cross currency swap* (CCS), eseguite a copertura di emissioni denominate in valuta estera, e di *interest rate swap* (IRS), eseguite nell'ambito della strategia di protezione dal rischio di tasso di interesse del debito complessivo. Durante il 2020, a fronte della movimentazione della garanzia in contanti con le varie controparti, la Repubblica Italiana ha sostenuto una spesa per interessi pari a circa 13,1 milioni di euro per cassa e a circa 13,9 milioni di euro per competenza, a causa del permanere dei tassi Eonia¹⁰¹ in territorio negativo.

¹⁰¹ I contratti di prestazione di garanzia bilaterale prevedono, infatti, la remunerazione del margine in contanti al tasso Eonia.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019
Incassi correnti	822.708	847.844	792.455	25.136	-55.389	3,1	-6,5
Tributari	509.867	519.336	480.664	9.468	-38.672	1,9	-7,4
Contributi sociali	229.379	236.803	222.644	7.424	-14.159	3,2	-6,0
Trasferimenti da altri soggetti	34.335	37.956	36.624	3.621	-1.332	10,5	-3,5
da Famiglie	14.320	14.666	12.927	346	-1.739	2,4	-11,9
da Imprese	10.576	12.230	11.979	1.654	-251	15,6	-2,1
da Estero	9.439	11.060	11.718	1.621	658	17,2	5,9
Altri incassi correnti	49.127	53.750	52.524	4.623	-1.226	9,4	-2,3
Incassi in conto capitale	8.874	9.363	7.318	488	-2.045	5,5	-21,8
Trasferimenti da altri soggetti	3.042	3.202	3.230	160	28	5,3	0,9
da Famiglie	210	221	218	11	-3	5,3	-1,4
da Imprese	2.384	2.480	2.234	96	-246	4,0	-9,9
da Estero	448	501	778	53	277	11,8	55,4
Altri incassi in conto capitale	5.833	6.161	4.088	328	-2.073	5,6	-33,6
Incassi partite finanziarie	7.155	2.310	2.367	-4.845	57	-67,7	2,5
Incassi finali	838.738	859.517	802.141	20.780	-57.377	2,5	-6,7
Pagamenti correnti	827.800	841.868	896.103	14.068	54.235	1,7	6,4
Personale in servizio	164.907	165.574	168.097	667	2.523	0,4	1,5
Acquisto di beni e servizi	140.100	143.557	146.157	3.456	2.600	2,5	1,8
Trasferimenti ad altri soggetti	402.390	413.041	464.727	10.651	51.686	2,6	12,5
a Famiglie	353.823	364.567	403.468	10.743	38.901	3,0	10,7
a Imprese	30.175	28.573	40.027	-1.602	11.454	-5,3	40,1
a Estero	18.391	19.901	21.232	1.510	1.331	8,2	6,7
Interessi passivi	72.062	71.306	68.854	-756	-2.452	-1,0	-3,4
Altri pagamenti correnti	48.340	48.390	48.268	50	-122	0,1	-0,3
Pagamenti in conto capitale	41.873	44.047	51.677	2.174	7.630	5,2	17,3
Investimenti fissi lordi	20.644	22.947	31.525	2.303	8.577	11,2	37,4
Trasferimenti ad altri soggetti	19.111	19.308	17.603	197	-1.705	1,0	-8,8
a Famiglie	1.907	1.419	1.534	-489	115	-25,6	8,1
a Imprese	16.781	17.337	15.508	557	-1.829	3,3	-10,6
a Estero	423	552	561	129	9	30,5	1,6
Altri pagamenti in conto capitale	2.117	1.792	2.550	-325	758	-15,4	42,3
Pagamenti partite finanziarie	10.160	12.153	11.068	1.994	-1.085	19,6	-8,9
Pagamenti finali	879.833	898.069	958.848	18.236	60.780	2,1	6,8
Saldo di parte corrente	-5.092	5.977	-103.648	11.068	-109.624		
Saldo primario	30.968	32.755	-87.854	1.787	-120.608		
Saldo	-41.095	-38.551	-156.708	2.544	-118.156		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA IV.1-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019
Incassi correnti	46,4	47,3	48,0	0,9	0,6
Tributari	28,8	29,0	29,1	0,2	0,1
Contributi sociali	12,9	13,2	13,5	0,3	0,3
Trasferimenti da altri soggetti	1,9	2,1	2,2	0,2	0,1
da Famiglie	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
da Imprese	0,6	0,7	0,7	0,1	0,0
da Estero	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1
Altri incassi correnti	2,8	3,0	3,2	0,2	0,2
Incassi in conto capitale	0,5	0,5	0,4	0,0	-0,1
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,3	0,3	0,2	0,0	-0,1
Incassi partite finanziarie	0,4	0,1	0,1	-0,3	0,0
Incassi finali	47,3	48,0	48,6	0,6	0,6
Pagamenti correnti	46,7	47,0	54,3	0,3	7,2
Personale in servizio	9,3	9,2	10,2	-0,1	0,9
Acquisto di beni e servizi	7,9	8,0	8,8	0,1	0,8
Trasferimenti ad altri soggetti	22,7	23,1	28,1	0,3	5,1
a Famiglie	20,0	20,4	24,4	0,4	4,1
a Imprese	1,7	1,6	2,4	-0,1	0,8
a Estero	1,0	1,1	1,3	0,1	0,2
Interessi passivi	4,1	4,0	4,2	-0,1	0,2
Altri pagamenti correnti	2,7	2,7	2,9	0,0	0,2
Pagamenti in conto capitale	2,4	2,5	3,1	0,1	0,7
Investimenti fissi lordi	1,2	1,3	1,9	0,1	0,6
Trasferimenti ad altri soggetti	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0
a Famiglie	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Imprese	0,9	1,0	0,9	0,0	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
Pagamenti partite finanziarie	0,6	0,7	0,7	0,1	0,0
Pagamenti finali	49,7	50,1	58,1	0,5	7,9
Saldo di parte corrente	-0,3	0,3	-6,3	0,6	-6,6
Saldo primario	1,7	1,8	-5,3	0,1	-7,1
Saldo	-2,3	-2,2	-9,5	0,2	-7,3
PIL (1)	1.771.566	1.790.942	1.651.595		

(1) Fonte ISTAT Pil e indebitamento AP - 01 marzo 2021

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**TABELLA IV.1-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. DIFFERENZE RISPETTO ALLE PREVISIONI**

	2020		
	Previsione NTI	Risultato	Differenze
Incassi correnti	786.764	792.455	5.691
Tributari	469.282	480.664	11.382
Contributi sociali	220.605	222.644	2.039
Trasferimenti da altri soggetti	41.630	36.624	-5.006
Altri incassi correnti	55.247	52.524	-2.723
Incassi in conto capitale	7.296	7.318	22
Trasferimenti da altri soggetti	2.741	3.230	489
Altri incassi in conto capitale	4.555	4.088	-467
Incassi partite finanziarie	5.728	2.367	-3.361
Incassi finali	799.789	802.141	2.352
Pagamenti correnti	911.528	896.103	-15.425
Personale in servizio	172.097	168.097	-4.000
Acquisto di beni e servizi	151.156	146.157	-4.999
Trasferimenti ad altri soggetti	471.867	464.727	-7.140
Interessi passivi	68.869	68.854	-15
Altri pagamenti correnti	47.538	48.268	730
Pagamenti in conto capitale	59.112	51.677	-7.435
Investimenti fissi lordi	30.041	31.525	1.484
Trasferimenti ad altri soggetti	26.861	17.603	-9.258
Altri pagamenti in conto capitale	2.210	2.550	340
Pagamenti partite finanziarie	23.844	11.068	-12.776
Pagamenti finali	994.484	958.848	-35.636
Saldo	-194.695	-156.708	37.987

Amministrazioni centrali

Il conto consolidato delle Amministrazioni centrali ha registrato nel 2020 un saldo pari a -158.579 milioni, peggiore di 116.378 milioni rispetto al saldo del 2019, pari a -42.201 milioni. I pagamenti finali sono aumentati di 84.262 milioni (+15,7%) e gli incassi finali sono diminuiti di 32.115 milioni (-6,5%).

Tutti i saldi hanno registrato un peggioramento: quello di parte corrente di 107.291 milioni, quello di parte capitale di 8.448 milioni e il saldo delle operazioni di carattere finanziario di 638 milioni. Il saldo primario passa da un avanzo di 25.886 milioni a un disavanzo di 92.812 milioni, con un peggioramento di 118.698 milioni.

L'analisi dei dati risente, a livello metodologico, dell'inclusione nel 2020 di unità istituzionali (ad esempio: Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.) che, essendo state inserite nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche a settembre 2019¹⁰², non sono comprese nel conto del 2019¹⁰³. Più in generale l'analisi riflette l'andamento congiunturale conseguente alla crisi epidemiologica e alle molteplici misure adottate per fronteggiarla, i cui effetti straordinari hanno influenzato sia gli incassi (sospensioni, riduzioni e differimenti dei versamenti di tributi e di contributi), sia i pagamenti (cassa integrazione, contributi a fondo perduto, ristori).

In particolare, per quanto riguarda gli incassi:

- si è registrata una riduzione di 30.229 milioni (-7,3%) degli incassi tributari, calcolati al netto dei rimborsi e delle compensazioni di imposta (+891 milioni) e delle regolazioni contabili delle imposte riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome (+1.444 milioni)¹⁰⁴. La contrazione ha interessato soprattutto le imposte indirette (-29.666 milioni), particolarmente sensibili all'andamento dell'attività economica. Risultano inoltre in riduzione gli introiti della componente tariffaria ASOS (-1.714 milioni);
- i trasferimenti correnti dalle altre Amministrazioni pubbliche sono diminuiti di 894 milioni. Si riducono quelli dalle Amministrazioni locali (-2.122 milioni) poiché, per compensare la perdita di gettito dovuta alle misure di contrasto alla pandemia¹⁰⁵, è stato ridotto il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Aumentano viceversa quelli dagli Enti previdenziali (+1.228 milioni) per i maggiori riversamenti dal Fondo di tesoreria-INPS per l'erogazione del TFR (+475 milioni) e per il riversamento dall'INAIL al bilancio dello Stato¹⁰⁶ (+403 milioni);
- si sono ridotti i trasferimenti correnti dalle famiglie (-1.897 milioni) principalmente per le minori riscossioni dei proventi derivanti dai giochi (lotterie istantanee);

¹⁰² Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30-09-2019.

¹⁰³ Gli Enti inseriti nella lista delle Amministrazioni pubbliche iniziano a fornire i dati di cassa a partire dall'anno successivo alla data del loro inserimento.

¹⁰⁴ Gli incassi tributari del Settore statale comprendono anche la gestione delle riscossioni in Tesoreria statale per il tramite della delega unica.

¹⁰⁵ DL 34/2020, art. 111, comma 2-bis.

¹⁰⁶ DL 104/2020, art. 31, comma 4 quinquies.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

- gli altri incassi correnti sono aumentati (+2.608 milioni) e risentono dei maggiori utili versati dalla Banca d'Italia (+2.157 milioni);
- gli altri incassi in conto capitale si sono ridotti (-2.012 milioni) principalmente per due fattori: i minori proventi dalle aste delle quote CO2 riscosse dal GSE (-1.172 milioni) dovuti alle modifiche apportate nel rinnovo della convenzione MEF-GSE sottoscritto a dicembre 2019¹⁰⁷ e le riscossioni nel 2019 del *pay-back* farmaceutico (806 milioni), relative al versamento da parte delle aziende farmaceutiche delle somme pregresse per il ripiano della spesa farmaceutica oltre i tetti di spesa previsti¹⁰⁸, da trasferire successivamente alle Regioni.

Tra i pagamenti:

- l'aumento della spesa per il personale in servizio (+1.099 milioni), per l'acquisto di beni e di servizi (+2.121 milioni) e per gli investimenti (+7.957 milioni), è riconducibile all'inclusione di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. nel conto del 2020. L'incremento della spesa per l'acquisto di beni e di servizi risente anche della spesa registrata dal Commissario straordinario per l'attuazione delle misure di contenimento e di contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19;
- in aumento i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (+59.248 milioni). L'incremento dei trasferimenti alle Amministrazioni locali (+13.282 milioni) è dovuto a una accelerazione delle erogazioni di cassa, soprattutto alle Regioni per il ristoro generico delle minori entrate tributarie e dell'esenzione IRAP¹⁰⁹ e a titolo di compartecipazione IVA o Fondo Sanitario Nazionale; quello agli Enti previdenziali (+45.966 milioni) è legato sia alla riduzione degli incassi contributivi sia alla crescita delle erogazioni per prestazioni sociali dell'INPS dovuta ai provvedimenti emergenziali adottati per contenere la diffusione dell'epidemia¹¹⁰;
- la crescita dei trasferimenti alle famiglie (+5.146 milioni) è dovuta principalmente alla spesa sia per il trattamento integrativo relativo al cd. "cuneo fiscale" (parzialmente compensata dai minori versamenti per la regolazione del "bonus 80 euro" abrogato da luglio), sia per il trattamento di integrazione salariale per l'emergenza COVID-19 ai percettori dell'assegno di solidarietà da fondi bilaterali¹¹¹;
- aumentano i trasferimenti alle imprese (+7.111 milioni) concessi dallo Stato sia attraverso i crediti di imposta, sia tramite le erogazioni a fondo perduto introdotte con l'articolo 25 del Decreto Legge 34/2020;
- i pagamenti per gli interessi passivi si sono ridotti di 2.320 milioni, in particolare per la minore remunerazione sia del conto di Tesoreria statale

¹⁰⁷ Il Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. assolve alla funzione di Responsabile del Collocamento per l'Italia ai sensi dell'articolo 19 del Decreto Legislativo 30/2013. Modifiche riguardo la gestione e il trasferimento dei proventi delle aste in Tesoreria dello Stato hanno determinato che nel 2019 sono stati incassati i proventi del 2018 e quelli dei primi nove mesi del 2019, mentre nel 2020 sono stati incassati i proventi del quarto trimestre 2019 e dei primi nove mesi del 2020.

¹⁰⁸ Nell'ambito della procedura di cui al DL 135/2018, art 9-bis, commi 3-6.

¹⁰⁹ DL 34/2020, artt. 111 e 24.

¹¹⁰ Vedi il paragrafo relativo agli Enti di previdenza e assistenza sociale.

¹¹¹ DL 18/2020, art. 19, comma 6 e DL 34/2020, art. 68, commi 1 e 71.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

intestato alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., sia dei titoli del debito pubblico che dei Buoni postali fruttiferi.

L'andamento delle operazioni di carattere finanziario risente del contributo assegnato all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA) per il rafforzamento patrimoniale della Banca del Mezzogiorno - Mediocredito centrale¹¹² (430 milioni) e al Fondo "patrimonio PMI" per il sostegno e il rilancio del sistema produttivo italiano¹¹³ (100 milioni). Le operazioni di carattere finanziario risentono, inoltre, della gestione delle garanzie bilaterali riferite alle operazioni in strumenti derivati (1.245 milioni) e delle erogazioni a valere del Fondo di liquidità concesse agli Enti territoriali per il pagamento dei debiti commerciali¹¹⁴ (2.090 milioni).

¹¹² DL 142/2019, art. 1.

¹¹³ DL 34/2020, art. 26, comma 19.

¹¹⁴ DL 34/2020, art. 115.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019
Incassi correnti	474.653	486.600	455.878	11.947	-30.722	2,5	-6,3
Tributari	405.739	413.404	383.176	7.665	-30.229	1,9	-7,3
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12.930	10.863	9.968	-2.067	-894	-16,0	-8,2
Trasferimenti da Altri soggetti	32.897	36.766	34.559	3.869	-2.207	11,8	-6,0
da Famiglie	14.121	14.510	12.613	389	-1.897	2,8	-13,1
da Imprese	9.356	11.220	10.250	1.864	-970	19,9	-8,6
da Estero	9.420	11.036	11.696	1.616	660	17,2	6,0
Altri incassi correnti	23.088	25.567	28.175	2.480	2.608	10,7	10,2
Incassi in conto capitale	4.165	5.225	3.541	1.060	-1.685	25,4	-32,2
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	418	519	644	100	125	24,0	24,0
Trasferimenti da Altri soggetti	0	0	203	0	203	-	-
da Famiglie	0	0	0	0	0	-	-
da Imprese	0	0	0	0	0	-	-100,0
da Estero	0	0	203	0	203	-	-
Altri incassi in conto capitale	3.747	4.706	2.694	959	-2.012	25,6	-42,8
Incassi partite finanziarie	7.205	1.394	1.685	-5.811	291	-80,7	20,9
Incassi finali	486.023	493.219	461.104	7.196	-32.115	1,5	-6,5
Pagamenti correnti	497.476	501.097	577.667	3.621	76.570	0,7	15,3
Personale in servizio	97.732	98.302	99.401	570	1.099	0,6	1,1
Acquisto di beni e servizi	26.925	27.936	30.057	1.011	2.121	3,8	7,6
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	219.877	224.631	283.879	4.754	59.248	2,2	26,4
Trasferimenti ad Altri soggetti	54.149	51.726	68.726	-2.423	17.000	-4,5	32,9
a Famiglie	18.778	16.282	21.381	-2.496	5.100	-13,3	31,3
a Imprese	17.008	15.550	26.121	-1.458	10.570	-8,6	68,0
a Estero	18.363	19.894	21.224	1.531	1.330	8,3	6,7
Interessi passivi	68.607	68.088	65.768	-519	-2.320	-0,8	-3,4
Altri pagamenti correnti	30.186	30.415	29.836	228	-578	0,8	-1,9
Pagamenti in conto capitale	26.065	27.227	33.991	1.163	6.764	4,5	24,8
Investimenti fissi lordi	6.042	6.894	14.851	851	7.957	14,1	115,4
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	5.016	5.350	6.678	334	1.329	6,7	24,8
Trasferimenti ad Altri soggetti	14.588	14.927	11.520	339	-3.407	2,3	-22,8
a Famiglie	1.161	635	681	-526	46	-45,3	7,2
a Imprese	13.029	13.765	10.306	736	-3.459	5,6	-25,1
a Estero	398	527	533	129	6	32,4	1,1
Altri pagamenti in conto capitale	418	57	942	-361	885	-86,3	1545,1
Pagamenti partite finanziarie	6.040	7.096	8.025	1.056	929	17,5	13,1
Pagamenti finali	529.581	535.421	619.683	5.840	84.262	1,1	15,7
Saldo di parte corrente	-22.823	-14.497	-121.788	8.326	-107.291		
Saldo primario	25.049	25.886	-92.812	837	-118.698		
Saldo	-43.557	-42.201	-158.579	1.356	-116.378		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019
Incassi correnti	26,8	27,2	27,6	0,4	0,4
Tributari	22,9	23,1	23,2	0,2	0,1
Contributi sociali	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,7	0,6	0,6	-0,1	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	1,9	2,1	2,1	0,2	0,0
da Famiglie	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
da Imprese	0,5	0,6	0,6	0,1	0,0
da Estero	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1
Altri incassi correnti	1,3	1,4	1,7	0,1	0,3
Incassi in conto capitale	0,2	0,3	0,2	0,1	-0,1
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	-	0,0	0,0	-	0,0
da Famiglie	-	-	-	-	-
da Imprese	-	0,0	0,0	-	0,0
da Estero	-	-	0,0	-	-
Altri incassi in conto capitale	0,2	0,3	0,2	0,1	-0,1
Incassi partite finanziarie	0,4	0,1	0,1	-0,3	0,0
Incassi finali	27,4	27,5	27,9	0,1	0,4
Pagamenti correnti	28,1	28,0	35,0	-0,1	7,0
Personale in servizio	5,5	5,5	6,0	0,0	0,5
Acquisto di beni e servizi	1,5	1,6	1,8	0,0	0,3
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12,4	12,5	17,2	0,1	4,6
Trasferimenti ad altri soggetti	3,1	2,9	4,2	-0,2	1,3
a Famiglie	1,1	0,9	1,3	-0,2	0,4
a Imprese	1,0	0,9	1,6	-0,1	0,7
a Estero	1,0	1,1	1,3	0,1	0,2
Interessi passivi	3,9	3,8	4,0	-0,1	0,2
Altri pagamenti correnti	1,7	1,7	1,8	0,0	0,1
Pagamenti in conto capitale	1,5	1,5	2,1	0,0	0,5
Investimenti fissi lordi	0,3	0,4	0,9	0,0	0,5
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,4	0,0	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	0,8	0,8	0,7	0,0	-0,1
a Famiglie	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
a Imprese	0,7	0,8	0,6	0,0	-0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Pagamenti partite finanziarie	0,3	0,4	0,5	0,1	0,1
Pagamenti finali	29,9	29,9	37,5	0,0	7,6
Saldo di parte corrente	-1,3	-0,8	-7,4	0,5	-6,6
Saldo primario	1,4	1,4	-5,6	0,0	-7,1
Saldo	-2,5	-2,4	-9,6	0,1	-7,2
PIL (1)	1.771.566	1.790.942	1.651.595		

(1) Fonte ISTAT Pil e indebitamento AP - 01 marzo 2021

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**Amministrazioni locali**

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2020 ha registrato un saldo pari a 1.871 milioni, in peggioramento di 1.779 milioni rispetto a quello del 2019, peggioramento determinato dal saldo in conto capitale (-1.283 milioni), da quello delle operazioni di carattere finanziario (-443 milioni) e dal saldo di parte corrente (-53 milioni). Un andamento analogo si rileva per il saldo primario il cui avanzo passa da 8.037 a 5.936 milioni (-2.101 milioni).

Tra gli incassi:

- la riduzione di quelli tributari (-8.443 milioni) risente della sospensione dei pagamenti e dei mancati introiti legati alla pandemia da COVID-19; è ascrivibile, in particolare, alle Regioni (-6.053 milioni) e agli Enti locali (-2.382 milioni);
- sono in crescita i trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche (+14.608 milioni), prevalentemente per effetto dei trasferimenti dal Settore statale al comparto delle Regioni (+15.562 milioni) e degli Enti locali (+2.389 milioni), mentre si sono ridotti quelli al comparto della Sanità (-3.258 milioni);
- aumentano i trasferimenti dalle imprese (+473 milioni) principalmente per le riscossioni dovute al *pay-back*¹¹⁵ che le imprese farmaceutiche versano alle Regioni;
- la riduzione degli altri incassi correnti (-3.851 milioni) risente della contrazione della vendita di beni e di servizi del comparto degli Enti locali (-1.821 milioni) e della Sanità (-919 milioni).

Tra i pagamenti:

- la spesa per l'acquisto di beni e di servizi è aumentata (+421 milioni) e, in particolare, è diminuita quella degli Enti locali (-280 milioni) per effetto del *lockdown* sulle attività produttive e sui pagamenti per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza, ma è aumentata quella di Regioni (+385 milioni) e Sanità (+468 milioni);
- l'aumento della spesa per il personale in servizio (+1.356 milioni) è conseguente all'incremento registrato nel comparto della Sanità (+1.903 milioni) per il rinnovo del CCNL della dirigenza dell'Area Sanità, sottoscritto il 19 dicembre 2019, e alla riduzione negli Enti locali (-452 milioni) per effetto, tra l'altro, delle disposizioni sul lavoro agile;
- i trasferimenti alle imprese, sia di parte corrente (+1.094 milioni) che in conto capitale (+1.630 milioni), aumentano per la quasi totalità nel comparto delle Regioni;
- la riduzione dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (-2.102 milioni) si riferisce ai trasferimenti al Settore statale delle Regioni (-2.118 milioni);
- l'aumento degli investimenti (+695 milioni) è ascrivibile ai maggiori pagamenti per la costituzione di capitali fissi degli Enti locali (+430 milioni) e del comparto della Sanità (+347 milioni).

¹¹⁵ Il meccanismo di ripiano del *pay-back* è stato introdotto con norma della Finanziaria per il 2007. Questa permette alle aziende farmaceutiche di chiedere all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) la sospensione della riduzione dei prezzi a fronte del contestuale versamento (*pay back*) del relativo valore su appositi conti correnti individuati dalle Regioni.

Regioni Province autonome di Trento e Bolzano ¹¹⁶

Il conto consolidato delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano ha registrato nel 2020 un saldo di cassa pari a -451 milioni, con un peggioramento di 1.050 milioni rispetto a quello del 2019 (599 milioni). Il peggioramento è attribuibile al saldo delle partite finanziarie (-1.782 milioni) e a quello di parte capitale (-612 milioni), mentre è migliorato il saldo di parte corrente (+1.344 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario, il cui saldo passa da 2.489 a 1.378 milioni.

Si evidenzia la diminuzione delle entrate tributarie e l'aumento dei trasferimenti di parte corrente dal Settore statale rispetto al 2019, come effetto degli interventi dello Stato nel corso dell'anno 2020 in conseguenza della pandemia.

I pagamenti per il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 1.810 milioni, costituiti da 515 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari e da 1.295 milioni per il rimborso di finanziamenti a medio e lungo termine e altri finanziamenti (nel 2019 il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito è risultato pari a 1.861 milioni).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno e al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti verso il sistema bancario per 2.261 milioni (nel 2019 erano stati 1.262 milioni).

Il trasferimento dal Settore statale (corrente e in conto capitale) risulta aumentato di 15.562 milioni (+15,9%). Per la parte corrente, al netto dei trasferimenti dal Settore statale, le riscossioni hanno registrato una riduzione (-5.374 milioni, -7,6%).

Sono aumentati (+7.385 milioni, +6,5%) i pagamenti per il finanziamento della spesa sanitaria corrente, nel 2020 pari a 121.204 milioni, costituiti per 117.247 milioni dai finanziamenti alle Aziende sanitarie e ospedaliere e per 3.957 milioni dalla spesa sanitaria corrente direttamente gestita dalle Regioni, anche questa in aumento rispetto all'anno precedente.

Con riferimento alla situazione delle disponibilità liquide presso il sistema bancario si è verificato un aumento delle giacenze dei depositi bancari di 172 milioni, considerando anche i Consigli regionali.

Le disponibilità presso la Tesoreria statale, rispetto alle giacenze al 1° gennaio 2020, sono risultate: per le contabilità speciali intestate alle Regioni in aumento di 7.102 milioni (passando da 29.355 a 36.457 milioni), mentre per i conti correnti intestati alle Regioni, relativi all'IRAP-Amministrazioni pubbliche, all'IRAP-altri soggetti e all'Addizionale IRPEF, in diminuzione di 1.212 milioni.

¹¹⁶ L'aggregato dei flussi di cassa al 31 dicembre 2020 delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della Legge n. 196/2009, tramite i propri tesorerieri, da tutti gli Enti del comparto. Anche i dati dei flussi di cassa del 2018 e del 2019 sono stati rielaborati sulla base dei dati SIOPE.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**Sanità¹¹⁷**

Il conto consolidato del comparto sanitario del 2020 ha registrato un saldo pari a 438 milioni, con un peggioramento di 432 milioni rispetto al 2019. Il peggioramento è attribuibile alla diminuzione del saldo di parte capitale (-477 milioni) e di quello delle operazioni finanziarie (-264 milioni), mentre è migliorato il saldo di parte corrente (+309 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario il cui saldo passa da 1.163 a 699 milioni.

Il totale degli incassi, comprensivi delle operazioni di gestione della Tesoreria statale (-4.141 milioni), risulta pari a 125.802 milioni (+2,7%) e il totale dei pagamenti pari a 125.364 milioni (+3,1%).

L'ammontare della spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni può valutarsi in 4.079 milioni.

Dall'inizio del 2020 le disponibilità liquide presso il sistema bancario si sono ridotte di 35 milioni e quelle presso i conti della Tesoreria statale risultano aumentate di 4.141 milioni (le contabilità speciali, accese a qualunque titolo, sono passate da 14.888 milioni al 1° gennaio 2020 a 19.037 milioni al 31 dicembre 2020).

Comuni e Province¹¹⁸

Il conto consolidato degli Enti locali ha evidenziato per il 2020 un saldo pari a 1.852 milioni, in peggioramento di 140 milioni rispetto a quello rilevato nel 2019 (1.992 milioni). Il peggioramento è attribuibile all'effetto combinato del risultato positivo del saldo delle operazioni finanziarie (+1.700 milioni) e di quello negativo del saldo di parte corrente (-1.404 milioni) e di quello di parte capitale (-436 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario il cui avanzo passa da 4.145 a 3.780 milioni.

¹¹⁷ Il conto con solidato del comparto sanitario del 2020 è stato elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della Legge n. 196/2009, tramite gli Istituti cassieri, da n. 104 aziende sanitarie, n. 82 aziende ospedaliere (comprese le aziende ospedaliere universitarie e i policlinici universitari) e n.18 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Il conto comprende anche i pagamenti delle fatture delle ASL e delle aziende ospedaliere effettuati dalla Regione Lazio e quelli delle strutture sanitarie della Regione Campania effettuati dalle rispettive Centrali di Pagamento elaborati sulla base dei dati SIOPE. Il conto comprende inoltre la spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome. La spesa sanitaria direttamente gestita dalle autonomie speciali, nei casi di insufficiente significatività delle informazioni SIOPE, è stimata sulla base delle informazioni presenti nei modelli CE di cui al Decreto del Ministero della salute del 15 giugno 2012. La spesa sanitaria direttamente gestita dalle regioni a statuto ordinario è stata elaborata sulla base dei dati SIOPE delle gestioni sanitarie accentrate delle regioni che, nel rispetto dell'articolo 21 del D.lgs. 118/2011, sono rilevate distintamente rispetto alla gestione ordinaria. Con riferimento all'esercizio precedente il numero delle aziende sanitarie monitorate risulta diminuito di 4 unità (-5 nella Regione Friuli Venezia Giulia e +1 nella Regione Lombardia). Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sono diminuiti di 1 unità nella Regione Marche, mentre il numero delle aziende ospedaliere è rimasto invariato.

¹¹⁸ I dati dei flussi di cassa del comparto Comuni e Province per l'anno 2020 sono stati forniti da 86 Amministrazioni provinciali, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide, dalle 14 Città Metropolitane, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide e da 7.903 Comuni, su un totale di 7.912 enti presenti nell'anagrafica SIOPE alla data del 29 gennaio 2021, dei quali 7.486 risultano adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide. A decorrere dal 2012 la rilevazione dei dati di cassa del comparto Comuni e Province include anche le Unioni di Comuni e le Gestioni Commissariali sia provinciali che comunali. Le indicazioni settoriali sui flussi di cassa sono state elaborate sulla base dei dati SIOPE riferiti al 31 dicembre 2020, alla data di osservazione del 29 gennaio 2021. Si evidenzia che, al fine della predisposizione del conto di cassa di Comuni e Province per l'anno 2020 si è provveduto ad una ripartizione provvisoria, sulla base delle risultanze degli anni precedenti, degli importi da regolarizzare, pari al 2,6 per cento delle entrate e allo 0,5 per cento delle spese.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

I pagamenti per il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 10.947 milioni, di cui 7.813 milioni per la restituzione di anticipazioni di tesoreria e 491 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari (nel 2019 i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito ammontavano a 12.653 milioni, di cui 7.912 milioni per la restituzione di anticipazioni di tesoreria e 508 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 9.095 milioni, di cui 1.007 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A. e 7.149 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2019 il comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un totale di 10.661 milioni, di cui 1.519 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A e 7.950 milioni per anticipazioni di tesoreria).

Gli incassi hanno registrato, rispetto al 2019, una diminuzione di 811 milioni (-1,1%) imputabile alla flessione degli incassi correnti (-2.550 milioni, -3,9%), in gran parte legata all'attuale situazione sanitaria ed economica. In crescita gli incassi per operazioni finanziarie (+1.727 milioni) per l'effetto delle misure disposte dal D.L. 34 del 2020, art. 116, che ha concesso agli Enti locali anticipazioni di liquidità, da rimborsarsi con un piano di ammortamento di durata fino a trenta anni, per il pagamento dei loro debiti commerciali. Si segnala la riduzione degli incassi tributari (-2.382 milioni, -6,1%) dovuta alle imposte indirette (-2.434 milioni, -7,4%) per effetto delle riduzioni e dei mancati introiti nonché delle sospensioni dei pagamenti, con particolare riferimento alla tassa smaltimento rifiuti, legati alla pandemia.

I trasferimenti dal Settore statale sono aumentati (+2.389 milioni, +24,8%) in conseguenza sia dell'aumento dei trasferimenti di parte corrente (+1.731 milioni) che di quelli in conto capitale (+658 milioni).

Analogamente alle entrate, anche le spese hanno registrato una diminuzione (-671 milioni, -0,9%) dovuta alla flessione dei pagamenti correnti (-1.146 milioni, -1,9%) e all'aumento di quelli in conto capitale (+448 milioni, +3,7%) e dei pagamenti per operazioni finanziarie (+27 milioni, +3,1%). La spesa per il personale ha registrato una diminuzione per effetto, tra l'altro, delle disposizioni sul lavoro agile nel periodo marzo-dicembre 2020 (-452 milioni, -3,1%). Anche la spesa per acquisto di beni e servizi è risultata in calo (-280 milioni, -0,9%) per effetto del *lockdown* sulle attività produttive e sui pagamenti per le erogazioni di servizi alla cittadinanza. Inoltre, sono diminuiti i trasferimenti allo Stato (-270 milioni, -8,2%) e la spesa per interessi, sia per la parte relativa alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. "gestione Tesoro" (-61 milioni), che per la parte relativa alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (-164 milioni), per effetto delle operazioni di sospensione dei mutui a seguito della pandemia e anche per gli interessi pagati ad imprese ed altri soggetti su mutui e finanziamenti a medio-lungo termine.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, l'andamento degli investimenti (+430 milioni, +3,8%) evidenzia il cambio di tendenza già riscontrato nel corso dell'anno 2019 e in via di consolidamento, malgrado la chiusura dei cantieri nel periodo di *lockdown*.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2018	2019	2020	2019/2018	2020/2019	2019/2018	2020/2019
Incassi correnti	239.932	242.670	244.530	2.738	1.860	1,1	0,8
Tributari	104.128	105.931	97.488	1.803	-8.443	1,7	-8,0
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	110.305	109.539	122.818	-766	13.279	-0,7	12,1
Trasferimenti da altri soggetti	1.437	1.189	2.064	-248	875	-17,3	73,6
da Famiglie	199	156	314	-43	158	-21,7	101,1
da Imprese	1.219	1.009	1.728	-210	719	-17,2	71,3
da Estero	19	24	22	5	-2	26,3	-8,3
Altri incassi correnti	24.061	26.011	22.160	1.950	-3.851	8,1	-14,8
Incassi in conto capitale	9.788	9.962	10.938	173	976	1,8	9,8
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	5.016	5.350	6.678	334	1.329	6,7	24,8
Trasferimenti da altri soggetti	3.042	3.202	3.027	160	-175	5,3	-5,5
da Famiglie	210	221	218	11	-3	5,3	-1,4
da Imprese	2.384	2.480	2.234	96	-246	4,0	-9,9
da Estero	448	501	575	53	74	11,8	14,8
Altri incassi in conto capitale	1.731	1.410	1.233	-320	-177	-18,5	-12,6
Incassi partite finanziarie	1.909	2.010	3.186	101	1.176	5,3	58,5
Incassi finali	251.629	254.642	258.655	3.013	4.013	1,2	1,6
Pagamenti correnti	225.515	226.081	227.995	566	1.913	0,3	0,8
Personale in servizio	64.665	64.688	66.044	23	1.356	0,0	2,1
Acquisto di beni e servizi	111.718	114.000	114.421	2.282	421	2,0	0,4
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	8.741	7.354	5.251	-1.387	-2.102	-15,9	-28,6
Trasferimenti ad altri soggetti	18.647	18.955	20.882	309	1.926	1,7	10,2
a Famiglie	6.993	7.329	8.161	337	832	4,8	11,3
a Imprese	11.648	11.619	12.713	-29	1.094	-0,2	9,4
a Estero	6	7	8	1	1	16,7	14,3
Interessi passivi	4.613	4.387	4.065	-226	-323	-4,9	-7,4
Altri pagamenti correnti	17.131	16.696	17.332	-434	635	-2,5	3,8
Pagamenti in conto capitale	20.769	22.453	24.712	1.683	2.259	8,1	10,1
Investimenti fissi lordi	14.078	15.682	16.378	1.604	695	11,4	4,4
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	418	519	644	100	125	24,0	24,0
Trasferimenti ad altri soggetti	4.523	4.381	6.083	-142	1.702	-3,1	38,8
a Famiglie	746	784	853	37	69	5,0	8,8
a Imprese	3.752	3.573	5.202	-179	1.630	-4,8	45,6
a Estero	25	25	28	0	3	0,1	11,9
Altri pagamenti in conto capitale	1.750	1.870	1.607	120	-262	6,9	-14,0
Pagamenti partite finanziarie	2.882	2.458	4.077	-424	1.619	-14,7	65,9
Pagamenti finali	249.166	250.992	256.783	1.825	5.792	0,7	2,3
Saldo di parte corrente	14.417	16.589	16.536	2.172	-53		
Saldo primario	7.076	8.037	5.936	961	-2.101		
Saldo	2.463	3.650	1.871	1.188	-1.779		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA IV.1-7 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019
Incassi correnti	13,5	13,5	14,8	0,0	1,3
Tributari	5,9	5,9	5,9	0,0	0,0
Contributi sociali	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,2	6,1	7,4	-0,1	1,3
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	1,4	1,5	1,3	0,1	-0,1
Incassi in conto capitale	0,6	0,6	0,7	0,0	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,4	0,0	0,1
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
Incassi finali	14,2	14,2	15,7	0,0	1,4
Pagamenti correnti	12,7	12,6	13,8	-0,1	1,2
Personale in servizio	3,7	3,6	4,0	0,0	0,4
Acquisto di beni e servizi	6,3	6,4	6,9	0,1	0,6
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	1,1	1,1	1,3	0,0	0,2
a Famiglie	0,4	0,4	0,5	0,0	0,1
a Imprese	0,7	0,6	0,8	0,0	0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	1,0	0,9	1,0	0,0	0,1
Pagamenti in conto capitale	1,2	1,3	1,5	0,1	0,2
Investimenti fissi lordi	0,8	0,9	1,0	0,1	0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,3	0,2	0,4	0,0	0,1
a Famiglie	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
a Imprese	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	0,2	0,1	0,2	0,0	0,1
Pagamenti finali	14,1	14,0	15,5	-0,1	1,5
Saldo di parte corrente	0,8	0,9	1,0	0,1	0,1
Saldo primario	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,1
Saldo	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,1
PIL (1)	1.771.566	1.790.942	1.651.595		

(1) Fonte ISTAT Pil e indebitamento AP - 01 marzo 2021

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**Enti di previdenza e assistenza sociale**

Il conto consolidato degli Enti previdenziali ha registrato nel 2020 trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche per 161.106 milioni, in aumento di 45.986 milioni rispetto al dato del 2019 (115.120 milioni). Il sensibile incremento osservato origina sostanzialmente dalle risorse stanziare nel corso del 2020 dal Governo al fine di finanziare interventi a sostegno di lavoratori e imprese (sotto forma di indennità, sgravi, integrazioni salariali e altre misure) per la riduzione dell'impatto economico e sociale dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Gli incassi contributivi del 2020 sono risultati pari a 222.644 milioni (-14.159 milioni, -6,0%). La riduzione riflette il peggioramento del quadro economico congiunturale nonché le misure adottate dal Governo per affrontare l'emergenza sanitaria.

Le entrate contributive dell'INPS sono state pari a 205.172 milioni (-13.747 milioni, -6,3%). Tale contrazione è da ricondursi, essenzialmente, all'andamento negativo delle entrate contributive del settore privato (-8,3%) per effetto sia del rallentamento dell'attività economica conseguente ai provvedimenti emergenziali adottati al fine di contenere la diffusione dell'epidemia, sia delle misure di sospensione degli adempimenti amministrativi e dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali disposte con i diversi interventi normativi introdotti nell'ordinamento a partire dal mese di marzo¹¹⁹. Le gestioni dei lavoratori dipendenti pubblici, non oggetto delle predette misure di sospensione, sono risultate in crescita dello 0,5 per cento rispetto al 2019.

I premi assicurativi dell'INAIL sono risultati pari a 7.461 milioni, importo sostanzialmente stabile rispetto al corrispondente periodo del 2019 (+52 milioni).

Le entrate contributive degli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata sono risultate pari a 10.011 milioni (-464 milioni). L'andamento osservato è influenzato anche dalle misure di sospensione dei versamenti contributivi deliberate dai singoli Enti.

I pagamenti per prestazioni istituzionali sono risultati pari a 373.926 milioni (+32.970 milioni, +9,7%). Tale crescita, ascrivibile sostanzialmente alle prestazioni erogate dall'Inps, riflette gli oneri correlati al Reddito di cittadinanza e al canale di pensionamento anticipato "Quota 100"¹²⁰, ai quali si aggiungono le maggiori prestazioni a sostegno del reddito erogate in relazione all'emergenza epidemiologica. In aggiunta a ciò, deve rilevarsi che, sempre nell'ambito degli interventi di contenimento della diffusione del COVID-19, dal mese di marzo è stata disposta una temporanea modifica della tempistica di pagamento dei trattamenti pensionistici e delle altre prestazioni sociali erogati attraverso il canale di Poste Italiane S.p.A., anticipando i pagamenti dall'ordinaria data del primo giorno lavorativo del mese di competenza agli ultimi giorni del mese

¹¹⁹Da ultimo, l'articolo 97 del Decreto legge n. 104 del 14 agosto 2020, convertito in legge, con modifiche dalla legge n. 126 del 13 ottobre 2020 ha disposto che i versamenti dei contributi sospesi ai sensi dei precedenti decreti (Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020; Decreto legge n. 23 dell'8 aprile 2020, convertito in legge, con modifiche, dalla legge n. 40 del 05 giugno 2020; Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito in legge, con modifiche, dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020) possano essere effettuati per il 50% dell'importo dovuto in unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o in 4 rate mensili a decorrere da settembre. Per la restante quota dell'importo dovuto, è previsto il versamento in forma rateale, fino ad un massimo di ventiquattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 gennaio 2021.

¹²⁰ I due istituti sono stati implementati a partire dal mese di aprile 2019; pertanto i costi per le prestazioni sono stati contabilizzati progressivamente a partire dalla seconda metà dell'anno.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

precedente¹²¹. La contabilizzazione anticipata (rispetto al mese di competenza) dei flussi di cassa relativi alla rata di pensioni pagata attraverso il canale postale determina una asimmetria nella tempistica dei pagamenti rispetto ai corrispondenti periodi del 2019, che rende non omogeneo il confronto fra le due annualità. Corretto per lo sfasamento dei pagamenti sopra illustrati, il tasso di crescita della spesa per prestazioni istituzionali risulterebbe pari all'8,3 per cento¹²².

Le prestazioni istituzionali erogate dall'INAIL sono risultate pari a 5.050 milioni (-2,9%).

La spesa per prestazioni sostenuta dagli Enti previdenziali privatizzati è risultata pari a 9.105 milioni (+1.641 milioni). Tale crescita è riconducibile prevalentemente agli oneri connessi all'erogazione delle indennità in favore degli iscritti alle Casse previdenziali previste dai diversi interventi normativi¹²³ al fine di ridurre l'impatto economico dell'emergenza epidemiologica, nonché dalle misure di sostegno del reddito introdotte autonomamente dalle Casse privatizzate con propri provvedimenti per le medesime finalità.

¹²¹ Ordinanze CDPC n. 652 del 19 marzo 2020, n. 680 dell'11 giugno 2020, n.684 del 24 luglio 2020, n.698 del 18 agosto 2020, n.708 del 22 ottobre 2020 e n.723 del 10 dicembre 2020.

¹²² La spesa per prestazioni del mese di dicembre comprende il pagamento anticipato delle rate di pensione pagate sul canale postale relative al mese di gennaio 2021 per effetto dell'anticipo della data di pagamento autorizzata con l'ordinanza della protezione civile n. 723 del 10 dicembre 2020.

¹²³ Da ultimo, l'articolo 13 del Decreto Legge 104, ha disposto l'erogazione di una indennità per il mese di maggio per gli iscritti alle Casse previdenziali di diritto privato, in misura pari a 1.000 euro. Gli oneri correlati sono stati anticipati, analogamente alle indennità previste per i mesi di marzo e aprile, da parte delle Casse, con rimborso delle somme rendicontate a valere sugli stanziamenti del bilancio dello Stato appositamente previsti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2019/2018	2020/2019
Incassi correnti	342.150	355.293	386.958	13.143	31.665	3,8	8,9
Tributari	0	0	0	0	0	-	-
Contributi sociali	229.379	236.803	222.644	7.424	-14.159	3,2	-6,0
Trasferimenti da Amministrazioni	109.600	115.120	161.106	5.520	45.986	5,0	39,9
Trasferimenti da altri soggetti	1	1	1	0	0	0,0	0,0
da Famiglie	0	0	0	0	0	-	-
da Imprese	1	1	1	0	0	0,0	0,0
da Estero	0	0	0	0	0	-	-
Altri incassi correnti	3.170	3.369	3.207	199	-162	6,3	-4,8
Incassi in conto capitale	355	179	161	-176	-18	-49,6	-10,1
Trasferimenti da Amministrazioni	0	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0	-	-
da Famiglie	0	0	0	0	0	-	-
da Imprese	0	0	0	0	0	-	-
da Estero	0	0	0	0	0	-	-
Altri incassi in conto capitale	355	179	161	-176	-18	-49,6	-10,1
Incassi partite finanziarie	452	595	426	143	-169	31,6	-28,4
Incassi finali	342.957	356.067	387.545	13.110	31.478	3,8	8,8
Pagamenti correnti	338.835	351.408	385.353	12.573	33.945	3,7	9,7
Personale in servizio	2.510	2.584	2.652	74	68	2,9	2,6
Acquisto di beni e servizi	1.457	1.620	1.678	163	58	11,2	3,6
Trasferimenti ad Amministrazioni	4.217	3.537	4.762	-680	1.225	-16,1	34,6
Trasferimenti ad altri soggetti	329.594	342.360	375.120	12.766	32.760	3,9	9,6
a Famiglie	328.053	340.956	373.926	12.903	32.970	3,9	9,7
a Imprese	1.519	1.404	1.194	-115	-210	-7,6	-15,0
a Estero	22	0	0	-22	0	-	-
Interessi passivi	24	23	41	-1	18	-4,2	78,3
Altri pagamenti correnti	1.033	1.284	1.100	251	-184	24,3	-14,3
Pagamenti in conto capitale	524	371	296	-153	-75	-29,2	-20,2
Investimenti fissi lordi	524	371	296	-153	-75	-29,2	-20,2
Trasferimenti ad Amministrazioni	0	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti ad altri soggetti	0	0	0	0	0	-	-
a Famiglie	0	0	0	0	0	-	-
a Imprese	0	0	0	0	0	-	-
a Estero	0	0	0	0	0	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	0	0	0	-	-
Pagamenti partite finanziarie	3.598	4.288	1.896	690	-2.392	19,2	-55,8
Pagamenti finali	342.957	356.067	387.545	13.110	31.478	3,8	8,8
Saldo di parte corrente	3.315	3.885	1.605	570	-2.280		
Saldo primario	24	23	41	-1	18		
Saldo	0	0	0	0	0		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA IV.1-9 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019
Incassi correnti	19,3	19,8	23,4	0,5	3,6
Tributari	-	-	-	-	-
Contributi sociali	12,9	13,2	13,5	0,3	0,3
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,2	6,4	9,8	0,2	3,3
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Famiglie	-	-	-	-	-
da Imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Estero	-	-	-	-	-
Altri incassi correnti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Incassi in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	-	-	-	-	-
Trasferimenti da altri soggetti	-	-	-	-	-
da Famiglie	-	-	-	-	-
da Imprese	-	-	-	-	-
da Estero	-	-	-	-	-
Altri incassi in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi finali	19,4	19,9	23,5	0,5	3,6
Pagamenti correnti	19,1	19,6	23,3	0,5	3,7
Personale in servizio	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
Acquisto di beni e servizi	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	18,6	19,1	22,7	0,5	3,6
a Famiglie	18,5	19,0	22,6	0,5	3,6
a Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Estero	0,0	-	-	-	-
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad altri soggetti	-	-	-	-	-
a Famiglie	-	-	-	-	-
a Imprese	-	-	-	-	-
a Estero	-	-	-	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	-	-	-	-	-
Pagamenti partite finanziarie	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,1
Pagamenti finali	19,4	19,9	23,5	0,5	3,6
Saldo di parte corrente	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,1
Saldo primario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	-	0,0	0,0	-	0,0
PIL (1)	1.771.566	1.790.942	1.651.595		

(1) Fonte ISTAT Pil e indebitamento AP - 01 marzo 2021

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**IV.2 PREVISIONI TENDENZIALI 2021-2024**

Per il 2021 si prevede un saldo del Settore pubblico pari a -175.341 milioni (-10,1% del PIL), in peggioramento di 18.633 milioni rispetto al risultato del 2020 (-156.708 milioni, -9,5% del PIL). Nel 2022 si prevede un miglioramento del saldo di 77.091 milioni (-98.250 milioni, -5,4% del PIL).

Il peggioramento del saldo previsto per il 2021 è riconducibile a un aumento degli incassi finali (+52.139 milioni) inferiore rispetto a quello dei pagamenti finali (+70.773 milioni), mentre nel 2022 si prevedono sempre in crescita gli incassi finali (+38.909 milioni) ma in diminuzione i pagamenti finali (-38.181 milioni).

L'andamento dei pagamenti è influenzato sia da quelli correnti, in crescita nel 2021 (+34.430 milioni) e in diminuzione nel 2022 (-25.741 milioni), sia da quelli in conto capitale, la cui crescita è consistente nel 2021 (+23.044 milioni) e si conferma nel 2022 (+817 milioni).

In particolare, riguardo la parte corrente dei pagamenti:

- nel 2021 aumentano i trasferimenti alle famiglie (+9.128 milioni) principalmente nel sottosettore delle Amministrazioni centrali (+6.511 milioni) in parte per il Fondo per l'assegno universale e servizi alla famiglia¹²⁴ e in parte per la stabilizzazione del trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale. Nel 2022 si riduce (-4.220 milioni) il livello di spesa ipotizzato per il 2021 a causa della contrazione prevista nel comparto degli Enti previdenziali (-3.486 milioni) per le misure previste a normativa vigente¹²⁵ nonché per il progressivo miglioramento del mercato del lavoro e della situazione occupazionale;
- nel 2021 aumentano i trasferimenti alle imprese (+10.435 milioni), principalmente a causa degli ulteriori contributi a fondo perduto a favore dei soggetti che svolgono attività d'impresa¹²⁶. Si riduce il livello di spesa per il 2022 (-19.306 milioni);
- la spesa di personale nel 2021 (+5.433 milioni) sconta l'ipotesi di riparto delle risorse destinate alla remunerazione del personale impiegato per l'emergenza epidemiologica. Nel 2022 si conferma tale andamento (+7.002 milioni);
- i trasferimenti all'UE aumentano nel 2021 (+2.428 milioni) in conseguenza di una maggiore contribuzione al bilancio comunitario per l'incremento dei massimali di spesa previsto nel quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea;
- per l'acquisto di beni e di servizi si prevede che all'aumento nel 2021 (+3.678 milioni) seguirà una contrazione (-5.992 milioni) nel 2022;
- 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 rifinanziamento a tassi molto più bassi di quelli passati di una quota di debito in scadenza e di tassi previsti essere inferiori per il fabbisogno aggiuntivo.

¹²⁴ Il Fondo, istituito dalla Legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) è stato rifinanziato dalla Legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

¹²⁵ Inclusive le misure introdotte nel mese di marzo 2021 con i decreti legge n. 30 e 41 per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

¹²⁶ D.L. 41/2021.

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**

Per quanto riguarda i pagamenti in conto capitale:

- la spesa per investimenti fissi lordi è prevista in aumento (+10.944 milioni nel 2021 e +2.394 milioni nel 2022) prevalentemente per l'attuazione del programma *Next Generation EU*;
- i trasferimenti alle imprese aumentano nel 2021 (+12.492 milioni) per le previste misure di sostegno connesse all'emergenza epidemiologica, fra le quali si segnala un eccezionale ricorso alle agevolazioni fiscali nella forma di crediti d'imposta, per poi ridursi nel 2022 (-2.088 milioni).

La crescita degli incassi finali nel 2021 è influenzata in particolare dalla parte corrente (+48.995 milioni), così come quella ipotizzata nel 2022 (+37.494 milioni) e, nel dettaglio, dalle seguenti voci:

- gli incassi tributari sono previsti in aumento (+43.306 milioni nel 2021 e +11.748 milioni nel 2022), sia per il comparto del Settore statale (+29.306 milioni nel 2021 e +11.676 milioni per il 2022), dettagliatamente descritti per quanto riguarda la parte relativa al bilancio dello Stato nel Capitolo V, sia per quello degli Enti territoriali (+11.613 milioni nel 2021 e +201 milioni nel 2022). La previsione incorpora i recuperi delle imposte differite nel 2020 e riflette il miglioramento della congiuntura economica;
- gli incassi contributivi crescono nel 2021 (+1.405 milioni) e nel 2022 (+16.050 milioni) a causa del miglioramento del quadro macroeconomico ipotizzato. La previsione sconta, inoltre, le manovre previste a normativa vigente nonché il versamento dei contributi oggetto di sospensione nell'anno 2020 a seguito delle misure adottate per ridurre l'impatto economico dell'emergenza epidemiologica;
- i trasferimenti dalle famiglie, influenzati prevalentemente dalla previsione dei proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie istantanee, sono ancora previsti in contrazione nel 2021 (-465 milioni) ed in recupero nel 2022 (+2.158 milioni);
- i trasferimenti dall'estero si prevedono in aumento per l'anno 2021 (+6.719 milioni) e per il 2022 (+6.322 milioni) in particolare per le ipotesi di maggiori accrediti dall'Unione Europea in attuazione del programma di *Next Generation EU*;
- gli altri incassi sono in diminuzione nel 2021 (-1.196 milioni) poiché la previsione incorpora la minore distribuzione di dividendi dalla Banca d'Italia e dalle altre società partecipate dallo Stato.

Con riferimento alla previsione della spesa per interessi associata agli strumenti finanziari derivati, a fronte di un lieve incremento nell'anno in corso rispetto al 2020, si prospetta un andamento decrescente nel triennio successivo.

La spesa, stimata in circa 2,96 miliardi di euro nel 2021, è prevista in diminuzione a 2,84 miliardi nel 2022, per poi scendere ulteriormente a 2,7 miliardi nel 2023, fino ad attestarsi a 2,5 miliardi nell'ultimo anno di previsione.

L'incremento di circa 120 milioni nel 2021 rispetto al 2020 è dovuto principalmente alla dinamica del tasso Euribor, al quale sono indicizzati la maggior parte dei flussi a ricevere dei contratti swap in essere. La discesa di tale tasso, ancora più marcata negli ultimi mesi del 2020, con il raggiungimento di nuovi punti di minimo storico, e l'assenza di segnali di inversione di tendenza - almeno nel brevissimo periodo, comporteranno flussi in uscita di maggiore entità

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

per il Tesoro in corso d'anno, con un conseguente moderato aggravio della spesa complessiva.

Di converso, come già segnalato, la spesa per interessi è stimata in progressiva riduzione nei successivi periodi presi in considerazione, con miglioramenti annui (con base di riferimento il periodo precedente) preventivati al 3,7% nel 2022, al 5% nel 2023 e al 5,6% nel 2024. Ciò dipende in larga parte, oltre che dalla scadenza naturale di alcuni swap che incidono negativamente sui flussi netti a pagare per il Tesoro, anche dalle attese in rialzo per i fixing futuri del tasso Euribor, a partire dal 2022.

Per quanto attiene ai flussi finanziari da derivati aventi natura diversa da interesse - relativa a premi per opzioni o ristrutturazioni - si profila una sostanziale contrazione dai 450 milioni del 2020 ai 130 milioni del 2021, per poi annullarsi negli anni successivi.

Infine, a partire dal 2018, le stime di cassa relative a strumenti finanziari derivati includono il flusso atteso dei margini di garanzia scambiati con le controparti nell'ambito della gestione del *collateral* (ai sensi del decreto ministeriale n. 103382 del 20/12/2017). Le stime circa questa voce di spesa riguardano sia nuove operazioni, sia, selettivamente, contratti derivati già in essere ai sensi dell'art. 6 del citato decreto. A fronte di questa operatività, per il 2021 è prevista un'uscita complessiva netta di 2.400 milioni di euro, mentre per il successivo triennio (2022, 2023 e 2024) l'uscita complessiva netta di cassa è stimata rispettivamente in 2.050, 1.750 e 550 milioni di euro. La spesa per interessi sui margini di garanzia che si prevede di dover versare durante il periodo 2021-2024 è stata stimata in base all'andamento atteso del tasso Eonia, in progressiva crescita negli ultimi due anni del periodo in esame, sebbene sempre in territorio negativo. Per il 2021, si stima una spesa pari a circa 25,8 milioni di euro per cassa e a circa 26,9 milioni per competenza economica (criterio ESA 2010). Per gli anni successivi, l'importo previsto si collocherà intorno ai 38,8 e 42,4 milioni di euro per cassa e ai 39,6 e 42,5 milioni per competenza economica rispettivamente nel 2022 e nel 2023, per poi scendere a circa 33,2 milioni di euro (cassa) e circa 31,9 milioni (competenza) nel 2024.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Settore pubblico

TABELLA IV.2-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - PREVISIONI										
	Valori in milioni					In % di PIL				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Incassi correnti	792.455	841.450	878.945	917.502	933.538	48,0	48,4	47,9	48,2	47,5
Tributari	480.664	523.970	535.718	554.935	572.168	29,1	30,1	29,2	29,1	29,1
Contributi sociali	222.644	224.049	240.099	246.621	252.195	13,5	12,9	13,1	12,9	12,8
Trasferimenti da altri soggetti	36.624	42.104	50.704	63.033	55.436	2,2	2,4	2,8	3,3	2,8
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	12.927	12.462	14.620	15.139	15.288	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
<i>Trasferimenti da imprese</i>	11.979	11.205	11.326	11.285	11.364	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Trasferimenti da estero</i>	11.718	18.437	24.757	36.609	28.785	0,7	1,1	1,3	1,9	1,5
Altri incassi correnti	52.524	51.327	52.424	52.913	53.739	3,2	3,0	2,9	2,8	2,7
Incassi in conto capitale	7.318	10.778	12.407	6.847	6.868	0,4	0,6	0,7	0,4	0,3
Trasferimenti da altri soggetti	3.230	3.108	3.197	3.253	3.298	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	218	226	227	228	230	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.234	2.307	2.389	2.438	2.478	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	778	575	581	587	590	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	4.088	7.670	9.210	3.594	3.570	0,2	0,4	0,5	0,2	0,2
Incassi partite finanziarie	2.367	2.051	1.838	1.811	1.715	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	802.141	854.280	893.189	926.160	942.121	48,6	49,2	48,7	48,6	47,9
Pagamenti correnti	896.103	930.533	904.793	912.559	912.344	54,3	53,5	49,3	47,9	46,4
Personale in servizio	168.097	173.529	180.531	178.195	174.993	10,2	10,0	9,8	9,4	8,9
Acquisto di beni e servizi	146.157	149.835	143.842	145.419	144.568	8,8	8,6	7,8	7,6	7,4
Trasferimenti a altri soggetti	464.727	486.718	463.273	471.085	476.305	28,1	28,0	25,2	24,7	24,2
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	403.468	412.596	408.376	415.764	423.517	24,4	23,7	22,2	21,8	21,5
<i>Trasferimenti a imprese</i>	40.027	50.462	31.157	31.156	31.310	2,4	2,9	1,7	1,6	1,6
<i>Trasferimenti a estero</i>	21.232	23.660	23.740	24.165	21.478	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1
Interessi passivi	68.854	70.254	64.622	63.738	63.943	4,2	4,0	3,5	3,3	3,3
Altri pagamenti correnti	48.268	50.197	52.524	54.121	52.534	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7
Pagamenti in conto capitale	51.677	74.722	75.538	81.357	75.960	3,1	4,3	4,1	4,3	3,9
Investimenti fissi lordi	31.525	42.469	44.863	52.348	49.245	1,9	2,4	2,4	2,7	2,5
Trasferimenti a altri soggetti	17.603	30.677	28.621	26.932	24.152	1,1	1,8	1,6	1,4	1,2
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	1.534	2.069	2.000	1.980	1.860	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	15.508	28.000	25.912	24.287	21.690	0,9	1,6	1,4	1,3	1,1
<i>Trasferimenti a estero</i>	561	608	709	665	602	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	2.550	1.576	2.055	2.077	2.562	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	11.068	24.366	11.109	10.416	7.128	0,7	1,4	0,6	0,5	0,4
Pagamenti finali	958.848	1.029.621	991.440	1.004.333	995.431	58,1	59,2	54,0	52,7	50,6
Saldo di parte corrente	-103.648	-89.083	-25.848	4.943	21.195	-6,3	-5,1	-1,4	0,3	1,1
Saldo al netto delle partite finanziarie	-148.007	-153.026	-88.980	-69.567	-47.897	-9,0	-8,8	-4,8	-3,7	-2,4
Saldo primario	-87.854	-105.087	-33.628	-14.435	10.633	-5,3	-6,0	-1,8	-0,8	0,5
Saldo	-156.708	-175.341	-98.250	-78.173	-53.310	-9,5	-10,1	-5,4	-4,1	-2,7
Saldo del settore statale	-159.144	-178.268	-100.798	-80.582	-55.507	-9,6	-10,3	-5,5	-4,2	-2,8
PIL	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349					

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

Amministrazioni centrali

TABELLA IV.2-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - PREVISIONI										
	2020	Valori in milioni				in % di PIL				
		2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Incassi correnti	455.878	491.935	512.379	540.979	548.368	27,6	28,3	27,9	28,4	27,9
Tributari	383.176	414.866	426.412	442.182	456.827	23,2	23,9	23,2	23,2	23,2
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	9.968	11.095	11.558	11.741	11.848	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Trasferimenti da altri soggetti	34.559	40.321	48.890	61.188	53.559	2,1	2,3	2,7	3,2	2,7
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	12.613	12.228	14.384	14.900	15.047	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
<i>Trasferimenti da imprese</i>	10.250	9.675	9.767	9.696	9.745	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
<i>Trasferimenti da estero</i>	11.696	18.419	24.739	36.591	28.767	0,7	1,1	1,3	1,9	1,5
Altri incassi correnti	28.175	25.652	25.519	25.868	26.133	1,7	1,5	1,4	1,4	1,3
Incassi in conto capitale	3.541	7.056	8.297	2.702	2.654	0,2	0,4	0,5	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	644	474	474	474	474	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	203	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da estero</i>	203	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
Altri incassi in conto capitale	2.694	6.582	7.823	2.228	2.180	0,2	0,4	0,4	0,1	0,1
Incassi partite finanziarie	1.685	1.389	1.422	1.332	1.199	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	461.104	500.380	522.098	545.013	552.221	27,9	28,8	28,4	28,6	28,1
Pagamenti correnti	577.667	599.481	564.522	564.206	553.129	35,0	34,5	30,8	29,6	28,1
Personale in servizio	99.401	103.428	107.164	104.029	102.451	6,0	6,0	5,8	5,5	5,2
Acquisto di beni e servizi	30.057	33.033	29.793	29.965	29.005	1,8	1,9	1,6	1,6	1,5
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	283.879	279.444	264.807	267.558	263.686	17,2	16,1	14,4	14,0	13,4
Trasferimenti a altri soggetti	68.726	85.776	68.725	68.634	65.415	4,2	4,9	3,7	3,6	3,3
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	21.381	27.893	27.874	27.496	26.929	1,3	1,6	1,5	1,4	1,4
<i>Trasferimenti a imprese</i>	26.121	34.230	17.118	16.980	17.015	1,6	2,0	0,9	0,9	0,9
<i>Trasferimenti a estero</i>	21.224	23.653	23.733	24.158	21.471	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1
Interessi passivi	65.768	66.994	61.251	60.274	60.382	4,0	3,9	3,3	3,2	3,1
Altri pagamenti correnti	29.836	30.807	32.782	33.745	32.190	1,8	1,8	1,8	1,8	1,6
Pagamenti in conto capitale	33.991	57.287	55.304	56.724	52.263	2,1	3,3	3,0	3,0	2,7
Investimenti fissi lordi	14.851	21.580	20.824	23.346	21.491	0,9	1,2	1,1	1,2	1,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	6.678	10.203	10.388	11.097	10.683	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5
Trasferimenti a altri soggetti	11.520	25.394	23.829	22.032	19.389	0,7	1,5	1,3	1,2	1,0
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	681	1.127	1.035	1.005	875	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
<i>Trasferimenti a imprese</i>	10.306	23.665	22.091	20.368	17.918	0,6	1,4	1,2	1,1	0,9
<i>Trasferimenti a estero</i>	533	602	703	659	596	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	942	111	264	250	700	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	8.025	21.899	3.161	4.754	2.464	0,5	1,3	0,2	0,2	0,1
Pagamenti finali	619.683	678.667	622.988	625.684	607.855	37,5	39,0	33,9	32,9	30,9
Saldo di parte corrente	-121.788	-107.546	-52.143	-23.227	-4.761	-7,4	-6,2	-2,8	-1,2	-0,2
Saldo al netto delle partite finanziarie	-152.239	-157.778	-99.150	-77.250	-54.369	-9,2	-9,1	-5,4	-4,1	-2,8
Saldo primario	-92.812	-111.293	-39.638	-20.397	4.748	-5,6	-6,4	-2,2	-1,1	0,2
Saldo	-158.579	-178.287	-100.889	-80.671	-55.634	-9,6	-10,3	-5,5	-4,2	-2,8
PIL	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349					

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Amministrazioni locali

TABELLA IV.2-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - PREVISIONI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Incassi correnti	244.530	254.433	258.680	263.923	259.942	14,8	14,6	14,1	13,9	13,2
Tributari	97.488	109.104	109.306	112.753	115.341	5,9	6,3	6,0	5,9	5,9
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	122.818	120.277	123.180	124.467	117.500	7,4	6,9	6,7	6,5	6,0
Trasferimenti da altri soggetti	2.064	1.782	1.813	1.845	1.876	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	314	234	236	239	240	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1.728	1.530	1.559	1.587	1.618	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	22	18	18	18	18	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	22.160	23.270	24.381	24.859	25.225	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Incassi in conto capitale	10.938	14.571	14.891	15.684	15.338	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	6.678	10.203	10.388	11.097	10.683	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5
Trasferimenti da altri soggetti	3.027	3.108	3.197	3.253	3.298	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	218	226	227	228	230	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.234	2.307	2.389	2.438	2.478	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	575	575	581	587	590	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	1.233	1.260	1.307	1.334	1.357	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi partite finanziarie	3.186	1.258	1.264	1.292	1.299	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	258.655	270.262	274.834	280.900	276.578	15,7	15,5	15,0	14,7	14,1
Pagamenti correnti	227.995	236.991	235.026	238.601	236.787	13,8	13,6	12,8	12,5	12,0
Personale in servizio	66.044	67.435	70.676	71.467	69.840	4,0	3,9	3,8	3,8	3,6
Acquisto di beni e servizi	114.421	115.213	112.485	113.896	113.986	6,9	6,6	6,1	6,0	5,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.251	7.378	7.651	7.716	7.578	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti a altri soggetti	20.882	24.418	21.510	21.732	21.703	1,3	1,4	1,2	1,1	1,1
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	8.161	9.373	8.658	8.743	8.595	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
<i>Trasferimenti a imprese</i>	12.713	15.038	12.845	12.981	13.101	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7
<i>Trasferimenti a estero</i>	8	7	7	7	7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	4.065	4.314	4.184	4.683	4.645	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altri pagamenti correnti	17.332	18.233	18.520	19.108	19.035	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Pagamenti in conto capitale	24.712	27.906	30.326	35.440	34.089	1,5	1,6	1,7	1,9	1,7
Investimenti fissi lordi	16.378	20.219	23.134	28.102	26.854	1,0	1,2	1,3	1,5	1,4
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	644	474	474	474	474	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	6.083	5.283	4.792	4.901	4.764	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	853	942	965	975	985	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	5.202	4.335	3.821	3.919	3.772	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti a estero</i>	28	6	6	6	6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.607	1.930	1.926	1.963	1.998	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	4.077	2.420	6.843	4.361	3.378	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2
Pagamenti finali	256.783	267.317	272.196	278.401	274.254	15,5	15,4	14,8	14,6	14,0
Saldo di parte corrente	16.536	17.442	23.653	25.322	23.155	1,0	1,0	1,3	1,3	1,2
Saldo al netto delle partite finanziarie	2.762	4.108	8.218	5.567	4.403	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2
Saldo primario	5.936	7.259	6.822	7.181	6.969	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Saldo	1.871	2.946	2.639	2.499	2.324	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
PIL	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349					

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

Enti di previdenza

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Incassi correnti	386.958	386.762	385.151	393.205	401.935	23,4	22,3	21,0	20,6	20,5
Tributari	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Contributi sociali	222.644	224.049	240.099	246.621	252.195	13,5	12,9	13,1	12,9	12,8
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	161.106	159.212	141.673	143.137	146.231	9,8	9,2	7,7	7,5	7,4
Trasferimenti da altri soggetti	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da estero</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Altri incassi correnti	3.207	3.500	3.379	3.447	3.508	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Incassi in conto capitale	161	380	302	255	255	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da estero</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Altri incassi in conto capitale	161	380	302	255	255	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	426	583	0	0	0	0,0	0,0	-	-	-
Incassi finali	387.545	387.724	385.453	393.460	402.190	23,5	22,3	21,0	20,7	20,5
Pagamenti correnti	385.353	385.740	382.510	390.357	399.133	23,3	22,2	20,8	20,5	20,3
Personale in servizio	2.652	2.667	2.691	2.699	2.703	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Acquisto di beni e servizi	1.678	1.589	1.565	1.559	1.577	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	4.762	3.762	3.953	4.071	4.316	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a altri soggetti	375.120	376.524	373.038	380.719	389.187	22,7	21,7	20,3	20,0	19,8
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	373.926	375.330	371.844	379.525	387.993	22,6	21,6	20,3	19,9	19,7
<i>Trasferimenti a imprese</i>	1.194	1.194	1.194	1.194	1.194	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a estero</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Interessi passivi	41	41	42	42	43	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	1.100	1.157	1.222	1.267	1.307	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti in conto capitale	296	670	905	900	900	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	296	670	905	900	900	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti a imprese</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti a estero</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Pagamenti partite finanziarie	1.896	1.314	2.039	2.203	2.157	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti finali	387.545	387.724	385.453	393.460	402.190	23,5	22,3	21,0	20,7	20,5
Saldo di parte corrente	1.605	1.021	2.642	2.848	2.802	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo al netto delle partite finanziarie	1.470	731	2.039	2.203	2.157	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Saldo primario	41	41	42	42	43	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	0	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
PIL	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349					

V. BILANCIO DELLO STATO

V.1 RISULTATI DI SINTESI

Nell'esercizio finanziario 2020 la gestione di cassa del Bilancio statale ha registrato un saldo negativo per 225.484 milioni, a fronte di un disavanzo pari a 66.515 milioni nel 2019 (Tabella V.1-1). Gli incassi per entrate finali, pari a 519.051 milioni, sono più bassi di 25.064 milioni rispetto al 2019 e i pagamenti per spese finali, pari a 744.535 milioni, risultano incrementati di 133.906 milioni rispetto all'esercizio precedente.

TABELLA V.1-1 BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DI SINTESI DICEMBRE 2018-2020 (IN MILIONI DI EURO)

	2018	2019	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
INCASSI					
- Tributari	479.945	477.308	452.353	-24.955	-5,52
- Altri	65.735	66.807	66.698	-109	-0,16
Totale incassi	545.680	544.115	519.051	-25.064	-4,83
PAGAMENTI ⁽¹²⁷⁾					
- Correnti	522.946	571.499	646.336	74.837	11,58
- In conto capitale	38.696	39.131	98.199	59.069	60,15
Totale pagamenti	591.642	610.630	744.535	133.906	17,99
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	-45.962	-66.515	-225.484	-158.970	70,5

L'evoluzione degli aggregati di bilancio nel 2020 è influenzata dagli effetti della pandemia da Covid-19 sul contesto macroeconomico e dall'adozione di una serie di interventi normativi disposti dal Governo con carattere di urgenza¹²⁸ che, in coerenza con gli spazi di indebitamento autorizzati dal Parlamento, hanno determinato una significativa modifica delle previsioni iniziali di entrata e di spesa del bilancio. Ne risultano influenzati anche gli impegni e i pagamenti registrati nel 2020, anche in confronto ai corrispondenti valori del 2019.

V.2 ANALISI DEGLI INCASSI

Le entrate finali incassate nel 2020 (Tabella V.4-1) sono state, nel complesso, pari a 519.051 milioni, registrando una contrazione rispetto al precedente esercizio finanziario per 25.064 milioni (-4,6%), determinata principalmente dalla diminuzione delle entrate tributarie (-24.955 milioni).

¹²⁷ I dati dei pagamenti sono consolidati con le spese relative a P.C.M., Tar, Corte dei Conti, Agenzie fiscali.

¹²⁸ Quali il D.L. n.18/2020 (cd "Decreto Cura Italia"), che ha determinato un incremento del saldo netto da finanziare di 23.245 milioni, il D.L. n.23/2020 (cd "Decreto Liquidità"), il D.L. n.34/2020 (cd "Decreto Rilancio"), con effetti peggiorativi sul saldo netto da finanziare di 154.716 milioni, il D.L. n.104/2020 (cd "Decreto Rilancio Agosto"), con effetti peggiorativi sul saldo netto da finanziare di 30.899,9 milioni e il D.L. n. 137/2020 (cd "Decreto Ristori"), con effetti peggiorativi sul saldo netto da finanziare di 4.481,5 milioni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Per una maggiore significatività del raffronto, gli incassi contabilizzati a bilancio sono depurati e integrati per tener conto dei seguenti fattori:

- rettifica in riduzione per gli incassi di competenza di esercizi precedenti, contabilizzati rispettivamente nel 2020 (494 milioni), nel 2019 (527 milioni) e nel 2018 (647 milioni);
- integrazioni per giacenze relative alla Struttura di gestione (2.161 milioni per il 2020, 494 milioni per il 2019 e 527 milioni per il 2018) non contabilizzate entro il 31 dicembre;
- stima per il 2020 della quota di condono di spettanza dell'erario, pari complessivamente a 61 milioni, attribuibile per 49 milioni alle imposte dirette e per 12 milioni alle indirette;
- rettifica in riduzione, per l'anno 2020, di 204 milioni a seguito degli incassi per l'acconto IVA.

Gli incassi derivanti dall'integrazione delle predette rettifiche, al netto dei dietimi di interesse e di altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico pari a 954 milioni nel 2020, ammontano complessivamente a 519.621 milioni, con una riduzione di 23.273 milioni rispetto agli analoghi incassi calcolati per l'anno 2019 (Tabella V.4-2).

V.3 ENTRATE TRIBUTARIE

Per il comparto tributario, tenuto conto delle rettifiche operate, gli introiti ammontano a 453.877 milioni (477.340 milioni nel 2019), con una diminuzione di 23.463 milioni determinata, principalmente, dall'andamento particolarmente negativo del gettito delle imposte indirette.

Imposte dirette

Nella Tabella V.4-3 è riportato, nel dettaglio, l'andamento dei principali tributi diretti.

Con riferimento all'IRPEF, si evidenzia, complessivamente, una riduzione degli incassi (-2.002 milioni) nel 2020 rispetto a quanto registrato nel precedente anno. Considerando la composizione del gettito, la variazione negativa riguarda la quasi totalità delle componenti del tributo, con particolare riferimento alle ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti privati (-3.272 milioni), ai versamenti in acconto per autotassazione (-1.576 milioni) e a quelli derivanti da ruoli e altre attività di accertamento e controllo (per complessivi -1.431 milioni). Di contro, le ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti pubblici evidenziano un aumento per 5.446 milioni rispetto al 2019.

I versamenti dell'IRES registrano una flessione pari a 1.235 milioni rispetto al 2019, riconducibile principalmente alla contrazione dei versamenti derivanti da attività di accertamento e controllo (-1.230 milioni) e di quelli relativi all'acconto per autotassazione (-580 milioni), mentre aumentano le entrate derivanti dal saldo per autotassazione (+814 milioni).

Relativamente agli incassi legati alle ritenute sui redditi da capitale, si rileva un lieve incremento di gettito (+85 milioni).

Relativamente alle altre imposte dirette (Tabella V.4-2), l'incremento di gettito (+4.462 milioni) è da attribuire, principalmente, all'aumento delle entrate

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

derivanti dalle imposte sostitutive sui redditi da capitale e sulle plusvalenze, dalle imposte sostitutive sul valore dell'attivo dei fondi pensione e dalle imposte sostitutive dei redditi dovute dai soggetti che si avvalgono del regime fiscale delle attività marginali.

Imposte indirette

Il comparto delle imposte indirette (Tabella V.4-4) ha registrato un andamento particolarmente negativo (-24.456 milioni), quale conseguenza della contrazione registrata dalle principali categorie di imposte.

Le motivazioni di tale contrazione sono da ricondursi all'adozione di misure di contenimento emanate nel corso del 2020 per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e al conseguente deterioramento delle condizioni macroeconomiche, con evidenti impatti sul gettito del comparto in esame.

Relativamente agli incassi delle imposte sugli affari (-14.585 milioni), la riduzione è dovuta all'andamento particolarmente negativo del gettito dell'IVA (-12.580 milioni) (Tabella V.4-5). Gli incassi del tributo hanno risentito, altresì, delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 18 del 2020, che ha previsto il rinvio dei versamenti per i soggetti appartenenti ai settori di attività maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria, e nel decreto legge n. 104 del 2020, con il quale è stata concessa la sospensione dei versamenti di imposta, permettendo il pagamento rateizzato, senza applicazione di sanzioni ed interessi.

Anche le restanti imposte sugli affari presentano una importante riduzione. In particolare, diminuzioni di gettito sono registrate per i versamenti relativi alle imposte di registro, di bollo e sostitutiva (-554 milioni), per l'imposta sulle assicurazioni (-428 milioni) e per le imposte sulle successioni e donazioni (-331 milioni).

Gli incassi delle imposte sulla produzione evidenziano una diminuzione (-4.849 milioni) che ha interessato, in misura particolare, l'accisa sui prodotti energetici (-4.032 milioni) e quella sul gas metano (-527 milioni).

Il gettito relativo alla categoria Lotto, lotterie ed attività di gioco ha registrato una marcata contrazione (-5.120 milioni), tra cui si evidenzia la riduzione degli incassi relativi al gioco del lotto e superenalotto (-1.764 milioni), nonché di quelli del prelievo unico erariale sugli apparecchi di gioco (-3.382 milioni), ricompreso nelle altre entrate della categoria.

Le imposte relative ai generi di monopolio si contraddistinguono, invece, per una crescita del relativo gettito, seppure modesta (+98 milioni).

V.4 ENTRATE NON TRIBUTARIE

Le entrate non tributarie, al netto dei dietimi di interesse e di altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico i cui incassi sono passati da 1.250 milioni nel 2019 a 954 milioni nel 2020, nel 2020 si attestano a 65.744 milioni, in aumento per 190 milioni rispetto al 2019 (Tabella V.4-2).

Registrano una variazione positiva i trasferimenti in conto capitale da altri enti pubblici (+1.518 milioni), determinata dai versamenti straordinari a favore

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

del bilancio dello Stato per garantire la copertura degli oneri di specifiche disposizioni normative¹²⁹.

Diversamente, gli incassi relativi ai trasferimenti correnti hanno registrato una forte contrazione (-3.311 milioni), nei quali si evidenziano, rispetto al precedente anno, minori rimborsi quali contributo alla finanza pubblica degli enti territoriali, principalmente da parte delle regioni a statuto speciale, e minori trasferimenti provenienti dalle famiglie.

In riduzione anche i proventi relativi alla vendita di beni e servizi (-491 milioni) e gli incassi derivanti da dividendi e utili (-271 milioni).

TABELLA V.4-1 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2018-2020 (IN MILIONI DI EURO)

	2018	2019	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE	258.279	255.623	256.381	758	0,3
- IRPEF	194.467	192.772	190.602	-2.170	-1,1
- IRES	35.541	35.646	34.368	-1.278	-3,6
- Ritenute sui redditi da capitale	8.362	8.129	8.221	92	1,1
- Ritenuta sui dividendi	1.169	1.729	1.719	-10	-0,6
- Rivalutazione beni d'impresa	9	391	79	-312	-79,8
- Altre ⁽¹³⁰⁾	18.731	16.956	21.392	4.436	26,2
IMPOSTE INDIRECTE	221.666	221.685	195.972	-25.713	-11,6
AFFARI	162.943	162.046	146.495	-15.551	-9,6
di cui:					
- IVA	139.191	138.841	125.453	-13.388	-9,6
- Registro, bollo e sostitutiva	12.436	11.632	10.888	-744	-6,4
PRODUZIONE	34.156	34.137	28.991	-5.146	-15,1
di cui:					
- Oli minerali	25.670	25.383	21.348	-4.035	-15,9
MONOPOLI	10.587	10.562	10.660	98	0,9
di cui:					
- Tabacchi	10.515	10.548	10.602	54	0,5
LOTTO	13.980	14.940	9.826	-5.114	-34,2
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE⁽¹³¹⁾	479.945	477.308	452.353	-24.955	-5,2
ALTRE ENTRATE	65.735	66.807	66.698	-109	1,6
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	2.007	1.831	1.810	-21	-1,1
- Trasferimenti correnti	38.653	37.456	33.978	-3.478	-9,3
- Risorse proprie U.E.	4.629	4.627	4.046	-581	-12,6
- Vendita beni e servizi	4.448	3.532	3.099	-433	-12,3
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	1.441	805	2.323	1.518	188,6
- Dividendi e utili	2.398	3.312	3.041	-271	-8,2
TOTALE ENTRATE FINALI⁽¹³²⁾	545.680	544.115	519.051	-25.064	-4,6

¹²⁹ In particolare, si tratta dei versamenti disposti ai sensi del decreto legge n. 23 del 2020, contenente misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali; del decreto legge n. 137 del 2020, indicante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19; e del decreto legge n. 125 del 2020, contenente le misure urgenti connesse alla proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19.

¹³⁰ Comprende la quota di gettito IMU riservata allo Stato, pari a 3.623 milioni nel 2020.

¹³¹ Al netto delle risorse proprie U.E. contabilizzate tra le "Altre entrate" pari a 2.335 milioni di euro per il 2018, a 2.325 milioni di euro per il 2019 ed a 2.096 milioni di euro per il 2020.

¹³² Al netto del Fondo Ammortamento Titoli di Stato (pari a 2 milioni di euro per il 2018, a 0,3 milioni per il 2019 ed a 0,2 milioni di euro per il 2020) e delle somme versate per le differenze di cambio (pari a 29 milioni nel 2018, a 19 milioni nel 2019 e senza incassi nel 2020).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.4-2 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI RETTIFICATI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2018 – 2020 (IN MILIONI DI EURO)**

	2018	2019 ¹³³	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE ⁽¹³⁴⁾	258.230	255.610	256.603	993	0,4
- IRPEF	194.389	192.704	190.702	-2.002	-1,0
- IRES	35.532	35.652	34.417	-1.235	-3,5
- Ritenute sui redditi da capitale	8.630	8.135	8.220	85	1,0
- Ritenute sui dividendi	1.168	1.730	1.723	-7	-0,4
- Rivalutazione beni d'impresa	9	392	82	-310	-79,1
- Altre	18.502	16.997	21.459	4.462	26,3
IMPOSTE INDIRECTE	221.680	221.729	197.273	-24.456	-11,0
AFFARI	162.953	162.080	147.495	-14.585	-9,0
di cui:					
- IVA	139.174	138.845	126.265	-12.580	-9,1
- Registro, bollo e sostitutiva	12.442	11.646	11.092	-554	-4,8
PRODUZIONE	34.160	34.138	29.289	-4.849	-14,2
di cui:					
- Oli minerali	25.671	25.385	21.354	-4.032	-15,9
MONOPOLI	10.587	10.562	10.660	98	0,9
di cui:					
- Tabacchi	10.563	10.548	10.602	54	0,5
LOTTO	13.980	14.949	9.829	-5.120	-34,2
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	479.911	477.340	453.877	-23.463	-4,9
ALTRE ENTRATE ⁽¹³⁵⁾	64.738	65.554	65.744	190	0,3
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	2.011	1.829	1.786	-43	-2,4
- Trasferimenti correnti	38.543	37.289	33.978	-3.311	-8,9
- Risorse proprie U.E.	4.629	4.627	4.046	-581	-12,6
- Vendita beni e servizi	4.448	3.590	3.099	-491	-13,7
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	1.441	805	2.323	1.518	188,6
- Dividendi e utili	2.398	3.312	3.041	-271	-8,2
TOTALE ENTRATE FINALI ^{(136) (137)}	544.649	542.894	519.621	-23.273	-4,3

¹³³ Al netto delle rettifiche di quietanza operate per la devoluzione di gettito erariale alle regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia a seguito della revisione dei rispettivi statuti, per una riduzione complessiva di 1.076 milioni di euro per l'anno 2019.

¹³⁴ Comprende la quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, stimata in 61 milioni, attribuibile per 49 milioni alle imposte dirette e per 12 milioni alle indirette.

¹³⁵ Al netto delle retrocessioni e dietimi (capitolo 3240: pari a 997 milioni nel 2018, a 1.250 milioni nel 2019, e a 954 milioni nel 2020) e delle entrate da versare per la regolarizzazione delle differenze di cambio (capitolo 3243: pari a 29 milioni nel 2018, a 19 milioni del 2019, senza incassi nel 2020).

¹³⁶ Comprende le giacenze della Struttura di Gestione di competenza versate nel mese di gennaio dell'anno successivo (527 milioni per il 2018, 494 milioni per il 2019 e 2.161 milioni per il 2020), mentre è al netto della quota versamenti da parte della Struttura di Gestione, relativi ad anni precedenti (647 milioni per il 2018, 527 milioni per il 2019 e 494 milioni per il 2020).

¹³⁷ Comprende le ripartizioni della quietanza dell'acconto IVA.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.4-3 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE (IN MILIONI DI EURO)**

	2018	2019	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
IRPEF	194.389	192.704	190.702	-2.002	-1,0
Ruoli	2.738	1.388	822	-566	-40,8
Ritenute					
sui dipendenti pubblici	73.995	73.909	79.355	5.446	7,4
sui dipendenti privati	80.187	80.625	77.353	-3.272	-4,1
d'acconto per redditi di lavoro autonomo	13.061	11.334	10.837	-497	-4,4
Versamenti					
a saldo per autotassazione	5.581	5.784	5.191	-593	-10,3
acconto per autotassazione	16.942	16.332	14.756	-1.576	-9,6
Accertamento con adesione	988	2.603	1.738	-865	-33,2
Altri versamenti	897	729	650	-79	-10,8
IRES	35.532	35.652	34.417	-1.235	-3,5
Ruoli	981	442	233	-209	-47,3
Versamenti					
a saldo per autotassazione	6.253	6.948	7.762	814	11,7
acconto per autotassazione	27.119	26.106	25.526	-580	-2,2
Accertamento con adesione	953	2.114	884	-1.230	-58,2
Altri versamenti	226	42	12	-30	-71,4
RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE	8.630	8.135	8.220	85	1,0
Ritenute sulle obbligazioni	84	79	67	-12	-15,2
sui depositi bancari	846	839	1.089	250	29,8
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D.Lgs. 1.4.96, n. 239	3.786	3.718	2.708	-1.010	-27,2
Altre ritenute	3.914	3.499	4.356	857	24,5

TABELLA V.4-4 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI RETTIFICATI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE INDIRETTE (IN MILIONI DI EURO)

	2018	2019	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
IMPOSTE INDIRETTE	221.680	221.729	197.273	-24.456	-11,0
AFFARI - di cui:	162.953	162.080	147.495	-14.585	-9,0
IVA	139.174	138.845	126.265	-12.580	-9,1
Registro, bollo e sostitutiva	12.442	11.646	11.092	-554	-4,8
Assicurazioni	3.806	4.245	3.817	-428	-10,1
Ipotecaria	1.683	1.604	1.470	-134	-8,4
Canone RAI	1.923	1.916	1.906	-10	-0,5
Conc. Governative	809	753	688	-65	-8,6
Successioni e donazioni	832	781	450	-331	-42,4
PRODUZIONE - di cui:	34.160	34.138	29.289	-4.849	-14,2
Oli minerali	25.671	25.385	21.354	-4.032	-15,9
Gas metano	3.477	3.593	3.066	-527	-14,7
Spiriti	640	652	602	-50	-7,7
Gas incond. raffinerie e fabb.	622	633	523	-110	-17,4
Energia elettrica	2.599	2.751	2.683	-68	-2,5
Sovrimposta di confine	20	17	12	-5	-29,4
MONOPOLI - di cui:	10.587	10.562	10.660	98	0,9
Tabacchi	10.563	10.548	10.602	54	0,5
LOTTO:	13.980	14.949	9.829	-5.120	-34,2
Provento del lotto e superenalotto	7.756	7.948	6.184	-1.764	-22,2
Altre	6.224	7.001	3.645	-3.356	-47,9

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.4-5 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI PER L'IVA (IN MILIONI DI EURO)**

	2018	2019	2020	Variazioni 2019/2018	
				Assolute	%
IVA contabilizzata a bilancio ⁽¹³⁸⁾	141.526	141.166	127.549	-13.617	-9,6
Scambi interni	102.994	108.799	99.770	-9.029	-8,3
Importazioni	14.291	13.929	10.379	-3.550	-25,5
Controlla automatizzato delle dichiarazioni	-	3.193	2.888	-305	-9,6
Ruoli	5.257	2.112	1.178	-934	-44,2
Accertamento con adesione	502	747	493	-254	-34,0
Riserva erariale	6.048	11	0	-11	-100,0
Split payment	12.434	12.375	12.841	466	3,8
RETTIFICHE E/O INTEGRAZIONI	-18	4	812	808	
Quota gettito	2017 imputata al bilancio 2018	-190			
	2018 imputata al bilancio 2019		-172		
	2019 imputata al bilancio 2020		-176		
Rettifica acconto IVA			-851		
Riparto nei mesi successivi a dicembre	172	176	1.839		
TOTALE IVA LORDA RETTIFICATA	141.508	141.170	128.361	-12.809	-9,1
IVA U.E.	-2.335	-2.325	-2.096		
TOTALE IVA NETTA ⁽¹³⁹⁾	139.173	138.845	126.265	-12.580	-9,1

V.5 ANALISI DEI PAGAMENTI

Nell'analisi che segue sono illustrati i pagamenti del bilancio dello Stato, relativi all'esercizio finanziario 2020, classificati nelle diverse categorie economiche in base al beneficiario e consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali al fine di allineare il conto di cassa del Settore statale con il conto economico del comparto Stato, elaborato dall'ISTAT secondo i criteri di contabilità nazionale.

Le spese finali ammontano nel 2020 a 744.535 milioni (Tabella V.5.1) con un aumento rispetto al 2019 di 133.906 milioni. La variazione è determinata da un forte incremento sia delle spese correnti, per 74.837 milioni (+13,1%), sia delle spese in conto capitale, per 59.069 milioni (+151%).

Come già precisato, l'andamento delle spese risente degli effetti dei decreti emanati per fronteggiare l'emergenza COVID-19.

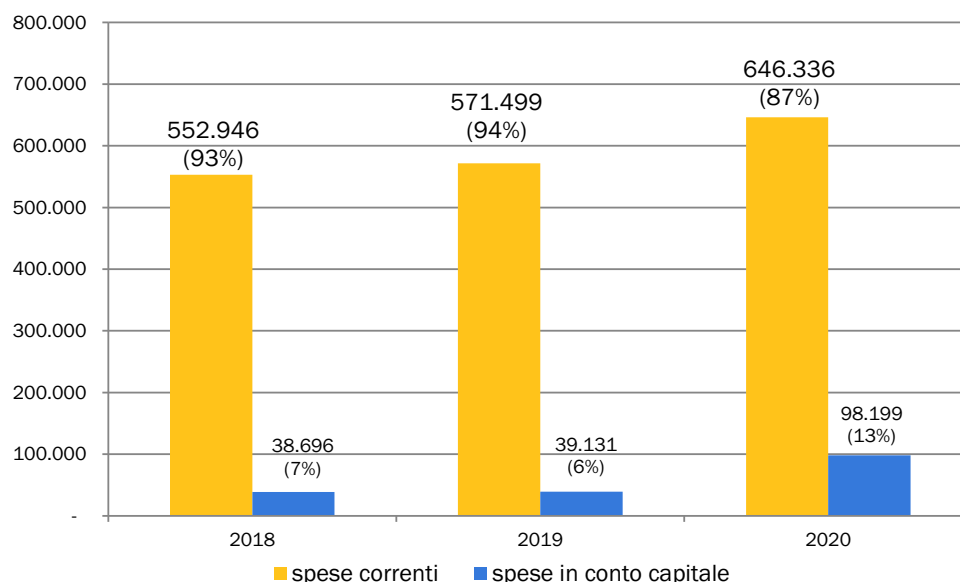
¹³⁸ Considera la quota italiana di finanziamento al bilancio comunitario che viene determinata mediante l'applicazione di un'aliquota di prelievo sulla base imponibile IVA nazionale armonizzata a livello U.E. (IVA U.E.).

¹³⁹ Al netto dell'IVA UE.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.5-1 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2018 – 2020 (IN MILIONI DI EURO)**

	2018	2019	2020	Variazioni 2019/2020	
				Differenze assolute	Differenze in termini %
PAGAMENTI CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	98.271	96.979	98.189	1.210	1,2
Consumi intermedi	15.509	15.374	15.416	42	0,3
IRAP	5.390	5.397	5.454	57	1,1
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	250.409	268.643	320.198	51.556	19,2
Amministrazioni centrali	4.687	4.804	6.894	2.090	43,5
Amministrazioni locali:	135.599	145.091	161.151	16.060	11,1
Regioni	113.692	124.223	132.028	7.805	6,3
Comuni e Province	13.753	12.469	20.261	7.792	62,5
Altre	8.155	8.399	8.862	463	5,5
Enti previdenziali e di assistenza sociale	110.123	118.747	152.153	33.405	28,1
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	17.479	15.335	21.881	6.545	42,7
ad imprese	8.640	9.675	22.557	12.882	133,1
ad estero	1.622	1.612	1.622	10	0,6
Risorse proprie UE	16.243	17.763	18.295	532	3,0
Interessi passivi e redditi da capitale	69.182	68.543	66.627	-1.915	-2,8
Poste correttive e compensative	69.117	71.318	75.008	3.690	5,2
Ammortamenti	381	469	444	-25	-5,3
Altre uscite correnti	701	391	645	254	64,9
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	552.946	571.499	646.336	74.837	13,1
PAGAMENTI DI CAPITALI					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.449	5.799	6.574	775	13,4
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	13.504	12.636	20.422	7.786	61,6
Amministrazioni centrali	8.915	7.552	13.999	6.447	85,4
Amministrazioni locali:	4.590	5.083	6.423	1.340	26,4
Regioni	1.483	1.505	2.048	543	36,1
Comuni e Province	2.739	3.106	3.735	629	20,3
Altre	368	473	640	167	35,3
Contributi agli investimenti a imprese	11.889	12.611	26.127	13.516	107,2
a famiglie e ISP	81	357	568	211	59,1
ad estero	413	526	528	2	0,4
Altri trasferimenti in conto capitale	1.909	2.792	3.400	609	21,8
Acquisizione di attività finanziarie	6.449	4.411	40.580	36.169	820,0
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	38.696	39.131	98.199	59.069	151,0
TOTALE PAGAMENTI FINALI	591.642	610.630	744.535	133.906	21,9

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**FIGURA V.5-1 SPESE CORRENTI E SPESE IN CONTO CAPITALE 2018-2020 - IN VALORI ASSOLUTI ED IN % SUL TOTALE DELLE SPESE FINALI**

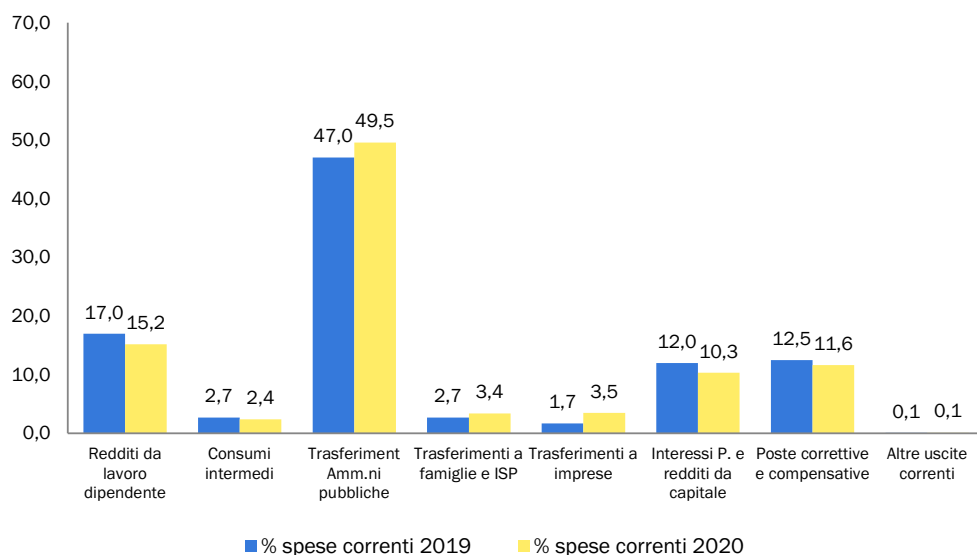
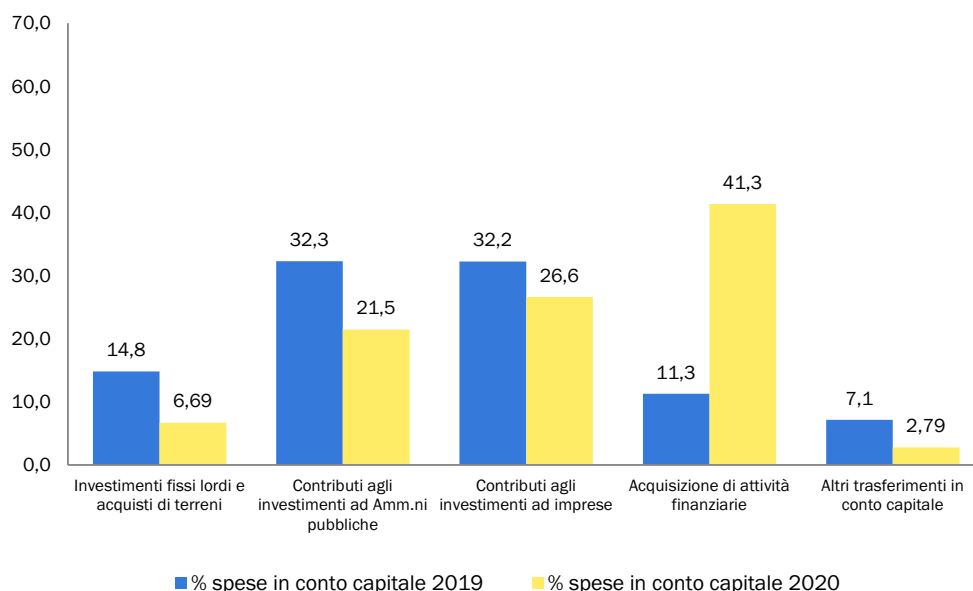
Sul totale delle spese correnti, oltre l'85% dei pagamenti si concentra nelle categorie relative ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (49,5%), ai redditi da lavoro dipendente (15,2%), alle poste correttive e compensative (11,6%) e agli interessi passivi e redditi da capitale (10,3%).

Tra le spese in conto capitale, prevalgono le acquisizioni di attività finanziarie (41,3%), i contributi agli investimenti alle imprese (26,6%) e alle amministrazioni pubbliche (21,5%).

Rispetto al 2019, aumenta la quota delle acquisizioni di attività finanziarie (dall'11,3% al 41,3%), soprattutto per effetto dei versamenti in tesoreria del Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese (31.000 milioni), la partecipazione allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare il rischio di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) per 1.000 milioni¹⁴⁰, le erogazioni del Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (2.089 miliardi)¹⁴¹.

¹⁴⁰ Art 36, comma 2 D.L. n.34/2020.

¹⁴¹ Istituito da art 115 comma 1 D.L. n. 34/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**FIGURA V.5-2 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE CORRENTI SUL TOTALE DELLE SPESE CORRENTI 2019 E 2020****FIGURA V.5-3 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE SUL TOTALE DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE 2019 E 2020**

I pagamenti per la **spesa corrente**, pari a 646.336 milioni, aumentano di 74.837 milioni rispetto al corrispondente periodo del 2019. Si registrano in particolare incrementi per:

- **trasferimenti a enti di previdenza** (+33.405 miliardi) che registrano maggiori pagamenti per gli interventi di sostegno al reddito (cassa integrazione, indennità una tantum, congedo parentale, bonus per

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

l'acquisto di servizi di baby sitting, ecc) previsti dai decreti per l'emergenza COVID-19 (circa 28.500 milioni), maggiori erogazioni del fondo per il reddito di cittadinanza (+3.300 milioni), legate ad un maggiore utilizzo del fondo¹⁴², maggiori trasferimenti per agevolazioni contributive (+2.000 milioni circa), legati ai maggiori stanziamenti, maggiori pagamenti relativi a "quota 100" (+2,2 miliardi) e maggiori trasferimenti a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali;

- **trasferimenti correnti alle imprese** (+12.882 milioni) per versamenti alla contabilità speciale per la regolazione contabile dei rimborsi, delle agevolazioni e dei crediti di imposta (contabilità speciale nr. 1778 Agenzia delle entrate-fondi di bilancio) per il contributo a fondo perduto ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA (circa 6.700 milioni)¹⁴³ e ai soggetti esercenti attività economiche e commerciali nei centri storici (500 milioni)¹⁴⁴, nonché per la regolazione dei crediti di imposta per canoni di locazione di immobili destinati all'esercizio dell'attività di impresa per complessivi 2.000 milioni circa¹⁴⁵, e per la regolazione dei crediti di imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite di esercizio (+1.300 milioni circa), in coerenza con i maggiori stanziamenti di bilancio, nonché trasferimenti a vario titolo alle imprese per fronteggiare l'emergenza COVID-19 per circa 1.400 milioni¹⁴⁶;
- **trasferimenti correnti alle regioni** (+7.805 milioni) riferiti principalmente ai contributi alle regioni previsti dai decreti per l'emergenza per complessivi 3.000 milioni circa¹⁴⁷, maggiori erogazioni del fondo sanitario nazionale (+2.200 milioni circa) su cui incidono i rifinanziamenti dei decreti per l'emergenza¹⁴⁸, nonché maggiori trasferimenti a titolo di compartecipazione all'IVA per circa 2.200 milioni, risultanti da un incremento dei pagamenti in conto competenza per

¹⁴² Il capitolo presenta nel 2020 uno stanziamento definitivo di cassa di circa 7.265 milioni, maggiore per circa 1.558 milioni rispetto allo stanziamento definitivo di cassa del 2019 (pari a circa 5.707 milioni). Inoltre, mentre nel 2019 i pagamenti, pari a circa 3.879 milioni, sono stati inferiori per circa 1.828 milioni rispetto allo stanziamento definitivo di cassa, nel 2020 lo stanziamento è stato quasi integralmente utilizzato (residuano 75,6 milioni).

¹⁴³ Di cui circa 6.200 milioni assegnati con articolo 25 D.L. 34/2020 e 500 milioni derivanti dalla riassegnazione delle risorse relative al cd. "bonus vacanze" versate in entrata (ai sensi dell'articolo 265, comma 9 D.L. 34/2020) in quanto eccedenti l'effettivo fabbisogno inerente la misura del "bonus vacanze".

¹⁴⁴ Articolo 59, comma 1 D.L. n. 104/2020.

¹⁴⁵ Articolo 65 D.L. 18/2020 e articolo 28 D.L. 34/2020.

¹⁴⁶ Tra questi si segnalano la compensazione dei danni subiti a causa dell'emergenza COVID-19 alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo (circa 200 milioni), i cofinanziamenti a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI (362 milioni), i contributi a fondo perduto agli esercizi della ristorazione (250 milioni), i pagamenti del fondo per il sostegno delle agenzie di viaggio e dei tour operator colpiti dalle misure di contenimento del covid-19 (circa 200 milioni).

¹⁴⁷ Tra questi si segnalano i pagamenti per 1.700 milioni del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle regioni (istituito dall'articolo 111 del D.L. 34/2020), il ristoro, per complessivi 448 milioni, in favore delle autonomie speciali e delle regioni a statuto ordinario che hanno maggiorato le aliquote fiscali, per le minori entrate derivanti dal mancato versamento del saldo-acconto IRAP (previsto dall'articolo 24, comma 4 del D.L. 34/2020), le misure per il settore del trasporto pubblico locale per circa 700 milioni (a fronte dei 900 milioni complessivamente stanziati dall'articolo 200 del DL "Rilancio" e dall'articolo 44, comma 1 del D.L. 104/2020).

¹⁴⁸ Articolo 18, comma 1 D.L. 18/2020 e articolo 1, comma 11 D.L. 34/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

circa 5.700 milioni (coerentemente con i maggiori stanziamenti di competenza disposti dai decreti per l'emergenza COVID per le esigenze di finanziamento della sanità e per la compensazione delle minori entrate derivanti dal mancato versamento del saldo-acconto IRAP¹⁴⁹) e da un decremento per circa 3.500 milioni dei pagamenti in conto residui principalmente per minori esigenze di ripiani di anticipazioni di Tesoreria di anni pregressi;

- **trasferimenti correnti agli enti locali** (+7.792 milioni) per maggiori trasferimenti del fondo di solidarietà comunale (+500 milioni circa), di cui 400 milioni disposti per fronteggiare l'emergenza alimentare dei comuni nell'ambito della crisi da COVID-19 e pagamenti dei fondi istituiti con i decreti per l'emergenza per complessivi 6.000 milioni circa¹⁵⁰;
- maggiori versamenti alla contabilità speciale per le compensazioni e i rimborsi di imposta (+4.000 milioni circa) coerentemente con i maggiori stanziamenti, nell'ambito delle **poste correttive e compensative**;
- versamenti alla contabilità speciale per la regolazione del trattamento integrativo relativo al cd. "cuneo fiscale" (5.426 milioni), parzialmente compensati dai minori versamenti per la regolazione del "bonus 80 euro", abrogato da luglio (-3.527 milioni), nonché versamenti di 1.677 milioni alla contabilità speciale per la regolazione del credito di imposta per i servizi offerti dalle imprese turistico ricettive (cd "bonus vacanze")¹⁵¹, versamenti di 880,5 milioni alla contabilità speciale per la regolazione del bonus ai lavoratori dipendenti per l'emergenza COVID-19¹⁵², trattamenti di integrazione salariale per l'emergenza COVID-19 ai percettori dell'assegno di solidarietà da fondi bilaterali per complessivi 1.900 milioni circa¹⁵³ e maggiori trasferimenti alle associazioni di volontariato a titolo di quota del 5 per mille (+400 milioni circa), a causa del pagamento di una doppia quota nel 2020, nell'ambito dei **trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private**;
- maggiori spese di funzionamento sostenute per fronteggiare l'emergenza COVID-19 (+700 milioni circa) di cui circa 400 milioni riferiti alle istituzioni scolastiche e 158 milioni al ristoro ai musei delle minori entrate da bigliettazione conseguenti l'adozione delle misure di contenimento del COVID-19, nell'ambito dei **consumi intermedi**.

¹⁴⁹ Articolo 24 D.L. 34/2020.

¹⁵⁰ Tra questi, il fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali per circa 5.200 milioni (finanziato per 3.500 milioni da art. 106 D.L. 34/2020 e per 1.670 milioni da art. 39, comma 1 DL 104/2020), il Fondo per i comuni dichiarati zona rossa per 200 milioni (art. 112, comma 1 DL 34/2020), i ristori per il mancato gettito da imposta di soggiorno, contributo di soggiorno o contributo di sbarco per 400 milioni (art. 180, comma 1 D.L. 34/2020 e art. 40 comma 1 D.L. 104/2020), da TOSAP per circa 170 milioni (art. 181, comma 5 D.L. 34/2020 e art. 109 D.L. 104/2020) e da IMU per il settore turistico per 162,5 milioni (art. 177, comma 2 D.L. "Rilancio" e art. 78, comma 5 D.L. "Scostamento Agosto").

¹⁵¹ Articolo 176 D.L. 34/2020. Ai sensi dell'articolo 265, comma 8 del D.L. 34/2020, che dispone il versamento all'entrata delle risorse trasferite in tesoreria e non più utilizzabili in quanto eccedenti l'effettivo fabbisogno, sono stati versati all'entrata 500 milioni giacenti nella contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate-fondi di bilancio" e non più utilizzabili per il bonus vacanze. Con decreto di variazione di bilancio i 500 milioni sono stati riassegnati al capitolo di spesa n. 3848 del MEF relativo al contributo a fondo perduto ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, che presentava una dotazione inferiore all'effettivo fabbisogno.

¹⁵² Articolo 63 D.L. 18/2020.

¹⁵³ Articolo 19, comma 6 D.L. 18/2020, articolo 68, comma 1 e 71 D.L. 34/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

I pagamenti relativi a **spese in conto capitale**, pari a 98.199 milioni, aumentano di 59.069 milioni rispetto al 2019.

L'incremento è principalmente attribuibile a:

- versamenti in tesoreria del Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese (31.000 milioni)¹⁵⁴ e del Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (circa 2.100 milioni)¹⁵⁵, partecipazione al fondo di garanzia pan europeo della BEI e allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare il rischio di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) per 1.000 milioni¹⁵⁶ nonché maggiori versamenti alla contabilità speciale per le garanzie da esposizione su derivati (+1.500 milioni), che risentono di variazioni compensative di 1.500 milioni miliardi dal fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connessi alle operazioni di ricorso al mercato, nell'ambito dell'**acquisizione di attività finanziarie**;
- maggiori **contributi agli investimenti alle imprese** (+13.516 milioni), derivanti principalmente da maggiori versamenti in Tesoreria del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (+7.300 milioni circa), rifinanziato dai decreti per l'emergenza COVID-19, maggiori versamenti alla contabilità speciale per la regolazione di crediti di imposta per complessivi 2.100 milioni circa¹⁵⁷, maggiori pagamenti a favore di Ferrovie (+2.000 milioni circa), coerentemente con i maggiori stanziamenti in conto competenza, nonché maggiori versamenti in tesoreria per contributi destinati ai finanziamenti dei contratti di sviluppo nel settore industriale (+1.040 milioni), in conseguenza dei rifinanziamenti disposti dai decreti per l'emergenza COVID-19¹⁵⁸ e integrazioni del fondo istituito dalla legge n.394/1981, gestito da SIMEST per la concessione di finanziamenti agevolati per l'internazionalizzazione delle imprese italiane (+1.050 milioni), in conseguenza dei rifinanziamenti disposti dai decreti per l'emergenza COVID-19¹⁵⁹;
- maggiori **spese per investimenti fissi lordi** (+775 milioni), di cui circa 500 milioni relativi a spese per la difesa e circa 300 milioni relativi a spese per il potenzialmente dei servizi di sicurezza e soccorso pubblico;
- maggiori **contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali** (+6.447 milioni), principalmente per i trasferimenti alla contabilità speciale del commissario straordinario per l'emergenza COVID-19 per

¹⁵⁴ Art. 1, comma 14 D.L. nr.23/2020 e art 31, comma 1 D.L. 34/2020.

¹⁵⁵ Art. 115, D.L. 34/2020.

¹⁵⁶ Art 36, comma 2 D.L. 34/2020

¹⁵⁷ Di questi, 1.500 milioni circa sono relativi ai crediti di imposta per attività di ricerca e sviluppo (il cui capitolo è stato rifinanziato dal provvedimento di assestamento per 2.200 milioni per l'adeguamento dello stanziamento all'effettivo utilizzo), circa 200 milioni sono riferiti ai crediti di imposta per investimenti in beni strumentali nelle strutture produttive nel Mezzogiorno e circa 200 milioni sono relativi ai crediti di imposta per l'acquisto di strumenti per la trasmissione telematica dei corrispettivi, in conseguenza dei maggiori stanziamenti.

¹⁵⁸ Art. 80, comma 1 D.L. 18/2020 e art 60, comma 2 D.L. 104/2020.

¹⁵⁹ Art. 54 bis comma 1 D.L. 18/2020 (350 milioni) e art. 48, comma 2 lett. a) D.L. 34/2020 (200 milioni), art. 91, comma 2 D.L. n.104/2020 (300 milioni), art. 6, comma 1 D.L 137/2020 (150 milioni) e art. 6bis, comma 14 D.L. 137/2020 (400 milioni).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

complessivi 3.000 milioni circa¹⁶⁰, nonché per i maggiori versamenti del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (+375 milioni), coerentemente con i maggiori stanziamenti, i maggiori versamenti a favore di ANAS (+700 milioni circa), principalmente in conto residui, e i maggiori pagamenti del Fondo sviluppo e coesione (+600 milioni circa), integrato con riparto del fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa.

V.6 RAFFRONTI TRA RISULTATI E PREVISIONI 2020**Incassi**

I risultati relativi agli incassi di bilancio per il 2020 sono posti a raffronto con le corrispondenti stime formulate lo scorso settembre in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento al DEF 2020.

Tale raffronto (Tabella V.6-1) evidenzia, per gli incassi finali, una variazione positiva di 7.105 milioni per effetto del maggior gettito realizzato, rispetto alle previsioni aggiornate, sia dal comparto delle entrate tributarie (+2.498 milioni, al netto dei condoni), sia degli altri incassi (+4.556 milioni).

In particolare, per le entrate di carattere tributario, si è registrato un andamento favorevole degli incassi per le imposte dirette (+5.773 milioni), parzialmente compensato dalla diminuzione registrata dalle imposte indirette (-3.276 milioni). Tra le imposte dirette, la variazione positiva è stata determinata principalmente dal miglior andamento degli incassi delle principali imposte: IRPEF (+3.764 milioni) e IRES (+2.707 milioni). Tra le imposte indirette relative alla categoria degli affari, gli incassi IVA e delle restanti imposte ricomprese nella medesima categoria hanno registrato un minor gettito rispetto alle stime (rispettivamente per 2.065 milioni e per 1.266 milioni), solo in parte assorbito dai migliori risultati relativi alle imposte di registro, bollo e sostitutiva (+989 milioni). Le imposte sulla produzione registrano complessivamente maggiori introiti realizzati rispetto alle stime (+610 milioni), principalmente per l'andamento positivo registrato dalle accise sul gas metano (+34 milioni) e dalle altre imposte di produzione (+794 milioni).

L'andamento del gettito per le imposte ricomprese nella categoria del Lotto, lotterie ed altre attività di gioco è risultato più sfavorevole rispetto alle attese (-1.534 milioni), in particolare per effetto del perdurare della crisi sanitaria che ha colpito fortemente il settore; anche il gettito delle imposte sui generi di monopolio ha registrato risultati inferiori alle previsioni, seppure in misura molto contenuta (-10 milioni).

Pagamenti

I pagamenti effettuati nell'anno 2020, consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato,

¹⁶⁰ Le risorse sono state trasferite dal fondo emergenze nazionali, rifinanziato dai vari decreti (articolo 18, comma 3 D.L. n.18/2020, articolo 14, comma 1 D.L. n.34/2020 e articolo 34, comma 1 D.L. n.104/2020) e dal capitolo del ministero della Salute, istituito in applicazione dell'articolo 2, comma 9 D.L. n.34/2020 per il finanziamento dell'incremento dei posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva e delle attrezzature sanitarie.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

dai Tar e dalle Agenzie fiscali ammontano a 744.535 milioni (Tabella V.6.1), inferiori di 95.668 milioni rispetto a quanto stimato con la Nota di aggiornamento al DEF 2020. In particolare, risultano minori sia le spese correnti, (-31.910 milioni), sia le spese in conto capitale, (-63.758 milioni).

Con riferimento ai **pagamenti correnti** (-31.910 milioni rispetto alle stime), si registrano spese inferiori per:

- **trasferimenti ad amministrazioni pubbliche** (-22.588 milioni), principalmente per il mancato trasferimento agli enti di previdenza di risorse assegnate con i decreti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, interamente scontate nelle stime;
- **trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private** (-2.894 milioni), a causa di minori trattamenti di cassa integrazione per i percettori di assegni di solidarietà da fondi bilaterali finanziati dai decreti COVID (-1.000 milioni circa), minori pagamenti in conto residui per la card diciottenni (-200 milioni circa), per la quale erano stati stimati prudenzialmente pagamenti in conto residui pari all'intera massa dei residui, minori oneri per rimborso spesa sanitaria all'estero, risarcimenti per danni trasfusionali e somme da corrispondere a titolo di equa riparazione per termine ragionevole del processo (-400 milioni complessivamente), per i quali era stato stimato un maggior riparto dal fondo per le spese obbligatorie, nonché minori spese per assistenza agli stranieri (-1.000 milioni circa), su cui incidono la mancata incorporazione nelle stime di riduzioni degli stanziamenti dovute alla copertura di provvedimenti normativi successivi alla formulazione delle stime e a variazioni compensative a favore di spese di funzionamento del ministero dell'interno e il minore utilizzo, rispetto al previsto, degli stanziamenti;
- **redditi da lavoro dipendente** (-1.517 milioni), principalmente in relazione al mancato rinnovo dei contratti del personale statale;
- **consumi intermedi** (-1.028 milioni), sui quali incidono, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza sostanzialmente allineati alle stime, i mancati versamenti all'entrata del bilancio dello Stato delle somme necessarie alla regolazione degli aggi del bingo tradizionale di competenza del 2020 (-200 milioni circa), nonché le minori spese di emissione e gestione dei prestiti a causa di minori esigenze per le provvigioni riconosciute in sede d'asta (-300 milioni circa), e le minori spese legate al funzionamento delle strutture per la sicurezza e il soccorso pubblico (-200 milioni circa), al funzionamento della giustizia (-200 milioni circa) e al funzionamento generale dei ministeri (-200 milioni circa);
- **poste correttive e compensative** (-1.062 milioni), principalmente per i mancati versamenti all'entrata del bilancio dello Stato delle somme necessarie alla regolazione delle vincite del bingo tradizionale (-800 milioni circa).

Con riferimento alla **spesa in conto capitale** (-63.758 milioni rispetto alle stime), si registrano spese inferiori per:

- **acquisizione di attività finanziarie** (-62.166 milioni), su cui incidono i minori pagamenti del Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

debiti certi, liquidi ed esigibili¹⁶¹ (-9.900 milioni), utilizzato a copertura per 5.260 milioni nel cd. “D.L. Ristori” approvato successivamente alla formulazione delle stime¹⁶², nonché le mancate erogazioni del Fondo “Patrimonio destinato” per 44.000 milioni¹⁶³, del Fondo per la costituzione di una società nel trasporto aereo per 3.000 milioni¹⁶⁴ e del Fondo “patrimonio PMI” per 3.500 milioni¹⁶⁵;

- **contributi agli investimenti alle imprese** (-1.833 milioni), su cui incidono i mancati versamenti alla contabilità speciale per i crediti di imposta per l’acquisto dei veicoli a bassa emissione di CO₂ (-600 milioni) e i mancati versamenti in tesoreria del fondo per la copertura delle garanzie assunte in relazione alle esposizioni di CDP (-500 milioni), oggetto di una variazione compensativa in riduzione a seguito della formulazione delle stime, e le mancate erogazioni dei fondi istituiti dai vari decreti emanati per fronteggiare l’emergenza COVID-19 per circa 400 milioni¹⁶⁶.

¹⁶¹ Istituito da art 115, comma 1 DL n.34/2020.

¹⁶² Art 34, comma 7, lettera r) DL n.137/2020.

¹⁶³ I mancati pagamenti sono dovuti alla mancata assegnazione di titoli di Stato a CDP per 44.000 milioni, prevista dall’articolo 27 del DL n. 34/2020, ai fini degli apporti di beni e rapporti giuridici per la costituzione di un “Patrimonio destinato” presso CDP finalizzato all’attuazione di interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano. Prevedendo di non attuare l’assegnazione dei titoli di Stato nel 2020 e di attuarla, a fronte dell’autorizzazione di cui all’articolo 27, comma 4-bis DL 104/2020, negli anni successivi, sono stati disposti stanziamenti di cassa nel DLB 2021-2023 per 24.500 milioni nel 2021, 7.000 milioni nel 2022 e 12.500 milioni nel 2023.

¹⁶⁴ Istituito in applicazione dell’art 202 del D.L. n.34/2020.

¹⁶⁵ A fronte di stanziamenti per 4.000 milioni previsti dall’art 26, comma 19 D.L. n. 34/2020 sono stati effettuati pagamenti per 500 milioni.

¹⁶⁶ Tra questi rientrano: il Fondo per il finanziamento di interventi connessi alle emergenze nei settori dello spettacolo, del cinema e dell’audiovisivo (finanziato per 150 milioni), oggetto di riparto a favore di capitoli che non hanno registrato pagamenti; il fondo per sostegno pubblico per l’ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni (con pagamenti scontati per 100 milioni), il fondo finalizzato all’erogazione di contributi per l’installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici (90 milioni).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-1 BILANCIO DELLO STATO: RAFFRONTO TRA I RISULTATI E LE STIME DI CASSA PER L'ANNO 2019 (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati 2020	Stime 2020	Scostamenti
	1	2	3=1-2
A. INCASSI FINALI	519.621	512.516	7.105
Tributari al netto condoni	453.712	451.214	2.498
Diretti:	256.447	250.674	5.773
- IRPEF	190.702	186.938	3.764
- IRES	34.417	31.710	2.707
- Ritenute sui redditi da capitale	8.220	8.246	-26
- Sostitutiva rivalutazioni beni impresa	82	1	81
- Imposte sostitutive ex L. 662/96	2.546	2.478	68
- Altre	20.480	21.301	-821
Indiretti	197.264	200.540	-3.276
- IVA ⁽¹⁶⁷⁾	126.265	128.330	-2.065
- Registro, bollo e sostitutiva	11.092	10.103	989
- Restanti affari	10.129	11.395	-1.266
- Gas metano	3.066	3.032	34
- Oli minerali	21.354	21.571	-218
- Altre imposte di produzione	4.870	4.076	794
- Monopoli	10.660	10.670	-10
- Lotto e lotterie netti	9.829	11.363	-1.534
Condoni	165	113	52
Altri incassi	65.744	61.189	4.556
B. PAGAMENTI ⁽¹⁶⁸⁾	744.535	840.204	-95.668
Correnti	646.336	678.246	-31.910
<i>di cui</i>			
- Redditi da lavoro dipendenti	98.189	99.706	-1.517
- Consumi intermedi	15.416	16.445	-1.028
- Trasferimenti a imprese	22.557	22.432	124
- Trasferimenti a famiglie	21.881	24.775	-2.894
- Trasferimenti A-P.	320.198	342.786	-22.588
- Risorse proprie UE	18.295	18.433	-138
- Interessi	66.627	69.004	-2.377
- Poste correttive e compensative	75.008	76.071	-1.062
In Conto Capitale	98.199	161.957	-63.758
<i>di cui</i>			
- Contributi investimenti imprese	26.149	27.982	-1.833
- Contributi investimenti A.P.	23.606	22.202	1.404
- Investimenti fissi	6.574	7.339	-765
- Acquisizioni di attività finanziarie	40.580	102.746	-62.166
DISAVANZO (-)/AVANZO (+)	-224.915	-327.688	102.773

¹⁶⁷ Al netto IVA UE.

¹⁶⁸ I risultati e le stime delle spese comprendono anche i consolidamenti delle spese (ivi inclusi i movimenti di tesoreria) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Le Disponibilità del bilancio statale per l'anno 2021**

Per la formulazione delle stime dei pagamenti del bilancio dello Stato consolidati con le spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, dei Tar e delle Agenzie fiscali, anche tenuto conto delle operazioni tramite Tesoreria statale, il quadro previsionale iniziale delle gestioni di competenza e di cassa definito dalla legge di bilancio per l'anno 2021 è integrato per tenere conto:

- 1) della consistenza presunta dei residui esistenti al 31 dicembre 2020, determinata sulla base delle informazioni di preconsuntivo più aggiornate;
- 2) degli effetti sul bilancio di specifiche disposizioni legislative adottate o perfezionate successivamente alla legge di bilancio;
- 3) delle principali riassegnazioni di entrate ai capitoli di spesa attuate nel corso dell'esercizio;
- 4) delle stime più aggiornate circa l'evoluzione prevista delle variabili macroeconomiche più rilevanti;
- 5) dei dati più aggiornati relativi ai risultati della gestione dell'esercizio di consuntivo.

Gli effetti della Legge di bilancio 2021-2023

La manovra di bilancio per il triennio 2021-2023¹⁶⁹ dispone interventi espansivi sul saldo netto da finanziare di competenza per 73.585 milioni, rispetto alle previsioni a legislazione vigente (Tabella V.6.2). Sul saldo di cassa, tali misure comportano un disavanzo di 70.453 milioni.

TABELLA V.6-2 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA – ANNO 2021

	Competenza	Cassa
Entrate tributarie	-3.275	-3.277
Altre entrate	1.725	1.725
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	-1.550	-1.552
Spese correnti (netto interessi)	26.223	26.223
Interessi	0	0
Spese in conto capitale	45.812	42.678
TOTALE SPESE FINALI (B)	72.035	68.901
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	-73.585	-70.453

La manovra sulle entrate

Nella successiva Tabella V.6-3 sono evidenziate le principali misure adottate con la manovra di bilancio per l'anno 2021 e i relativi effetti finanziari in termini di gettito.

In particolare, per le entrate tributarie, le nuove disposizioni introdotte con la legge n. 178 del 2020 comportano una perdita di gettito complessivamente stimata pari a 3.277 milioni di euro.

Tra i principali interventi, si evidenziano: la stabilizzazione a regime, a partire dal 2021, dell'ulteriore detrazione per redditi da lavoro dipendente,

¹⁶⁹ Legge 30 dicembre 2020 n. 178.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

introdotta dall'articolo 2, del decreto legge n.3 del 5 febbraio 2020, da cui sono attese minori entrate per 3.025 milioni nel 2021; l'equiparazione del trattamento fiscale dei dividendi e delle plusvalenze conseguiti da organismi di investimento collettivo di diritto estero, istituiti tra gli Stati membri dell'UE, con quelli realizzati dagli OICR istituiti in Italia, dalla quale si prevede una perdita di gettito pari a 206 milioni nel 2021; il rinvio dell'introduzione dell'imposta sul consumo di manufatti di plastica a singolo impiego e dell'imposta sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti, dalle quali viene stimata, rispettivamente, una perdita di gettito di 282 e di 322 milioni; l'esenzione, per l'anno 2021, della prima rata dell'imposta municipale propria per i settori del turismo e dello spettacolo ed altre misure urgenti per il settore turistico, per un effetto complessivo di minor gettito atteso di 135 milioni.

Incrementi di gettito tributario sono, invece, attesi nel 2021 dai seguenti interventi: la proroga degli incentivi per interventi volti al recupero di efficienza energetica, per il sisma bonus, il fotovoltaico e le colonnine di ricarica di veicoli elettrici, con effetti netti di recupero di gettito per 223 milioni nel primo anno a fronte dei maggiori investimenti; il rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzato con l'utilizzo del falso plafond IVA, da cui scaturiscono maggiori entrate per 207 milioni; la proroga della rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati, con incremento di gettito stimato in 206 milioni; l'introduzione di misure volte al contrasto delle frodi nel settore dei carburanti, dalle quali si stimano effetti positivi sul gettito per complessivi 172 milioni annui.

Per quanto attiene alle altre entrate, le misure previste dalla legge di bilancio determinano, per il 2021, maggiori introiti complessivi pari a 1.725 milioni, derivanti, principalmente, dagli incentivi fiscali per le operazioni di aggregazione fiscale (canone DTA), da cui si prevedono maggiori entrate per 309 milioni, nonché dal versamento in entrata per circa 1.504 milioni delle risorse, conservate in bilancio, di cui all'articolo 19, comma 9, del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 e di cui all'articolo 1, comma 11, del decreto legge n. 104 del 14 agosto 2020, riguardanti interventi di sostegno al reddito.

Tale evoluzione complessivamente positiva delle altre entrate risulta parzialmente compensata dalle minori entrate afferenti alla riduzione del contributo alla finanza pubblica a carico delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, definita con l'accordo sottoscritto in data 5 novembre 2020 per far fronte alla perdita di gettito connessa agli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-2019, con conseguenti minori versamenti a favore dello Stato per 100 milioni nel 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-3 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLE ENTRATE DELLA MANOVRA FINANZIARIA PER L'ANNO 2021**

<i>Legge 30 dicembre 2020 n. 178 (Legge di bilancio 2021)</i>	Importo
ENTRATE TRIBUTARIE	
Stabilizzazione a regime dal 2021 dell'ulteriore detrazione di lavoro dipendente	-3.025
Rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzato con utilizzo del falso plafond - IVA	207
Proroga della rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati	206
Contrasto alle frodi nel settore carburanti (accise su oli minerali, su carburanti e Iva)	172
Esenzione Iva per le cessioni vaccini e kit diagnostici Covid-19	-40
Fondi d'investimento esteri - equiparazione trattamento dividendi e plusvalenze	-206
Esenzione per l'anno 2021 dalla prima rata dell'imposta municipale propria per i settori del turismo e dello spettacolo e altre misure urgenti per il settore turistico	-135
Disposizioni in materia di imposta sul consumo di bevande edulcorate - Rinvio e modifiche <i>sugar tax</i>	-322
Disposizioni in materia di omogeneizzazione dell'imposizione fiscale dei tabacchi da inalazione senza combustione	77
Imposta sul consumo dei MACSI - rinvio e modifiche <i>plastic tax</i> e disposizioni per favorire i processi di riciclaggio del polietilentereftalato utilizzato negli imballaggi per alimenti	-282
Proroga incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici	223
Sospensione versamenti federazioni sportive nazionali, associazioni dilettantistiche, ecc.	-108
Proroga riqualificazione energetica, recupero edilizio e detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, bonus facciate, bonus verde	47
Riduzione della tassazione dei dividendi per gli enti non commerciali	-38
Altre	-54
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	-3.277
ALTRE ENTRATE	
Accordo Autonomie speciali - riduzione concorso alla finanza pubblica	-100
Versamento in entrata delle risorse di cui all'articolo 19, comma 9 DL 18/2020 e di cui all'articolo 1, comma 11 DL 104/2020 - interventi di sostegno al reddito, che restano acquisite all'erario	1.504
Incentivi fiscali alle operazioni di aggregazione aziendale (Canone DTA)	309
Rateizzazione dell'importo del canone mensile per la proroga delle concessioni Bingo	10
Altre	3
TOTALE ALTRE ENTRATE	1.725
TOTALE ENTRATE FINALI	-1.552

La manovra sulle spese

Le misure adottate per il 2021, con la manovra di finanza pubblica, determinano un incremento netto delle uscite pari a 72.035 milioni (Tabelle V.6-4 e V.6-4 bis). In particolare, l'incremento riguarda le spese correnti per 26.223 milioni e le spese in conto capitale per 45.812 milioni.

Tra le spese correnti rilevano: l'incremento del fondo per la cassa integrazione ordinaria per far fronte all'emergenza da COVID-19 per 5.334 milioni, i trasferimenti agli enti di previdenza per la compensazione delle minori entrate contributive derivanti dall'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (3.345 milioni), l'incremento del Fondo per l'assegno universale e servizi alla famiglia per complessivi 2.566 milioni, l'istituzione del Fondo per l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti per 1.000 milioni, l'istituzione del Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive per 500 milioni, l'incremento del livello del fabbisogno sanitario nazionale standard per 2.120 milioni, l'istituzione del Fondo per l'acquisto dei vaccini anti-Covid per 400 milioni, l'istituzione di Fondi per il potenziamento del trasporto scolastico necessario per

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

fronteggiare l'emergenza COVID-19 per complessivi 350 milioni. Sono state altresì rifinanziati interventi previsti in anni precedenti. Tra questi rilevano: il rifinanziamento del Fondo per il rinnovo dei contratti del personale statale per 400 milioni, il rifinanziamento delle missioni di pace per 800 milioni, il rifinanziamento del Fondo sociale per l'occupazione per 600 milioni, la proroga della cd. "opzione donna" e "Ape sociale" (con effetti di maggiore spesa per 171 milioni), l'incremento dell'assegno di natalità per 340 milioni, il rifinanziamento della card diciottenni per 150 milioni, il rifinanziamento del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali per 500 milioni e del "Fondo per la promozione integrata" per complessivi 610 milioni.

Tra gli interventi di spesa in conto capitale rilevano: l'istituzione del Fondo per l'attuazione dello strumento europeo *Next Generation EU* (32.767 milioni), l'adeguamento degli stanziamenti di bilancio per il cofinanziamento nazionale relativo agli interventi cofinanziati dall'Unione Europea per il periodo di programmazione 2021-2027 per 2.000 milioni, l'incremento del fondo per lo sviluppo e la coesione per complessivi 2.881 milioni. Tra gli interventi volti al sostegno delle imprese rilevano l'incremento per 1.085 milioni del fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici,¹⁷⁰ la proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (con effetti pari a 1.054 milioni), l'estensione della concessione di contributi in conto impianti per la realizzazione di programmi di investimento (cd. Nuova Sabatini), con effetti pari a 370 milioni, il rifinanziamento del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese per 300 milioni.

TABELLA V.6-4 EFFETTI SULLA SPESA DELLA MANOVRA 2021 PER CATEGORIE ECONOMICHE

	Importo Competenza
Redditi da lavoro dipendente	967
Consumi intermedi	842
Imposte pagate sulla produzione	23
Trasferimenti correnti ad AP	18.296
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	813
Trasferimenti correnti a imprese	2.512
Trasferimenti correnti a estero	67
Risorse proprie Cee	0
Interessi passivi e redditi da capitale	0
Poste correttive e compensative	79
Ammortamenti	0
Altre uscite correnti	2.624
TOTALE SPESE CORRENTI	26.223
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	753
Contributi agli investimenti ad AP	40.357
Contributi agli investimenti ad imprese	3.647
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	122
Contributi agli investimenti a estero	-50
Altri trasferimenti in conto capitale	760
Acquisizione di attività finanziarie	223
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	45.812
TOTALE SPESE	72.035

¹⁷⁰ Di cui all'articolo 2, comma 1 del D.L. n. 251/1981, convertito dalla legge n.394/1981.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2021 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 119/2018 PRESENTATO (IN MILIONI DI EURO)**

	Importo
1. MISURE DI CONTENIMENTO (A)	5.104
- Minori Spese correnti	2.411
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale	1.150
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	446
Riduzione fondo solidarietà comunale	200
Fondo reddito di cittadinanza	196
Accordo quadro tra il Governo, le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano	100
Riduzione del finanziamento del fabbisogno Servizio Sanitario Nazionale	117
Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, di cui all'articolo 1 della n. 440/1997	30
Altre minori spese correnti	172
- Minori spese in conto capitale	2.693
Riprogrammazione credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro	1.000
Fondo sviluppo e coesione	1.119
Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	250
Riduzione delle risorse riassegnate da proventi aste emissioni Co2	100
incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici- revisione stima effetti DL 34 e proroga al 2002 e 2023- Credito di imposta	190
Altre minori spese in conto capitale	34
2. INTERVENTI (B)	77.140
- Maggiori spese correnti	28.635
Fondo per cassa integrazione ordinaria - emergenza COVID-19	5.334
Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate	3.345
Esonero contributivo totale a carico dei datori da lavoro di giovani under 36	201
Contratto di espansione interprofessionale	189
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	3.012
Fondo per l'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti	1.000
Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive ed ammortizzatori sociali rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione Europea nell'ambito del programma React EU	500
Ape sociale e Opzione donna	171
Fondo sociale per l'occupazione	600
Assegno di natalità	340
Incremento del fondo per il reddito di cittadinanza	196
Ulteriori interventi in materia previdenziale	537
Incremento Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	168
Incremento livello del Fabbisogno sanitario nazionale standard	2.120
Fondo sanità vaccini	400
Interventi a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni	121
Estensione equiparazione a malattia del periodo trascorso in quarantena	336
Interventi a favore delle famiglie	373
Carta elettronica a favore dei 18enni	150
Credito di imposta fruiti da enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio	772
Fondo per la promozione integrata	610
Interventi per università e scuole	732
Interventi in materia di turismo, cultura e innovazione	711
Fondo per il sostegno dell'intero settore aeroportuale - COVID-19	500
Altri Interventi in materia di trasporti	336
Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali per ristoro perdita di gettito emergenza COVID 19	500
Rideterminazione del Fondo di solidarietà comunale	403
Trasporto scolastico - Comuni e Regioni	350
Incremento del Fondo per il risanamento finanziario dei comuni con deficit strutturale	100
Accordo quadro tra il Governo, le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano	300
Incremento risorse per rinnovo contratti personale statale	400
Rifinanziamento operazione "strade sicure" e "Terra dei Fuochi"	167

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2021 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 119/2018 PRESENTATO (IN MILIONI DI EURO)**

	Importo
Interventi in materia di assunzione a tempo determinato	575
Missioni di pace	800
PCM - Servizio civile	200
PCM Politiche disabilità - Fondo non autosufficienze	100
Politiche asilo	100
Incremento del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui articolo 1, comma 20 della legge n. 205/2017	160
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi	214
Altre maggiori spese di parte corrente	1.512
Di cui maggiori spese capitali:	48.505
Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU - Italia	32.767
Rideterminazione della dotazione del Fondo Sviluppo e Coesione	4.000
Cofinanziamento nazionale fondi strutturali europei per il ciclo di programmazione 2021-2027	2.000
Incremento del fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici, di cui all'articolo 2, comma 1 del D.L. n. 251/1981, convertito dalla legge n. 394/1981	1.085
Proroga del credito di imposta per gli investimenti nel mezzogiorno	1.054
Rifinanziamento Fondo per contributi per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO2	420
Estensione Nuova Sabatini	370
Fondo di garanzia PMI	300
Simest	250
Incremento Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo	240
Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)	200
Fondo per lo sviluppo ed il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150
Fondo per la crescita sostenibile	140
Agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico	100
Fondo d'investimento per gli interventi nel capitale di rischio delle PMI per piccole e medie imprese del settore aeronautico nazionale e della Green economy	100
Contributi per l'acquisto di apparecchiature di ricezione televisiva	100
Incremento Fondo di solidarietà nazionale-interventi indennizzatori per le aziende agricole di cui all'articolo 15 del dlgs n. 102/2004	70
Estensione credito d'imposta per gli investimenti in campagne pubblicitarie sulla stampa quotidiana e periodica anche online e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, di cui all'art. 57-bis, comma 1-ter, del decreto legge 50/2017	50
Made in Italy - programma straordinario	50
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER	300
Edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico	100
Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca	100
Istituzione Fondo per Interventi urgenti per i danni causati dagli eventi alluvionali verificatisi nel periodo 2019-2020	100
Sisma 2009	750
Incremento del Fondo " Programma sperimentale buono mobilità"	100
Province e Città metropolitane - Ponti e viadotti	150
Edilizia scolastica	100
Enti locali - messa in sicurezza edifici e territorio	600
Demanio e altro	80
MUR - Incremento del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 204/1998	65
Fondo garanzie Stato	500
PCM Innovazione	50
Fondo grandi progetti	50
Investimenti difesa	450
Mezzi Polizia di Stato e Vigili del Fuoco	49
Progetti telematica Polizia di Stato	49
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi	147
Altre maggiori spese di conto capitale	1.320
TOTALE MANOVRA NETTA (B-A)	72.035

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Il quadro di sintesi del bilancio dello Stato 2021 e stime di incassi e pagamenti**

Le Tabelle V.6-5 e V.6-6 espongono in sintesi il quadro previsionale, rispettivamente, di competenza e di cassa del 2021 e i principali fattori che lo definiscono. Le tavole riportano le previsioni di entrata e gli stanziamenti per la spesa indicati nel disegno di legge di bilancio, gli effetti determinati dalle misure disposte con la manovra di finanza pubblica, le ulteriori variazioni che si prevede possano essere apportate in corso di esercizio per i fatti di gestione (ad esempio riassegnazioni di entrate, variazioni di bilancio, etc.), nonché gli effetti degli emendamenti approvati in sede di conversione del decreto legge n. 137 del 2020 (c.d. “decreto Ristori”), del decreto legge n.41 del 2021 (cd. “Decreto Sostegni”) e dei principali provvedimenti normativi definitivamente approvati successivamente alla legge di bilancio.

In termini di competenza, il saldo finale del bilancio dello Stato integrato con gli effetti della manovra e degli ulteriori fattori già descritti, presenta un disavanzo di 230.298 milioni, come risultato di un ammontare di entrate finali pari a 587.437 milioni e di spese finali pari a 817.734 milioni.

In termini di cassa, il saldo finale delle autorizzazioni integrate presenta un disavanzo pari a 266.495 milioni. Le previsioni finali di incasso si attestano a 541.304 milioni (in particolare, quelle tributarie a 481.030 milioni e le altre entrate a 60.274 milioni), mentre le previsioni di spesa risultano pari a 807.799 milioni.

TABELLA V.6-5 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA E DELLE RELATIVE DISPONIBILITÀ - ANNO 2021

	Residui provvisori	DLB 2021	Variazioni effetti provvedimenti approvati dopo la presentazione del DDLB (*)	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2021	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CP 2021	Massa acquisibile/spendibile 2021
	1	2	3	4	5=2+3+4	6	7=5+6	8=7+1
Entrate tributarie	131.381	502.755	5.787	-3.275	505.267	0	505.267	636.648
Altre entrate (**)	121.595	72.972	17	1.725	74.714	7.456	82.170	203.765
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	252.976	575.727	5.804	-1.550	579.981	7.456	587.437	840.413
Spese correnti (netto interessi)	68.717	548.599	5.273	26.223	580.095	42.518	622.613	691.330
Interessi	41	81.507	0	0,00	81.507	-2.569	78.938	78.979
Spese In conto capitale	137.623	66.070	-22	45.812	111.860	4.324	116.184	253.806
TOTALE SPESE FINALI (B)	206.381	696.176	5.251	72.035	773.462	44.273	817.734	1.024.116
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	46.595	-120.449	553	-73.585	-193.481	-36.817	-230.298	-183.703

(*) Comprende le variazioni relative ai seguenti provvedimenti: modifiche emendative al D.L. 14 agosto 2020, n.104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n.126; D.L. 7 ottobre 2020, n.125, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2020, n.159; D.L. 28 ottobre 2020, n.137; D.L. 9 novembre 2020, n.149; D.L. 23 novembre 2020, n.154; D.L. 30 novembre 2020, n.157.

(**) Le risorse proprie U.E. sono contabilizzate tra le "Altre entrate" per 2.300 milioni di euro per il 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-6 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE AUTORIZZAZIONI E DELLE STIME DEGLI INCASSI E DEI PAGAMENTI - ANNO 2021 (IN MILIONI DI EURO)**

	Residui provvisori	DLB 2021	Variazioni effetti provvedimenti approvati dopo la presentazione del DDLB (*)	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2021	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CS 2021	STIME
	1	2	3	4	5=2+3+4	6	7=5+6	8
Entrate tributarie	131.381	476.025	6.030	-3.277	478.778	-553	478.225	481.030
Altre entrate (**)	121.595	56.694	193	1.725	58.612	7.025	65.637	60.274
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	252.976	532.719	6.223	-1.552	537.390	6.472	543.862	541.304
Spese correnti (netto interessi)	68.717	564.519	5.273	26.223	596.015	45.933	641.948	603.256
Interessi	41	81.507	0	0	81.507	-2.544	78.963	72.048
Spese In conto capitale	137.623	92.890	-269	42.678	135.299	13.871	149.170	132.495
TOTALE SPESE FINALI (B)	206.381	738.916	5.005	68.901	812.821	57.260	870.081	807.799
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	46.595	-206.197	1.218	-70.453	-275.431	-50.788	-326.219	-266.495

(*) Comprende le variazioni relative ai seguenti provvedimenti: modifiche emendative al D.L. 14 agosto 2020, n.104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n.126; D.L. 7 ottobre 2020, n.125, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2020, n.159; D.L. 28 ottobre 2020, n.137; D.L. 9 novembre 2020, n.149; D.L. 23 novembre 2020, n.154; D.L. 30 novembre 2020, n.157.

(**) Le risorse proprie U.E. sono contabilizzate tra le "Altre entrate" per 2.300 milioni di euro per il 2021.

Nella tabella successiva è riportato il confronto tra i risultati aggregati di incassi e di pagamenti di bilancio 2020 e le stime per il 2021 (Tabella V.6-7).

TABELLA V.6-7 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE GESTIONI DI CASSA 2020 (RISULTATI) E 2021 (STIME) (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati 2020	Stime 2021	Variazioni 2021/2020	
			Absolute	%
INCASSI				
- Tributarie	453.877	481.030	27.153	6,0
- Altri	65.744	60.274	-5.470	-8,3
Totale incassi	519.621	541.304	21.683	4,2
PAGAMENTI ⁽¹⁷¹⁾				
- Correnti	646.336	675.304	28.968	4,5
- In conto capitale	98.199	132.495	34.296	34,9
Totale pagamenti	744.535	807.799	63.264	8,5
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	-224.915	-266.495	-41.581	18,5

Stime incassi 2021

Le entrate finali per il 2021, al netto delle retrocessioni e dei dietimi di interessi, sono stimate in 541.304 milioni, con un recupero di gettito, rispetto ai risultati del 2020, di 21.683 milioni (+4,2%), imputabile principalmente alla migliore evoluzione attesa per gli incassi tributari (+27.120 milioni, al netto dei condoni), a fronte di una flessione stimata per le entrate non tributarie (-5.470 milioni).

Le variazioni relative ai principali tributi sono evidenziate nella Tabella V.6-8.

Per le imposte dirette, la stima degli incassi attesi per il 2021 è caratterizzata da un generale aumento per complessivi 7.635 milioni; sono interessati da tale incremento l'IRPEF (+5.245 milioni), l'IRES (+1.296 milioni) e

¹⁷¹ I risultati e le stime delle spese comprendono anche i consolidamenti delle spese (ivi inclusi i movimenti di tesoreria) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

anche le altre imposte dirette (+1.171 milioni), mentre per le ritenute sui redditi di capitale è attesa una contenuta flessione di gettito (-77 milioni).

Per le imposte indirette si stima un andamento più favorevole rispetto al 2020 (+19.486 milioni), in particolare per la categoria degli Affari, per effetto dell'andamento positivo di gettito previsto per l'IVA (+12.773 milioni), così come delle altre entrate ricomprese nella categoria. L'incremento atteso interessa anche le principali imposte sulla produzione, sia per gli incassi delle accise sugli oli minerali (+1.534 milioni), sia per quelli relativi all'accisa sul gas metano (+111 milioni). Per la categoria del Lotto e delle attività di gioco, si stima per il 2021 un significativo recupero degli incassi rispetto ai risultati del 2020 (+2.617 milioni). In lieve flessione, invece, gli incassi relativi alle entrate da Monopoli (-54 milioni).

Per le entrate di natura non tributaria, la stima degli incassi per il 2021 prevede una contrazione di gettito (-5.470 milioni), quale risultante della riduzione degli incassi di natura corrente, in particolare per i proventi da redditi di capitale, nonché di quelli di natura finanziaria relativi, in particolare, al rimborso di anticipazioni.

TABELLA V.6-8 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI REALIZZATI NEL 2020 E STIMATI PER IL 2021 (IN MILIONI)

	Risultati 2020	Stime 2021	Variazioni (stime- risultati)	
			Absolute	%
A. INCASSI FINALI	519.621	541.304	21.683	4,2
- Tributari al netto condoni	453.712	480.832	27.120	6,0
- diretti:	256.447	264.082	7.635	3,0
-IRPEF	190.702	195.947	5.245	2,8
-IRES	34.417	35.713	1.296	3,8
-Ritenute redditi capitale	8.220	8.143	-77	-0,9
-altre	23.108	24.279	1.171	5,1
- indiretti:	197.264	216.750	19.486	9,9
-IVA ⁽¹⁷²⁾	126.265	139.038	12.773	10,1
-Registro, bollo e sostitutiva	11.092	11.169	77	0,7
-Restanti affari	10.129	12.871	2.742	27,1
-Gas metano	3.066	3.177	111	3,6
-Oli minerali	21.354	22.887	1.534	7,2
-Altre imposte di produzione	4.870	4.556	-314	-6,4
-Monopoli	10.660	10.606	-54	-0,5
-Lotto e lotterie netti	9.829	12.446	2.617	26,6
- Condoni e concordati	165	198	33	20,0
- Altri incassi	65.744	60.274	-5.470	-8,3

Stime pagamenti 2021

e previsioni dei pagamenti per l'anno 2021 ammontano a 807.799 milioni, di cui 675.304 milioni per le spese correnti e 132.495 milioni per quelle in conto capitale (Tabella V.6.9). Rispetto ai pagamenti effettuati nel 2020, il totale delle spese previste aumenta di 63.264 milioni. L'incremento interessa sia le previsioni

¹⁷² L'importo è al netto della quota italiana di finanziamento al bilancio comunitario che viene determinata mediante l'applicazione di un'aliquota di prelievo sulla base imponibile IVA nazionale armonizzata a livello U.E. (IVA U.E.), contabilizzate tra gli "Altri Incassi", pari a 2.096 milioni per il 2020 e stimati per 2.300 per il 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

di spesa di parte corrente (+28.968 milioni) sia le spese in conto capitale (+34.296 milioni).

Le previsioni risentono anche delle ulteriori misure adottate per fronteggiare l'emergenza COVID-19, contenute nel D.L. n. 41/2021 (cd. D.L. "Sostegni").

TABELLA V.6-9 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL 2020 E STIMATI PER IL 2021

	Risultati 2020	Stime 2021	Valori assoluti	In Termini %
PAGAMENTI CORRENTI				
Redditi da lavoro dipendente	98.189	100.569	2.381	2,4
Consumi intermedi	15.416	16.255	839	5,4
IRAP	5.454	5.685	231	4,2
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	320.198	327.243	7.044	2,2
Amministrazioni centrali	6.894	10.458	3.564	51,7
Amministrazioni locali:	161.151	156.955	-4.197	-2,6
regioni	132.028	131.139	-889	-0,7
comuni	20.261	16.384	-3.877	-19,1
altre	8.862	9.431	569	6,4
Enti previdenziali e assistenza sociale	152.153	159.830	7.677	5,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	21.881	27.548	5.667	25,9
Trasferimenti correnti a imprese	22.557	30.603	8.047	35,7
Trasferimenti correnti a estero	1.622	1.606	-16	-1,0
Risorse proprie UE	18.295	21.120	2.825	15,4
Interessi passivi e redditi da capitale	66.627	72.048	5.421	8,1
Poste correttive e compensative	75.008	71.874	-3.134	-4,2
Ammortamenti	444	278	-166	-37,4
Altre uscite correnti	645	476	-170	-26,3
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	646.336	675.304	28.968	4,5
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.574	6.943	369	5,6
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	20.422	60.146	39.724	194,5
Amministrazioni centrali	13.999	49.749	35.750	255,4
Amministrazioni locali:	6.423	10.397	3.974	61,9
regioni	2.048	2.631	583	28,5
comuni	3.735	6.567	2.832	75,8
altre	640	1.198	558	87,2
Contributi agli investimenti ad imprese	26.127	25.309	-817	-3,1
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	568	244	-324	-57,1
Contributi agli investimenti ad estero	528	602	74	14,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3.400	4.627	1.227	36,1
Acquisizione di attività finanziarie	40.580	34.625	-5.956	-14,7
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	98.199	132.495	34.296	34,9
SPESE COMPLESSIVE	744.535	807.799	63.264	8,5

I risultati e le stime delle spese comprendono anche i consolidamenti delle spese (ivi inclusi i movimenti di tesoreria) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

I principali incrementi attesi per i pagamenti di parte corrente (+29.899 milioni complessivamente) riguardano:

- i trasferimenti correnti alle imprese (+8.047 milioni), che risentono degli ulteriori contributi a fondo perduto a favore dei soggetti che svolgono attività di impresa previsti dal D.L. "Sostegni" (10.870 milioni, a fronte dei 6.700 milioni versati nel 2020 dal bilancio dello Stato alla contabilità speciale¹⁷³) e dei ripiani di anticipazioni di tesoreria (per circa 3.900 milioni) erogate per i contributi a fondo perduto e per i crediti di imposta dei canoni di locazione di immobili adibiti all'attività di impresa, previsti dal D.L. N.137/2020 (cd D.L. "Ristori");
- i trasferimenti correnti agli enti previdenziali e di assistenza sociale (+7.677 milioni), per effetto delle ulteriori misure di sostegno al reddito

¹⁷³ N. 1778 - Agenzia delle entrate - fondi di bilancio

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

previste dal D.L. “Sostegni” e delle erogazioni necessarie alla regolazione dei rapporti finanziari con l’INPS;

- i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (+5.667 milioni), su cui incidono il riparto stimato del Fondo per l’assegno universale e servizi alla famiglia (con una dotazione di 3.000 milioni nel 2021)¹⁷⁴ e la stabilizzazione del trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale che, associata al definitivo superamento del cd. “bonus 80 euro” (abrogato già dal 1°luglio 2020), comporta maggiori oneri rispetto al 2020 per 2.306 milioni;
- i trasferimenti correnti alle amministrazioni centrali (+3.564 milioni), a causa dei versamenti alla contabilità speciale del Commissario per l’emergenza COVID-19 per l’acquisto dei vaccini e dei farmaci anti-Covid per complessivi 3.200 milioni¹⁷⁵, nonché per l’attuazione e il coordinamento delle attività di profilassi vaccinale per circa 534 milioni¹⁷⁶;
- i redditi da lavoro dipendente (+2.381 milioni), su cui incidono le maggiori risorse derivanti dal riparto del Fondo per l’emergenza epidemiologica istituito dai decreti del 2020 presso il Ministero dell’istruzione e finalizzato all’assunzione del personale scolastico (circa 400 milioni di maggiori oneri rispetto al 2020)¹⁷⁷ e la riassegnazione di risorse destinate alla remunerazione del personale impiegato per l’emergenza COVID-19 stanziata dai vari decreti nel 2020 e versate all’entrata del bilancio dello Stato alla fine dello stesso anno;
- le risorse proprie Ue (+2.825 milioni), in conseguenza di una maggiore contribuzione al bilancio comunitario, coerente con l’incremento dei massimali di spesa del quadro finanziario pluriennale dell’Ue.

Si prevedono invece minori pagamenti per i trasferimenti correnti agli enti locali (-3.877 milioni), principalmente a causa delle minori erogazioni previste del Fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, coerentemente con i minori stanziamenti (si prevedono pagamenti per circa 1.500 milioni, a fronte di pagamenti pari a circa 5.000 milioni nel 2020¹⁷⁸).

Con riferimento alla **spesa in conto capitale**, i principali incrementi attesi (+34.296 milioni complessivamente) riguardano:

- i contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali (+35.750 milioni), su cui incidono i previsti versamenti in tesoreria delle risorse del

¹⁷⁴ Il Fondo, istituito dalla legge n.160/2019 (legge di bilancio per il 2020) con una dotazione di 434 milioni nel 2021 è stato rifinanziato dalla legge n.178/2020 (legge di bilancio per il 2021) per complessivi 2.566 milioni.

¹⁷⁵ Di questi, 400 milioni sono stati stanziati dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 447) e ulteriori 2.800 milioni dal D.L. “Sostegni” (art. 20, comma 1).

¹⁷⁶ Art 1, comma 467 legge n.178/2020 (legge di bilancio per il 2021)

¹⁷⁷ Il Fondo istituito dall’articolo 235 del D.L. n. 34/2020 con una dotazione di 377,6 milioni nel 2020 e 600 milioni nel 2021 è stato rifinanziato dall’articolo 32, comma 1 del D.L. n.104/2020 per 400 milioni nel 2020 e 600 milioni nel 2021.

¹⁷⁸ Il Fondo, istituito dall’articolo 106 del D.L. n. 34/2020 con una dotazione di 3.500 milioni nel 2020 è stato rifinanziato dall’articolo 39, comma 1 del D.L. n. 104/2020 per complessivi 1.670 milioni nel 2020, dall’articolo 1, comma 822 della legge n.178/2020 (legge di bilancio per il 2021) per 500 milioni nel 2021 e dall’articolo 23, comma 1 del D.L. n. 41/2021 (D.L. “Sostegni”) per 1.000 milioni nel 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

fondo per l'attuazione del programma *Next Generation Ue* (32.767 milioni nel 2021), nonché i maggiori versamenti del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (+4.000 milioni), rifinanziato per 2.000 milioni dalle legge di bilancio per il 2021¹⁷⁹ per la copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale degli interventi finanziati con i fondi dell'Unione europea per il periodo 2021-2027;

- i contributi agli investimenti agli Enti locali (+2.832 milioni), su cui incidono i maggiori pagamenti attesi - prevalentemente in conto residui - a favore degli Uffici speciali per L'Aquila e dei comuni del cratere per la ricostruzione e il rilancio delle zone colpite dal sisma del 2009 e quelli per la messa in sicurezza di scuole, strade ed edifici pubblici.

Si prevedono invece minori pagamenti per:

- i contributi agli investimenti alle imprese (-817 milioni), a causa dei minori versamenti in tesoreria del Fondo di garanzia per le PMI (-6.800 milioni circa), rifinanziato per circa 7.200 milioni nel 2020 dai decreti emanati per fronteggiare l'emergenza COVID-19, parzialmente compensati dai maggiori versamenti alla contabilità speciale per i crediti di imposta (+3.900 milioni circa¹⁸⁰), nonché dai previsti pagamenti in conto residui del fondo per il sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni (600 milioni), dalle previste erogazioni in conto residui a favore di Simest (circa 500 milioni) e dalle misure introdotte dal D.L. "Sostegni" per 400 milioni¹⁸¹;
- le acquisizioni di attività finanziarie (-5.956 milioni), a causa del venir meno della partecipazione allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare il rischio di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) per 1.000 milioni, e dei versamenti in tesoreria, effettuati nel 2020, del Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese (31.000 milioni) e del Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (circa 2.100 milioni), parzialmente compensati dai pagamenti previsti del Fondo "Patrimonio destinato" per 24.030 milioni e dalle previste erogazioni in conto residui del Fondo per la costituzione di una società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo (2.500 milioni).

¹⁷⁹ Articolo 1, comma 51 legge n.178/2020.

¹⁸⁰ Di questi, 2.000 milioni sono relativi al rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni (art. 26 D.L. n. 34/2020), 1.000 milioni riguardano i crediti di imposta per gli interventi di adeguamento degli ambienti di lavoro in relazione alle misure di contenimento del COVID-19 (finanziati da art. 120 D.L. 34/2020) e circa 300 milioni i crediti di imposta per investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno (finanziati da art. 244 D.L. n. 34/2020 e da art. 1, comma 185 legge n.178/2002-legge di bilancio per il 2021).

¹⁸¹ Di questi, 200 milioni sono relativi alle agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca di nuovi farmaci e vaccini contro le patologie infettive (art. 20, comma 9) e 200 milioni riguardano il sostegno alle grandi imprese che si trovano in situazione di temporanea difficoltà finanziaria in relazione alla crisi da COVID-19 (art. 37, comma 1).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICAANALISI ECONOMICA DEI PAGAMENTI EFFETTUATI DEL TRIENNIO 2018 – 2020:
TABELLE DI DETTAGLIO¹⁸²

TABELLA V.6-10 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE			
	2018	2019	2020
Economia e Finanze	16.924	15.942	16.120
di cui : contribuzione aggiuntiva	(10.800)	(10.800)	(10.800)
TAR e Consiglio di Stato	163	149	145
Presidenza del Consiglio dei Ministri	259	100	95
Corte dei conti	190	227	2
Agenzie fiscali	2.712	2.626	2.426
Sviluppo Economico	150	146	137
Lavoro e Politiche Sociali	59	44	41
Giustizia	5.608	5.590	5.522
Affari esteri (*)	715	723	711
Istruzione, Università e Ricerca	43.192	43.513	44.320
Interno	8.807	8.674	9.007
Ambiente	71	67	48
Infrastrutture e Trasporti	927	912	895
Difesa	17.547	17.380	17.858
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	85	82	73
Beni Culturali	688	644	614
Salute	174	157	174
TOTALE	98.271	96.979	98.189

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 – "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" – G.A. n.199 del 28-8-2014).

TABELLA V.6-11 CONSUMI INTERMEDI			
	2018	2019	2020
Economia e Finanze	6.271	5.917	5.421
TAR e Consiglio di Stato	36	36	36
Presidenza del Consiglio dei Ministri	216	280	373
Corte dei conti	45	42	44
Agenzie fiscali	1.303	1.424	1.471
Sviluppo Economico	60	44	50
Lavoro e Politiche Sociali	30	34	29
Giustizia	1.828	1.949	1.849
Affari esteri (*)	169	169	230
Istruzione, Università e Ricerca	1.528	1.426	1.472
Interno	1.554	1.511	1.555
Ambiente	88	102	94
Infrastrutture e Trasporti	264	291	269
Difesa	1.856	1.844	2.117
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	30	58	34
Beni Culturali	171	183	298
Salute	61	63	74
TOTALE	15.509	15.374	15.416

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 – "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" – G.A. n.199 del 28-8-2014).

¹⁸² I totali delle tabelle possono non coincidere perfettamente con la somma degli addendi per effetto di arrotondamenti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-12 IRAP			
	2018	2019	2020
Economia e Finanze	280	274	282
TAR e Consiglio di Stato	10	9	9
Presidenza del Consiglio dei Ministri	14	15	5
Corte dei conti	12	15	0
Agenzie fiscali	172	180	154
Sviluppo Economico	9	9	8
Lavoro e Politiche Sociali	3	3	3
Giustizia	351	355	352
Affari esteri (*)	8	9	9
Istruzione, Università e Ricerca	2.795	2.803	2.854
Interno	554	554	575
Ambiente	4	4	3
Infrastrutture e Trasporti	57	55	54
Difesa	1.063	1.058	1.092
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	5	5	5
Beni Culturali	43	40	39
Salute	9	8	10
TOTALE	5.390	5.397	5.454

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

TABELLA V.6-13 TRASFERIMENTI CORRENTI			
	2018	2019	2020
Amministrazioni centrali	4.687	4.804	6.894
Amministrazioni locali	135.600	145.091	161.151
- Regioni	113.692	124.224	132.028
- Comuni e Province	13.753	12.469	20.261
- altri	8.155	8.399	8.862
Enti previdenziali e assistenza sociale	110.123	118.747	152.153
Famiglie e ISP	17.479	15.335	21.881
Imprese	8.640	9.675	22.557
Estero	1.622	1.612	1.622
TOTALE	278.151	295.264	366.258

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-14 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI			
	2018	2019	2020
Organi costituzionali	1.757	1.777	1.775
AGEA	153	170	205
Autorità Indipendenti (Authority)	148	156	181
ENAC	22	19	1
Enti di ricerca	308	330	364
Versamento all'entrata per pagamenti debiti verso l'erario gestione lavoratori portuali	152	0	0
ANPA	70	72	75
ISTAT	190	392	232
Agenzia per la promozione all'estero dell'internazionalizzazione delle imprese italiane (ex. ICE)	91	92	143
CONI	409	97	0
Finanziamento del CONI sport e salute spa	0	386	814
Croce Rossa Italiana	0	4	4
Trasferimenti alla cassa conguaglio per il settore elettrico	15	0	0
Compensazione alle imprese fornitrici di energia elettrica e gas naturale delle agevolazioni tariffarie concesse alle famiglie economicamente svantaggiate	56	57	57
Somma da assegnare all'agenzia italiana per iniziative di cooperazione internazionale	606	537	638
Fondo occupazione quota	26	4	7
Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	369	334	349
Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL)	116	183	378
Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale	18	0	0
Somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016	16	6	10
Ufficio dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	2	2	2
Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia	3	2	3
Somme da trasferire alla cassa per i servizi energetici e ambientali - CSEA - in relazione alla riduzione	0	0	600
Altri Enti centrali	136	168	283
TOTALE	4.665	4.789	6.122
Presidenza del Consiglio dei Ministri	4	6	205
TAR e Consiglio di Stato	19	1	32
Corte dei Conti		8	259
Agenzie fiscali			275
TOTALE	4.687	4.804	6.894

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI (1/2)**

REGIONI	2018	2019	2020
	113.692	124.224	132.028
Fondo per il sostegno alle locazioni		10	220
Fondo per le non autosufficienze	397	433	482
Fondo Sanitario Nazionale	6.758	7.451	9.474
Regolazioni contabili con le regioni Sicilia e Sardegna	8.680	8.777	9.492
Regolazioni contabili con la regione Friuli Venezia Giulia	3.809	3.837	5.459
Regolazioni contabili con la regione Trentino Alto Adige	217	236	262
Regolazioni contabili con la regione Trento e Bolzano	6.379	6.427	6.603
Devoluzione quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale	8.364	8.448	8.232
Edilizia residenziale	61	121	44
Federalismo amministrativo	227	233	227
Federalismo fiscale (Compartecipazione IVA)	67.863	76.384	78.554
Somma da erogare alle RSO a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA	478	424	424
Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare		41	35
Fondo per la riduzione della quota fissa sulla ricetta			160
Libro di testo gratuiti	103	103	103
Rimborso alle Regioni per le spese sostenute dagli enti del servizio sanitario regionale per l'assistenza sanitaria e le rette di ospedalità agli stranieri	89	93	0
Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori			28
Somme da destinare al rimborso alle regioni e province autonome per le spese sostenute dagli enti del servizio sanitario regionale per l'assistenza e le rette di ospedalità agli stranieri bisognosi nonché spese connesse			52
Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi nei comuni riservatari di cui alla legge n.285 del 1997			24
Somme da trasferire ai centri d'impiego	466	622	316
Social card nelle Regioni interessate dall'estrazione degli idrocarburi		23	97
Compensazione alle aziende del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri dei minori ricavi tariffari derivanti da emergenza COVID-19			662
Ristoro alle Regioni per le minori entrate derivanti dal mancato versamento del saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020 - Regioni a statuto ordinario			228
Ristoro alle Regioni per le minori entrate derivanti dal mancato versamento del saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020 - Regioni a statuto speciali			220
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome di sanità, assistenza e istruzione			1.700
Contributo alla Regione Sardegna e alle province autonome di Trento e Bolzano corrispondente alla quota eccedente il concorso alla finanza pubblica anno 2020 a ristoro della perdita di gettito per Covid-19			196
Oneri connessi a intesa volta a evitare contenzioso sul riversamento alle Regioni del gettito da recupero fiscale di tributi regionali e addizionali tributi erariali			120
Fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali			100
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	215	20	138
Fondo per payback 2013-2014-2015		1.654	0
Fondo politiche sociali	54	272	386
Devoluzione quote entrate Trento e Bolzano	799	799	450
Somma da erogare all'ospedale pediatrico Bambino Gesù	43	11	23
Somma da assegnare ai Policlinici universitari	12	18	35
Trasporto pubblico locale	4.933	4.874	4.814
Rimborso alle Regioni per immissione in ruolo di personale assunto per terremoti 1968-1984	14	15	14
Somma da erogare alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano per il rimborso degli indennizzi per i soggetti danneggiati da emotrasfusioni	146	0	0
Fondo per le regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	2.000	1.000	1.000
Trasferimenti alla regione Valle d'Aosta per compensazione perdita di gettito nella determinazione dell'accisa	136	136	136
Fondo inquilini morosi incolpevoli	46	0	56
Somme assegnate alle regioni per il mancato gettito dell'IRAP derivante dalla riduzione della "NON SANITA"	385	385	385
Fondo integrativo per la concessione borse di studio	146	35	3
Fondo occupazione quota	181	335	194
Somma occorrente per il pagamento dello <i>Splint Payment</i> alla Regione Sicilia	60	0	0
Fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza	75	173	0
Somma da trasferire alle Regioni a titolo di compensazione minore ICI abitazione principale di spettanza dei comuni	53	30	0
Fondo solidarietà comunale parte Regioni			13
Fondo Ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali - parte Regioni			183
Fondo per il gioco d'azzardo patologico	39	6	50
PCM: Regioni	108	414	234
Altri trasferimenti a regioni	359	386	404

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-15: (SEGUE) TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI (2/2)

PROVINCE E COMUNI	13.753	12.469	20.261
Compartecipazione IRPEF	127	157	230
Fondo consolidato per il fin. dei bilanci degli enti locali	532	547	554
Fondo ordinario per la Finanza locale	315	200	262
Fondi perequativi per la Finanza locale	1	105	88
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per le province delle RSO	257	185	275
Federalismo solidarietà comunale	8.087	7.775	8.267
Contributo straordinario a Napoli e Palermo per attività socialmente utili	49	94	65
Contributo per gli interventi dei comuni e delle province	87	63	55
Trasporto pubblico locale	17	3	19
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane per le spese connesse alle funzioni della viabilità e dell'edilizia scolastica	470	475	472
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario	1.521	1.108	1.090
Somme da destinare alle Province in dissesto oppure che hanno presentato e/o approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale		36	30
mezzi di Province, città metropolitane e comuni			70
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e Comuni			4.036
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali - Province e città metropolitane			950
Fondo per i Comuni dichiarati zona rossa nell'ambito dell'emergenza COVID-19			200
Fondo per i Comuni per ristoro minori entrate da esenzione prima rata IMU per il settore turistico			163
Contributo di soggiorno di sbarco			400
Fondo ai Comuni per ristoro minori entrate da esenzione TOSAP			170
Fondo per il sostegno degli enti in deficit strutturale			100
Compensazione minore ICI abitazione principale			27
Fondo occupazione quota	111	95	113
Contributo a Roma Capitale per il Giubileo straordinario della Misericordia	4	0	0
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo agli immigrati	311	420	380
Trasferimenti compensativi alle province di minori introiti a titolo di imposta provinciale di trascrizione	27	20	19
Contributo ai comuni per il rimborso del minor gettito dell'Imu, Tasi e Tari derivante da modifiche normative alla disciplina dell'imposta	674	400	464
Fondo per l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei comuni	30	38	0
Contributo alla città metropolitana di Cagliari e alle province della regione Sardegna a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti	35	40	50
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale	153	4	194
Trasferimenti compensativi di minori introiti a titolo di Imu e Tasi, conseguenti alla sospensione dei versamenti tributari nei comuni colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 e dal sisma del 30 ottobre 2016	27	18	35
Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione	224	193	499
Rimborso ai comuni per le spese connesse allo svolgimento delle consultazioni elettorali	147	121	126
Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio	28	31	27
Fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni		22	29
Contributo alle scuole paritarie - parte Enti locali			105
Concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti			80
Contributo conseguente alla stima del gettito dell'imposta comunale sugli immobili relativo agli anni 2009 e 2010			30
Fondo da destinare ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale	106	1	0
PCM- Comuni			181
Altri trasferimenti a enti locali	413	317	407
UNIVERSITA'	7.579	7.856	8.029
ENTI LOCALI ALTRO	576	543	833
Enti produttori di servizi sanitari ed economici	311	152	391
Quota 5 per mille da assegnare per la ricerca sanitaria	64	68	140
FUS enti lirici e altri	200	322	302
TOTALE	135.600	145.091	161.151

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

	2018	2019	2020
INPS	108.726	117.098	149.511
TRASFERIMENTI PER ONERI PENSIONISTICI	57.097	62.479	65.606
Quote mensilità pensioni da finanziarsi dallo Stato	20.892	21.332	21.652
pensioni sociali assegni sociali e vitalizi	4.623	4.958	5.051
trattamenti minimi pensioni	694	673	682
pensioni di invalidità	5.332	5.444	5.526
partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	662	645	579
rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	1.905	1.768	1.558
somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	33	33	25
oneri pensionistici a favore di particolari persone disagiate	1.337	2.112	1.804
disposizioni in materia di cumulo redditi e pensioni	132	132	132
Invalidi civili	18.329	18.234	18.579
Oneri per pensioni ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	2.589	1.555	2.335
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	569	5.591	7.682
TRASFERIMENTI PER TRATTAMENTI DI FAMIGLIA	5.001	5.883	12.508
oneri familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	41	41	2.335
oneri a sostegno della maternità e paternità	2.336	2.854	2.511
oneri a favore di persone disabili	536	986	2.221
corresponsione assegni di maternità	541	205	200
assegni nuclei familiari legge 109	339	364	406
Bonus bebè	1.206	1.027	790
Premio alla nascita		406	328
Indennità per congedo parentale e al bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting da corrispondere per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19 ai lavoratori dipendenti del settore privato, ai lavoratori iscritti alla gestione separata e ai lavoratori autonomi			1.619
fondo per il reddito di emergenza a favore dei nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza all'emergenza sanitaria nazionale da covid-19			966
Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dall'emergenza sanitaria nazionale da covid-19			277
Somma da destinare per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo			190
Oneri relativi alla tutela dei lavoratori autonomi e dei lavoratori del settore privato in caso di malattia o infortunio			663
TRASFERIMENTI PER ONERI MANTENIMENTO SALARIO	6.173	5.931	20.898
oneri relativi a trattamenti di cassa integrazione	290	71	0
oneri trattamenti di sussidiazione del reddito	0	0	0
oneri trattamento mobilità lavoratori	5.883	5.859	5.834
Trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria da corrispondere per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19 ai lavoratori già tutelati			5.454
Trattamenti di cassa integrazione guadagni in deroga da corrispondere per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19 ai lavoratori non tutelati			3.804
Indennità una tantum riconosciuta ai lavoratori per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19			5.468
Oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria da corrispondere per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19 ai lavoratori già percettori di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria			338
TRASFERIMENTI PER RIDUZIONE ONERI PREVIDENZIALI	685	665	524
Somma all'Inps per assicurazione contro la tubercolosi	66	50	50
Oneri per la tutela obbligatoria per la maternità	619	615	474
TRASFERIMENTI SGRAVI E AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE	17.831	14.411	14.792
Agevolazioni contributive ed esoneri	14.255	10.733	10.227
Sgravi contributivi a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno	75	76	77
Contributi alle gestioni previdenziali per prestazioni agli aventi diritto	0	169	169
Sgravi a favore di imprese armatoriali	361	300	328
Agevolazioni contributive, sotto contribuzioni ed esoneri	2.989	2.989	3.844
Minori entrate contributive	150	143	148
ANTICIPAZIONE SUL FABB. GESTIONI PREVIDENZIALI	637	2.557	5.950
ALTRI TRASFERIMENTI ALL'INPS	21.302	25.173	29.233
INPS somme relative ad Ex INPDAP compreso apporto e anticipazione	9.643	9.031	10.227
INPS somme relative ad Ex ENPALS	90	92	94
Somma da erogare alla gestione commissariale del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali	595	0	0

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE			
	2018	2019	2020
Somma da destinare all' INPS per la tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	1.328	614	700
Fondo INPDAI	1.327	1.327	1.327
Somma da trasferire all'INPS per l'indennità economica di accompagnamento al pensionamento di vecchiaia APE Sociale	100	671	763
FF.SS. Fondo pensioni	3.800	4.100	4.100
Altri interventi in materia previdenziale	782	1.608	1.788
Somme da trasferire all'Inps per funzionamento GIAS	567	544	512
Ex combattenti	124	111	95
Ex dipendenti enti portuali Genova e Trieste	0	0	0
Agenzia del demanio per canoni di affitto	28	29	0
Previdenza complementare INPS - TFR	942	1.172	854
Protocollo su previdenza, lavoro e competitività			
Permessi di soggiorno	85	85	0
Benefici diritto di soggiorno	95	95	0
Fondo per il reddito di cittadinanza		3.879	7.189
Fondo occupazione quota		243	348
Somma da rimborsare all'INPS per il trattamento di quiescenza del personale dipendente Poste italiane S.p.A.	750	827	827
Ristoro delle minori entrate INPS per effetto della sospensione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco	184	0	0
Agevolazioni contributive zone franche urbane territori colpiti dal sisma 2016	111	93	0
Altri Inps	460	653	411
ALTRI ENTI PREVIDENZA	1.397	1.649	2.642
INAIL e altri enti previdenziali:	1.397	1.649	2.642
TOTALE	110.123	118.747	152.153

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-17 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP			
	2018	2019	2020
Spese per detenuti	118	124	128
Somma destinata a soggetti danneggiati da complicità a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni	439	426	376
Pensioni di guerra	408	366	328
Finanziamento istituti patronato ed assistenza sociale	418	383	418
Assegnazione Conferenza Episcopale Italiana (CEI)	998	1.131	1.139
Altre confessioni religiose	57	72	76
Assistenza stranieri e prima accoglienza profughi e minori stranieri non accompagnati	1.907	1.258	799
Anticipazione ai crediti fruiti da datori di lavoro a titolo di riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti	8.954	8.954	5.426
Fondo Previdenza - Personale Finanze	133	138	140
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale	1.676	0	12
Rimborso spese sanitarie italiani all'estero	274	242	65
Assegni vitalizi a favore di perseguitati politici, razziali e deportati	44	42	38
Risarcimento errori giudiziari	47	48	45
Fondo Social Card	202	150	171
Quota fondo unico per lo spettacolo	83	65	52
Speciale elargizione a vittime del dovere o con gravi invalidità causa lavoro	184	191	183
Credito di imposta fruito dalle Fondazioni bancarie per il contrasto della povertà	100	115	115
Vittime del terrorismo	61	57	58
5 per mille da assegnare alle ONLUS	334	332	664
Quota 5 per mille per la ricerca sanitaria	0	2	41
Quota 5 per mille per la ricerca scientifica e università	43	48	111
Somma da versare alla contabilità speciale ai fini del riversamento in entrata per vittime di frodi finanziarie	128	254	0
Carta elettronica da assegnare ai cittadini che compiono diciotto anni nel 2016	165	200	176
Somme occorrenti ai fini dell'equa ripartizione dei danni subiti in caso di violazione del termine del ragionevole processo	180	155	158
Somma da versare alla contabilità speciale ai fini del riversamento in entrata per vittime di frodi finanziarie			238
Fondo per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici			2
Trattamenti CIGO emergenza COVID-19 per percettori assegno di solidarietà da fondi bilaterali alternativi			1.538
Bonus lavoratori dipendenti emergenza COVID-19			881
Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore			68
Bonus vacanze			1.677
Trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale			5.523
Somme trasferite al Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato - FSBA per emergenza da COVID-19			375
Altri trasferimenti a famiglie (a)	525	581	858
TOTALE	17.479	15.335	21.881

(a) di cui: PCM 87 milioni nel 2018, 175 milioni nel 2019 e 326 milioni nel 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-18 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE			
	2018	2019	2020
IMPRESE CORRENTI	6.384	7.670	20.221
Crediti di imposta	3.378	3.777	7.752
Contributi in conto interessi	63	75	67
Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - crediti di imposta	1.383	1.367	1.298
Comitato centrale per Albo Autotrasportatori	166	149	168
Spese per gli interventi relativi allo sviluppo del settore ippico - ex Assi	91	95	90
Fondo usura e antiracket	175	123	185
Sostegno alle scuole non statali- parificate	469	456	711
Università e scuole non statali	87	59	71
Contributi emittenti locali	57	179	169
Contributi agricoltura	8	0	67
Quota del FUS per sovvenzionamento attività teatrali svolte da privati	34	97	42
Agevolazioni fiscali per le imprese della zona franca urbana istituita a seguito degli eventi sismici 2016-regolazioni contabili	57	49	0
Ripiano delle anticipazioni di tesoreria effettuate per il pagamento degli aiuti relativi alla politica agricola comune dell'unione europea		500	500
Somma da versare alla rai per l'esenzione dal pagamento del canone annuo di abbonamento alle radiodiffusioni concessa agli anziani a basso reddito e ai centri sociali per anziani			10
Contributo a fondo perduto ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA			6.692
Fondo per la compensazione dei danni subiti dall'evento eccezionale Covid-19 alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri che adempiono ad oneri di servizio pubblico			272
Cofinanziamento a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI			362
Contributo a fondo perduto a favore di soggetti esercenti attività economiche e commerciali nei centri storici			500
Quota del fondo di parte corrente per far fronte alle emergenze dei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo a seguito delle misure di contenimento del covid 19 destinata al sostegno dei settori cinematografico e dell'audiovisivo			60
Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi nel settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura			90
Ricerca medico sanitaria e tutela della salute			108
Fondo per l'erogazione del contributo a fondo perduto alle imprese per sostenere gli esercizi di ristorazione			250
Fondo per il sostegno delle agenzie di viaggio e dei tour operator a seguito delle misure di contenimento del covid-19)			193
Fondo cultura			50
Miglioramento dei servizi su rotte esistenti in arrivo e/o partenza da porti	0	42	64
Sovvenzioni alle società di corse per le attività di organizzazione delle corse ippiche e per i servizi televisivi delle immagini delle corse	38	61	47
Quota fondo Payback alle aziende farmaceutiche	0	33	0
Corresponsione dell'indennità di buonuscita al personale di Poste Italiane spa maturata al 27 febbraio 1998 - gestione commissariale con onere a carico del bilancio dello Stato	0	26	0
Crollo del viadotto nel comune di Genova, noto come Ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018	0	100	80
Crediti d'imposta C02 - Meccanismo di reintegro nuovi entranti	88	15	12
Altre imprese	290	467	309
TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	2.256	2.005	2.336
Rai	24	24	24
Telecom	6	7	7
Ferrovie dello Stato	1.682	1.509	1.746
Poste: agevolazione editoria	72	41	112
Poste	344	262	323
ENAV	0	30	30
Gestione servizi navigazione lacuale	0	0	0
Finmare- Società dei servizi marittimi	128	131	94
Aziende di trasporto in gestione diretta e in regime di concessione di competenza statale	0	0	0
TOTALE	8.640	9.675	22.557

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-19 TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO			
	2018	2019	2020
Accordi con i paesi ACP	565	590	590
Contributi ad organismi internazionali	429	412	412
di cui: contributi volontari ad organizzazioni internazionali	0	0	0
Fondo da ripartire per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i paesi africani per le rotte migratorie	33	50	32
Contributo a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le Forze di Polizia	120	90	120
Accordi internazionali Difesa	165	165	165
Altri trasferimenti correnti all'estero	310	305	303
TOTALE	1.622	1.612	1.622

TABELLA V.6-20 RISORSE PROPRIE UE			
	2018	2019	2020
Risorse proprie tradizionali	2.287	2.314	1.971
Quota RNL	11.571	13.089	14.195
Risorse IVA	2.335	2.325	2.096
Contributo al meccanismo di coordinamento per l'aiuto umanitario a favore dei rifugiati in Turchia	50	35	33
TOTALE	16.243	17.763	18.295

TABELLA V.6-21 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE			
	2018	2019	2020
Interessi su c/c di Tesoreria	2.594	3.337	2.237
Interessi buoni fruttiferi	5.900	5.916	6.609
Interessi su c/c postali	48	87	41
Interessi mutui Cassa DD.PP	995	960	923
Interessi sui AV/AC	463	463	444
Interessi di mora	393	422	447
Somme per il pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari attivati a seguito di calamità naturali	48	28	14
Spesa per interessi e ogni altro onere derivante dalla gestione e movimentazione della liquidità giacente sul conto disponibilità		169	192
Titoli debito pubblico	58.586	57.033	55.536
Altri interessi	155	127	186
TOTALE	69.182	68.543	66.627

TABELLA V.6-22 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE			
	2018	2019	2020
Restituzioni e rimborsi di imposte dirette	1.864	2.656	4.355
di cui: pregressi	1.746	2.024	4.293
Restituzione e rimborsi di imposte indirette	708	895	883
di cui: pregressi	639	766	792
Vincite al lotto	5.387	5.224	4.000
Restituzione delle cauzioni versate dai concessionari dei giochi		214	227
Spese derivanti dal contenzioso in materia di giochi e lotterie		3	46
Altri giochi	8.184	8.209	7.454
Canoni RAI-TV	1.747	1.756	1.741
Contabilità speciali fondi di bilancio	50.715	51.605	55.619
Altri (*)	511	756	683
TOTALE	69.117	71.318	75.008
(*) di cui versamenti in entrata PCM	58	9	59

TABELLA V.6-23 AMMORTAMENTI			
	2018	2019	2020
Ammortamento beni immobili	0	0	0
beni mobili	381	469	444
TOTALE	381	469	444

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-24 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI**

	2018	2019	2020
- Interventi nel settore della Difesa	2.088	2.457	2.958
- Interventi in materia di sicurezza, soccorso pubblico e repressioni frodi	747	971	1.289
- Interventi opere in materia di amministrazione penitenziaria	61	77	104
- Interventi ed opere per l'organizzazione giudiziaria	139	146	207
- Interventi nel settore dei trasporti	18	110	60
- Strutture per accoglienza degli stranieri richiedenti asilo e profughi	22	18	22
- Opere e interventi nel settore ambientale e nella difesa del suolo	99	175	265
- Opere e interventi nel settore idrico e dighe	114	85	37
- Manutenzione, recupero e tutela del patrimonio storico-culturale	523	287	334
- Opere e interventi per la scuola	21	26	99
- Altri interventi minori di carattere settoriale	116	180	226
- Altre spese in conto capitale per il funzionamento dei Ministeri	281	266	390
TOTALE	4.230	4.798	5.992
Presidenza	57	827	389
Corte dei Conti	16	15	17
TAR e Consiglio di Stato	2	2	2
Agenzie Fiscali	144	157	175
TOTALE COMPLESSIVO	4.449	5.799	6.574

TABELLA V.6-25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2018	2019	2020
Contributi agli investimenti a:			
Amministrazioni pubbliche:	13.504	12.635	20.422
Centrali	8.915	7.552	13.999
Locali	4.590	5.084	6.423
Imprese	11.889	12.611	26.127
Famiglie e ISP	81	357	568
Esteri	413	526	528
Altri trasferimenti in c/capitale	1.909	2.792	3.400
TOTALE	27.798	28.921	51.045

TABELLA V.6-26 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI

	2018	2019	2020
Fondo rotazione politiche comunitarie	4.520	1.750	2.125
Enti di ricerca maggiori	2.246	2.628	2.431
Enti di ricerca minori (INSEAN, Osservatori)	176	134	223
ANAS	802	628	1.357
Agenzie fiscali			37
Agea BSE	9	10	11
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate	26	31	32
Somma da trasferire a Invitalia s.p.a. per l'erogazione di finanziamenti occorrenti per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici e di protezioni individuali		0	50
Somme da trasferire al commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica covid-19		0	1.458
PCM somme trasferite al Commissario Straordinario COVID- 19			3.010
Fondo sviluppo e coesione-MEF	929	2.141	2.751
Fondo per la promozione del made in Italy	79	101	150
Altri investimenti ad amm.ni pubbliche centrali	128	128	364
di cui PCM	2	1	185
TOTALE	8.915	7.552	13.999

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI			
	2018	2019	2020
REGIONI	1.483	1.505	2.048
Edilizia sanitaria e ospedaliera	275	234	173
Riqualificazione strutture sanitarie	4	3	0
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	155	211	204
Somme da assegnare per l'attuazione ed il completamento del sistema idrico		0	27
Federalismo amministrativo	52	59	44
Mutui solidarietà nazionale regione Sicilia	20	20	20
Contributo quindicennale Sicilia imposte RC auto	86	86	86
Acquisto veicoli trasporto pubblico locale	31	46	34
Interventi nel settore agricolo e della forestazione	131	96	65
Fondo di solidarietà nazionale- interventi indennizzatori (parte Regioni)		0	83
Eventi calamitosi Sicilia, Calabria e Campania	130	130	90
Fondo unico per l'edilizia scolastica	3	2	16
Fondo finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale	0	0	104
Contributi alle regioni per oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica	59	58	133
Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico	10	11	8
Somme per il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli istituti autonomi per le case popolari, nonché per la realizzazione di alloggi per la locazione temporanea e la realizzazione degli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi	125	0	100
Piano straordinario invasi	0	102	50
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate- parte Regioni		0	39
Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive	10	0	0
Contributi a fondo perduto per abbattimento barriere architettoniche	80	40	95
Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano da destinare a infrastrutture tecnologiche per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie	0	72	132
Spese per il rinnovo del parco mezzi utilizzati nella città metropolitana di Genova	0	8	8
Contributo alla regione siciliana per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole da destinare a liberi consorzi e città metropolitane	0	20	20
Fondo finalizzato agli investimenti nell'ambito degli accordi tra lo stato e le regioni a statuto speciale		0	19
Altri trasferimenti a regioni:	311	307	500
<i>di cui PCM</i>		11	59
PROVINCE E COMUNI	2.739	3.106	3.735
Trasporto rapido di massa	178	227	209
Roma Capitale	10	70	5
Contributi Venezia	12	76	11
Contratto pubblico trasporto enti locali	11	5	0
Programma "contratti di quartiere" per quartieri degradati	5	1	10
Contributo al comune di Milano per EXPO 2015	121	0	0
Viabilità secondaria - strade non gestite da ANAS	2	10	0
Somme da assegnare al Comune di Roma per il piano di rientro finanziario	492	300	157
Contributo alle Province delle regioni a statuto ordinario per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza triennale per la manutenzione di strade e scuole	0	243	253
Fondo per la ripartizione, la ricostruzione e la ripresa economica dei territori dei Comuni dell'isola di Ischia a seguito del sisma del 21 agosto 2017	0	69	35
Somme da assegnare al Comune di Roma -diritti di imbarco passeggeri aeroporti	328	200	107
Fondo per l'agevolazione dei piani di rientro dei comuni in gestione commissariale straordinaria	37	37	37
Somme da assegnare per programma "6000 campanili"	64	37	7
Realizzazione metropolitana M4 e M5 Milano		0	25
Lavoratori frontalieri	74	72	63
Somme da assegnare al sistema metropolitana di Torino	10	1	24
Somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma 24/08/2016		0	77
Realizzazione delle ciclovie turistiche e sicurezza della ciclabilità cittadina	0	10	57

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI			
	2018	2019	2020
Somma da assegnare per il completamento della linea 1 metropolitana di Napoli	86	0	0
Somma da trasferire agli Uffici speciali per l'Aquila e i comuni del cratere per ricostruzione e rilancio- sisma 2009	584	360	484
Somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	83	640	1.028
Contributi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	120	300	389
Fondo unico per l'edilizia scolastica	167	82	142
Contributo ai progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi di opere degli enti locali	0	12	12
Fondo " Programma sperimentale buono mobilità"		0	215
Assegnazioni alle province delle regioni a statuto ordinario per le attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria	17	12	0
Altri trasferimenti ad enti locali:	338	339	387
<i>di cui PCM</i>	34	50	42
UNIVERSITA'	67	98	194
ALTRI ENTI LOCALI	302	375	446
Enti produttori di servizi sanitari	10	25	17
Enti produttori di servizi di assistenza ricreativi e culturali	49	79	113
Enti produttori di servizi economici	243	271	315
TOTALE	4.590	5.084	6.423

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-28 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			
	2018	2019	2020
Industria navalmeccanica ed armatoriale	30	10	0
Contributo per trasporto di merci	23	23	35
Settore agricolo	135	65	395
Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire	41	34	3
Incentivi assicurativi-fondo solidarietà agricoltura	18	16	83
Agevolazioni alle imprese industriali	1.202	1.266	1.251
di cui: settore aeronautico e EFA	385	347	255
di cui: EFA mutui	780	712	815
Salvaguardia Venezia	13	3	
Programma FREMM	298	773	464
Contributi per abbattimento tassi mutui agevolati	9	8	11
Crediti di imposta	3.186	2.333	4.420
Crediti di imposta popolazioni colpite dal sisma 2009 - Abruzzo	113	113	113
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Emilia	361	366	372
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Lazio	200	200	200
Promozione e realizzazione di progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e formazione su tecnologie avanzate			31
Fondo per la competitività e lo sviluppo	132	150	105
MOSE	203	36	58
Sicurezza stradale	20	20	20
SIMEST	410	507	1.230
Oneri derivanti da garanzie Stato per leggi	37	162	2
Realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione	0	58	63
Contributi settore marittimo per interventi difesa nazionale	618	704	525
Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale	0	1	1.041
Fondo opere strategiche- Cassa Depositi e Prestiti	455	430	316
Fondo opere strategiche- altre imprese	394	228	212
Finanziamento delle agevolazioni in favore delle imprese delle zone franche urbane	49	5	0
Contributo per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature per le piccole e medie imprese	193	275	534
Somme da assegnare alla società strada dei parchi SPA per il ripristino e la messa in sicurezza della tratta autostradale A24 e A25 a seguito degli eventi sismici del 2009, 2016 e 2017	58	56	10
Oneri per il contratto di servizio per lo sviluppo della programmazione digitale		0	40
Somme da assegnare al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	229	591	7.867
Fondo per il cinema e l'audiovisivo	187	165	142
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa		0	300
Spese da destinare alla prosecuzione degli interventi volti all'utilizzo di modalità di trasporto alternative al trasporto stradale e all'ottimizzazione della catena logistica	6	14	29
Somme da assegnare per la continuità degli interventi del nuovo tunnel del Brennero		0	52
Fondo per la realizzazione di opere e di interconnessione di tratte autostradali	21	20	0
Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato	5	10	
Fondo a copertura delle garanzie dello stato sui titoli SENIOR emessi dalla banche di Credito Cooperativo	0	167	82
Somma da assegnare per il quadruplicamento della linea ferroviaria Lucca-Pistoia	0	26	125
Conferimenti al fondo rotativo per operazioni di venture capital, a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese		0	100
Altri contributi ad imprese	67	135	201
SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	3.178	3.640	5.695
Ferrovie in regime di concessione	25	15	7
Ferrovie dello Stato	3.152	3.622	5.687
di cui : Av AC	671	848	824
Poste	0	0	0
Finmare e servizi navigazione lacuale	1	3	1
TOTALE	11.889	12.611	26.127

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-29 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ESTERO**

	2018	2019	2020
Partecipazione italiana Conferenza Europea Biologia Molecolare	14	14	15
EUMETSAT	61	57	50
CERN-AIEA	113	119	125
Accordi Internazionali	8	2	1
Finanziamento al Centro di Fisica Teorica di Trieste	21	21	21
Accordi di Bruxelles	5	6	6
Partecipazione dell'Italia al G8: cancellazione debiti paesi poveri	50	107	80
Altri investimenti all'estero	141	200	231
TOTALE	413	526	528

TABELLA V.6-30 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2018	2019	2020
AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1.853	2.765	3.184
Regioni	0	0	0
Calamità naturali: somme destinate alla ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici della Regione Molise e dell'area etnea		38	88
PCM: Protezione civile	475	2.012	3.077
Di cui:			
PCM di protezione civile - mutui Regioni		0	656
PCM di protezione civile - mutui Banche	9	0	11
PCM di protezione civile: rischio sismico	293	485	166
PCM: Mutui Comuni		4	0
PCM: fondo ricostruzione - sisma Emilia		37	
PCM investimenti in materia di sport		220	195
PCM - Somma per gli investimenti strutturali e infrastrutturali urgenti per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico		170	900
PCM - risorse derivanti da Fondo Investimenti (Agenzia spaziale europea, riqualificazione luoghi connessi a eventi storici, progetti per l'attuazione dell'agenzia digitale)		25	445
Fondo da trasferire alla PCM per la difesa del suolo, il dissesto idrogeologico, il risanamento ambientale e le bonifiche		110	117
Fondo da trasferire alla PCM per la ricerca biomedica - Fondazione RIMED		60	24
Fondo da trasferire alla PCM da destinare alle Regioni per investimenti per le esigenze derivanti dagli eventi calamitosi 2018		461	50
Somme destinate a Regione e Province per pagamento mutui e interessi calamità naturali	126	52	10
Somme da trasferire alle Regioni e agli Enti Locali in seguito alla soppressione in via definitiva delle gestioni operanti presso la tesoreria dello Stato		9	1
Calamità naturali: somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma 24/08/2016	1.231	647	0
Fondo per riduzioni debito Croce Rossa	0	0	0
Altre Amministrazioni Pubbliche	21	7	8
A IMPRESE	35	22	22
Cassa DD.PP. S.p.A.	22	22	22
Sentenza del tribunale dell'Unione Europea del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di stato	0	0	0
Altre imprese	13	0	0
A FAMIGLIE E ISP	0	0	18
A FONDI	22	5	176
Fondo opere strategiche	1	3	68
Fondo sblocca cantieri	0	0	0
Fondo per il finanziamento di programmi di spesa, per il ripiano dei debiti fuori bilancio istituito in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto-legge n. 66/2014	17	0	0
Fondo per importante progetto di interesse comune europeo sulla microelettronica - IPCEI		0	68
Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese, nonché per la project review delle infrastrutture già finanziate		0	2
Fondo salva opere		0	35
Altri fondi	4	2	2
TOTALE	1.909	2.792	3.400

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-31 ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE			
	2018	2019	2020
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	33	33	0
Fondo rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in grave dissesto finanziario	202	211	214
Conferimenti a banche, fondi e organismi internazionali	417	456	387
Oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizione su derivati		1.300	2.800
Fondo destinato dalle operazioni di sottoscrizione di azioni e delle concessioni di garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore di banca Carige		313	9
Somma da destinare all'aumento del capitale di AMCO SPA	0	1.000	0
Fondo per assicurare agli enti locali la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili	0	0	2.090
- di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali	0	0	0
- di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili alle Regioni e Province	0	0	0
- di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili del SSN	0	0	0
- Sezione per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari			2.090
Fondo rotativo per la crescita sostenibile	720	302	267
Fondo integrazione risorse per le garanzie dello Stato	1.510	430	0
Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzia dello stato a favore di banche italiane	114	258	37
Somme da destinare ad Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali	300	0	400
ILVA: Amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie	534	0	
Fondo di risoluzione unico per il settore bancario	2.500	0	
Partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo	99	101	92
Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale Spa			430
Fondo per la costituzione di una società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci			20
Fondo Patrimonio PMI			500
Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese			31.000
Fondo per il sostegno al venture capital			260
Fondo da ripartire per la realizzazione di progetti sostenibili relativi al programma "green new deal"			470
Partecipazione al fondo di garanzia pan europeo della BEI e allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare il rischio di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)			1.000
Fondo per il trasferimento tecnologico			500
Altre partite finanziarie	20	7	105
TOTALE	6.449	4.411	40.580

VI. DEBITO

VI.1 LA CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL SETTORE STATALE

Per debito consolidato delle pubbliche amministrazioni¹⁸³ ci si riferisce alle passività di debito afferenti a tale settore registrate al valore nominale. Il calcolo di questo aggregato è basato sui criteri settoriali e metodologici di cui, in primo luogo, al Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 549 del 2013 relativo al sistema europeo di conti nazionali e regionali (SEC2010) e, più nello specifico, al Regolamento comunitario n. 479/2009 relativo alla Procedura dei Deficit Eccessivi (EDP), come emendato dai Regolamenti n. 679/2010 e n. 220/2014.

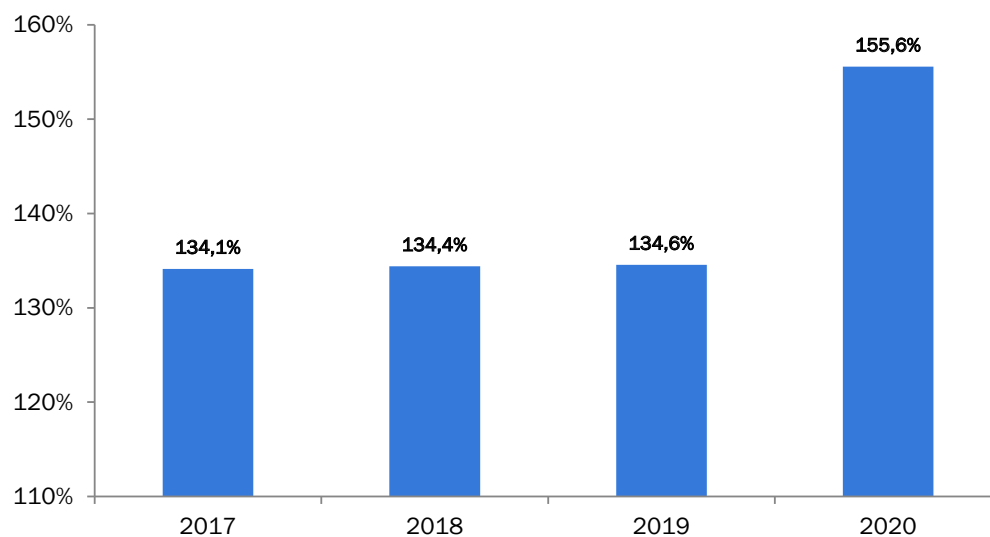
Le passività finanziarie considerate sono quelle dei depositi e delle monete, dei titoli obbligazionari e dei prestiti. Nel processo di consolidamento vengono eliminate le passività di debito che rappresentano contemporaneamente attività detenute da altri enti delle amministrazioni pubbliche.

Secondo i dati della Banca d'Italia, il debito così calcolato si è attestato a circa 2.569 miliardi di euro alla fine del 2020, con un incremento di circa 159 miliardi nel corso dei dodici mesi. Secondo le stime della Banca d'Italia e dell'Istat, il debito è risultato pari al 155,6 per cento del PIL al 31 dicembre 2020, crescendo di circa il 21,0 per cento rispetto allo stesso aggregato misurato alla fine del 2019.

In merito agli strumenti finanziari contratti, al 31 dicembre 2020, il debito rappresentato da titoli negoziabili sia dell'amministrazione centrale sia degli enti locali è risultato pari all'83,7 per cento del debito consolidato complessivo, in linea con la stessa percentuale misurata alla fine del 2019, di cui il 94,2 per cento emesso in forma di obbligazioni a medio-lungo termine. Di questi strumenti, la sostanziale totalità è rappresentata dai titoli di Stato. Durante il 2020 il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti¹⁸⁴ è stato pari al 7,4 per cento del debito complessivo.

¹⁸³ La fonte per questo aggregato è rappresentata dalle pubblicazioni statistiche della Banca d'Italia.

¹⁸⁴ I prestiti dell'Amministrazione centrale includono 16,5 miliardi di euro erogati dall'Unione europea in applicazione dello strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (*Support to mitigate unemployment risks in an emergency*, SURE) istituito con il Regolamento del Consiglio (UE) 2020/672 del 19 maggio 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**FIGURA VI.1-1 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 2017-2020**

Per i dettagli sulla composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato, sulle scadenze e sull'attività di emissione, su operazioni straordinarie e di riduzione delle consistenze dei titoli, nonché su ogni altro aspetto della gestione del debito svoltasi nel corso dell'anno si rimanda al prossimo Rapporto sul Debito Pubblico 2020

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

VII.1

In questa sezione si presentano i dati relativi alle risorse destinate dalla programmazione nazionale e da quella comunitaria allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale.

La tabella VII.1-1 espone:

- per la programmazione nazionale, il consuntivo per il 2020 e gli stanziamenti previsti per il periodo 2021-2024;
- per la programmazione comunitaria, il consuntivo per il 2020 e le previsioni per il periodo 2021- 2024

TABELLA VII.1-1 RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI (IN MILIONI DI EURO)

		consuntivo		previsione		
		2020	2021	2022	2023	2024
Programmazione nazionale						
Fondi nazionali aggiuntivi: Fondo per lo sviluppo e la coesione (1)						
		6.747	10.001	11.517	8.999	50.282
	Prog.ne 2014-2020	6.747	7.090	7.658	7.638	14.438
	Prog.ne 2021-2027		2.911	3.859	1.361	35.844
Programmazione comunitaria (2)						
Risorse comunitarie						
	Programmi FESR	1.732	3.600	3.700	3.950	
	Programmi FSE	1.037	2.300	2.300	2.400	
	Programmi FEASR	1.521	1.100	1.000	1.100	1.200
	Programma FEAMP	36	100	100	130	
TOTALE PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA		4.326	7.100	7.100	7.580	1.200
(Risorse cofinanziamento nazionale (quota stato + Regioni))						
	Programmi FESR	1.083	1.550	1.600	1.850	
	Programmi FSE	695	1.300	1.300	1.500	
	Programmi FEASR	1.521	1.100	1.000	1.100	1.200
	Programma FEAMP	30	80	80	110	
TOTALE RISORSE COFINANZIAMENTO NAZIONALE		3.329	4.030	3.980	4.560	1.200
ULTERIORI RISORSE NAZIONALI (3)						
	PAC	300	350	350	400	400

(1) Gli importi indicato per il 2024 comprendono anche gli anni successivi: per la programmazione 2014-2020 l'anno terminale è il 2025, per la programmazione 2021-2027 gli stanziamenti si estendono al 2030.

(2) Le risorse dei programmi comunitari sono riferite a quelle della programmazione 2014/2020. Non ricomprendono, quindi, nelle more dell'adozione del nuovo Accordo di Partenariato, quelle previste dal Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027.

(3) Le ulteriori risorse nazionali sono quelle precedentemente destinate ai Programmi comunitari che, a seguito di riprogrammazione, sono state allocate sullo strumento programmatico Piano Azione Coesione (PAC).

VII.2 PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario 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, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti.

Il criterio generale di riparto territoriale delle risorse prevede di assegnarne l'80 per cento alle aree del Mezzogiorno e il 20 per cento a quelle del Centro-Nord.

Gli stanziamenti indicati nella tabella per il periodo 2021-2030, pari a complessivi 80.799 milioni, comprendono le residue risorse della programmazione 2014-2020, pari a 36.823 milioni dal 2021 al 2025 (22.385 milioni nel triennio 2021-2023) e le risorse assegnate dalla legge di bilancio 2021 (L. 178/2020) relativamente alla programmazione 2021-2027 pari a 43.975 milioni per il periodo 2021-2030 (8.131 milioni per il triennio 2021-2023).

La dotazione del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 è stata fissata in complessivi 54.810 milioni dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013 (L.S. 2014). A tale plafond si sono aggiunti i rifinanziamenti recati dalle Leggi di bilancio 2017, 2018 e 2019, che hanno portato la dotazione complessiva del FSC 2014-2020 a 68.810 milioni di euro.

La tabella che segue indica gli utilizzi delle risorse FSC relative al periodo di programmazione 2014-2020 e le residue disponibilità ancora da programmare.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI**TABELLA VII.2-1 FSC 2014-2020: QUADRO FINANZIARIO E PROGRAMMATARIO COMPLESSIVO AGGIORNATO AL 31.12.2020 (IMPORTI IN MLN DI EURO)**

A) Dotazione complessiva			68.810,00
B) Programmazione CIPESS	Area di riferimento	Delibere	Importi (mln di euro)
<i>Piani stralcio</i>			6.488,88
	Banda Ultra larga	83/2018 71/2017 6/2016 65/2015	3.509,00
	Sviluppo Territoriale, Cultura e Turismo	51/2020 100/2017 93/2017 9/2016 5/2016 3/2016 100/2015 98/2015 97/2015 39/2015 34/2014	1.294,48
	Ambiente	66/2015 32/2015 5/2015 47/2014 40/2014	780,40
	Ricerca	17/2019 1/2016	525,00
	Attività produttive	4/2016 33/2015	290,00
	Edilizia scolastica e giudiziaria	102/2015 73/2015 72/2015 7/2015 12/2014	90,00
<i>Piani Territoriali</i>			14.985,00
	Mezzogiorno	6/2020 29/2019 26/2019 27/2019 15/2019 14/2019 95/2017 26/2016	13.918,00
	Centro-Nord	76/2017 75/2017 56/2016	1.067,00
<i>Piani Operativi</i>			24.250,03
	Infrastrutture e Trasporti	32/2020 4/2020 47/2019 28/2019 12/2018 98/2017 54/2016	16.920,42
	Ambiente	31/2020 13/2019 11/2018 99/2017 55/2016	2.862,21
	Imprese e competitività	7/2020 14/2018 101/2017 52/2016	2.698,00
	Cultura e turismo	46/2020 10/2018	690,00
	Agricoltura	12/2019 69/2018 13/2018 53/2016	542,60

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA VII.2-1 FSC 2014-2020: QUADRO FINANZIARIO E PROGRAMMATARIO COMPLESSIVO AGGIORNATO AL 31.12.2020 (IMPORTI IN MLN DI EURO)**

Sanità	15/2018 107/2017	270,00
Sporte periferie	16/2018	250,00
Conti Pubblici Territoriali (CPT)	48/2017	16,80
<i>Interventi disposti dal CIPESS sulla base di previsioni di legge</i>		2.746,23
Misure ex D.L. n. 91/2017 (d.l. "Mezzogiorno")	102/2017 74/2017	1.506,45
Recupero Periferie e Aree Degradate	73/2017 72/2017 2/2017	851,32
Voucher per la digitalizzazione delle PMI	47/2017	67,46
Istituti studi storici e filosofici	75/2020 5/2017	18,00
Capitali Italiane della cultura	17/2018 49/2017	3,00
Fondo di garanzia PMI	94/2017	300,00
<i>Altri interventi</i>		2.723,36
Piano valorizzazione beni confiscati	61/2020 48/2019	25,11
Riassegnazioni alle Regioni del Mezzogiorno ex delibera 21/2014		1.136,76
Partecipazione finanziaria a Programmi UE	50/2017 27/2016	807,50
Regione Campania-TPL	3/2017	590,99
Azioni di sistema	77/2017	25,00
Poli tecnologici	18/2018	138,00
B) TOTALE UTILIZZI DEL FSC 2014-2020 DISPOSTI CON DELIBERE DEL CIPESS		51.193,50
C) UTILIZZI DISPOSTI IN VIA LEGISLATIVA		12.321,12
E) ASSEGNAZIONI CIPESS PER EMERGENZA COVID EX ARTT. 241-242 DL 34/2020		3.537,93
DISPONIBILITÀ RESIDUA DA PROGRAMMARE		1.757,45

Con la legge 23 dicembre 2014, n.190 (Legge di Stabilità per il 2015) - articolo 1, comma 703 - è stata ridefinita la cornice di programmazione delle risorse FSC 2014-2020, con specifici elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura.

In particolare, è stato previsto che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, articolati in piani operativi definiti da apposita Cabina di regia composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tali piani operativi devono indicare, per ciascuna area tematica nazionale, i risultati attesi, le azioni, la tempistica ed i soggetti attuatori.

Nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi e su proposta dell'Autorità politica per la coesione - il CIPESS ha approvato, in anticipazione della programmazione complessiva e con assegnazione delle risorse necessarie, Piani stralcio per la realizzazione di interventi ad immediato avvio dei lavori destinati a confluire nei piani operativi, in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono.

Nel corso del 2015 è stato dato avvio alla modalità prevista dal citato comma 703 per l'utilizzo delle risorse FSC iscritte nel bilancio dello Stato, attraverso il trasferimento in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, sulla base dei fabbisogni finanziari in relazione alle esigenze di spesa. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei Piani approvati dal CIPESS e

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

provvede a effettuare i pagamenti secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al DPR 29 dicembre 1988, n. 568.

L'articolo 44 del decreto legge n. 34 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha introdotto, in un'ottica di semplificazione amministrativa, lo strumento denominato «Piano sviluppo e coesione» (PSC), al fine di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti finanziati con le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, nonché di accelerarne la spesa. In particolare, è stato previsto che, per ciascuna Amministrazione titolare di risorse a valere sul FSC, l'Agenzia per la coesione territoriale proceda ad una riclassificazione degli interventi contenuti nei diversi documenti programmatori attualmente in essere, al fine di sottoporre all'approvazione del CIPESS un unico Piano operativo per ogni amministrazione, denominato appunto «Piano sviluppo e coesione», con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione conterrà:

a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata;

b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente dal Dipartimento per le politiche di coesione e dall'Agenzia per la coesione territoriale, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del DEF 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021.

Il Piano sviluppo e coesione di ciascuna Amministrazione deve essere approvato dal CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

È di prossima approvazione la delibera quadro - di cui all'informativa al CIPESS 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.

A seguito dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19, il D.L. n. 34 del 2020 ha autorizzato a decorrere dal 1° febbraio 2020, per gli anni 2020 e 2021, nelle more della sottoposizione al CIPESS dei Piani di sviluppo e coesione, l'utilizzo in via eccezionale delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) rivenienti dai cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 per qualsiasi tipologia di intervento connesso a fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia da Covid-19, in coerenza con la facoltà di riprogrammazione che, per le stesse finalità, le amministrazioni nazionali, regionali o locali possono operare nell'ambito dei Programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Sono stati destinati a tale finalità 3.537,93 milioni di euro della programmazione 2014-2020.

La legge di bilancio 2021 ha disposto una prima assegnazione aggiuntiva di risorse al Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, per complessivi 50 miliardi, rispetto alla quantificazione complessiva del periodo prevista nel Documento di economia e Finanza per l'anno 2020 - sezione III - Programma Nazionale di Riforma in 73,5 miliardi di euro.

Lo stanziamento è articolato in 4.000 milioni di euro per l'anno 2021, 5.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2029 e 6.000 milioni di euro per l'anno 2030; per la quota restante si provvede ai sensi dell'articolo 23, comma 3,

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**

della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Al netto degli utilizzi previsti dalla stessa legge di bilancio e da successivi provvedimenti normativi d'urgenza, rimangono disponibili per la programmazione del CIPESS 43.940 milioni di euro.

La legge di bilancio 2021 ha definito, altresì, i criteri e le procedure di programmazione, di gestione finanziaria e di monitoraggio delle risorse 2021-2027, in analogia con il precedente periodo di programmazione, confermando la chiave di riparto delle risorse dell'80 per cento alle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento alle aree del centro-nord.

La dotazione finanziaria del FSC è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale, sulla base delle missioni previste nel Piano Sud 2030 e dando priorità alle azioni e agli interventi previsti nel Piano, inclusi quelli relativi al rafforzamento delle amministrazioni pubbliche e in coerenza con gli obiettivi e le strategie definite per il periodo di programmazione 2021-27 dei Fondi strutturali e di investimento europei, nonché 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 complementarietà e addizionalità delle risorse.

Gli interventi del FSC 2021-27 sono attuati nell'ambito di "Piani Sviluppo e Coesione", approvati con delibere del CIPESS e definiti secondo i principi previsti dall'articolo 44 del Decreto-legge n. 34 del 2019.

Nelle more della definizione dei Piani, il CIPESS può assegnare risorse ad interventi immediatamente cantierabili, destinati a confluire nei successivi e pertinenti "Piani di sviluppo e coesione". Si replica, quindi, la disciplina di una fase transitoria analoga a quella già prevista per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale coordina l'attuazione dei "Piani di Sviluppo e Coesione" e individua i casi nei quali, per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità o per interventi di sviluppo integrati relativi a particolari ambiti territoriali, si debba procedere alla sottoscrizione del contratto istituzionale di sviluppo (art. 6 decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88).

Il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale può proporre al CIPESS la rimodulazione delle quote annuali di spesa e la revoca di assegnazioni a causa di impossibilità sopravvenute, di mancato rispetto dei tempi o di inadempienze; viene prevista la presentazione al CIPESS di una relazione annuale sullo stato di avanzamento degli interventi della programmazione 2021-2027 ai fini della definizione della Nota di aggiornamento del DEF e del disegno di legge di bilancio di previsione.

Anche per le risorse FSC afferenti alla programmazione 2021-2027 si adotta la modalità prevista dal richiamato art. 1, comma 703 della legge n. 190/2014 attraverso il trasferimento in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

VII.3 PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

Programmi Fondi strutturali

L'anno 2020, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, pur nel contesto straordinario determinatosi a seguito dell'epidemia COVID-19 che ha comportato notevoli ritardi nell'attuazione degli interventi, ha rappresentato comunque un anno performante per i Programmi Operativi (PO) cofinanziati dal FESR e dal FSE. Per quanto attiene gli obiettivi di spesa 2020 infatti, 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 21.272.582.235 di euro che, in rapporto al totale delle risorse programmate pari a euro 50.514.022.980 rappresenta il 42,1 per cento. La spesa certificata al 31 dicembre 2020 inoltre, ha visto un incremento di circa 6 miliardi di euro rispetto all'importo complessivo raggiunto al 31 dicembre 2019 che risultava pari a circa 15 miliardi di euro.

Il 2020 è stato un anno di particolare importanza anche riguardo alla modifica dei pilastri fondamentali di utilizzo dei fondi relativi alle Politiche di Coesione. L'emergenza epidemiologica relativa alla diffusione del virus Covid -19 ha messo, tra le altre cose, a dura prova i sistemi economici e sociali dell'area euro. Tale situazione emergenziale ha costretto le istituzioni dell'Unione europea a correre ai ripari introducendo diverse misure di contenimento volte a fronteggiare questa crisi economica e sociale.

Anche i fondi comunitari sono stati coinvolti in questo 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 Covid19.

Con l'approvazione di tali Regolamenti infatti, la Commissione ha consentito la possibilità agli Stati membri di utilizzare le risorse provenienti dalle politiche di coesione garantendo per le stesse il finanziamento comunitario al 100 per cento, per far fronte alle spese sanitarie e di sostegno ai lavoratori e alle imprese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021.

Per attuare le modifiche introdotte dai sopra menzionati Regolamenti comunitari, a livello nazionale è stato adottato il D.L. n.34 del 19 maggio 2020 approvato con modifiche dalla Legge 77 del 2020 che, all'articolo 242 ha previsto il "Contributo dei Fondi strutturali europei al contrasto dell'emergenza Covid-19".

Con tale articolo è stata introdotta la possibilità per le Autorità di Gestione di tutti i P.O. nazionali e regionali, di riprogrammare le risorse disponibili alla luce delle sopravvenute esigenze emergenziali.

In tale contesto normativo comunitario e nazionale, il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale ha sottoscritto un accordo con i Ministri gestori di fondi europei e successivamente con le Autorità regionali, al fine di massimizzare l'efficienza circa l'utilizzo delle suddette risorse. Grazie a tali accordi è stato possibile rimodulare 12 miliardi di euro di risorse con la finalità di inglobare nei P.O. misure volte a fronteggiare l'inedita situazione causata dal diffondersi del virus Covid-19.

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**

Nello specifico, su un totale di 51 P.O. (FESR + FSE + FESR/FSE) 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.

Programmi FEASR e FEAMP**FEASR**

Per il periodo di programmazione 2014-2020 sono state assegnate per i programmi di sviluppo rurale (21 PSR Regionali + 1 PSR Nazionale + PSR Rete Rurale), finanziati dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) risorse per circa 10,5 miliardi di euro, con pari copertura di cofinanziamento nazionale, per un totale di circa 21,0 miliardi.

Ammontano ad oltre 3 miliardi di euro i finanziamenti erogati nell'esercizio 2020 in favore del settore agricolo attraverso i Programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dall'Unione europea grazie al FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

Si tratta di interventi destinati al sostegno di investimenti ed impegni volti ad accelerare il processo di transizione digitale ed ecologica del settore agricolo, in linea con le più recenti indicazioni europee e internazionali in materia di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

A fine 2020 l'avanzamento della spesa pubblica effettivamente sostenuta risulta pari a 57,59 per cento a cui è necessario aggiungere gli importi versati a titolo di prefinanziamento pari al 3,0 per cento del budget totale di ciascun PSR. Da inizio programmazione ad oggi sono stati spesi complessivamente 12.044,61 milioni di euro pari a 5.962,86 milioni di euro di quota FEASR.

FEAMP

Il FEAMP è il fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura per il periodo 2014-2020. È uno dei cinque fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) che si integrano a vicenda e mirano a promuovere una ripresa basata sulla crescita e l'occupazione in Europa. Le norme e le regole di utilizzo del FEAMP sono contenute nel Reg. (UE) 508/2014.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 sono state assegnate al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) risorse comunitarie complessive per circa 534 milioni di euro, comprensivi della riserva di efficacia, e una quota di cofinanziamento nazionale di circa 500 milioni di euro, per un ammontare complessivo di circa un miliardo di euro.

VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2020 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

La valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale è effettuata ai sensi del comma 433 della legge di stabilità 2014 (legge 147/2013). Tale disposizione prevede, in particolare, che il Documento di economia e finanza indichi i valori registrati rispetto all'anno precedente del recupero di evasione fiscale, dei risparmi di spesa e delle maggiori entrate di cui alle lettere a) e b) del comma 431, e di quelli previsti fino alla fine dell'anno in corso e per gli anni successivi.

Nel rispetto del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il comma 431 dispone inoltre la destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle seguenti risorse:

- l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, al netto della quota già considerata nei commi da 427 a 430, delle risorse da destinare a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e ad impegni inderogabili;
- l'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

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, 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.

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 sui citati capitoli/articoli 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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

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 2020¹⁸⁵, 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	

¹⁸⁵ MEF, Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020, pp. 98-99.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

APPENDICE A



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

**APPENDICE A: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI
CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO
2018-2020**

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA A.1-1 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2018 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificative	Settore Pubblico
Incessi correnti	450.426	342.150	167.112	119.294	65.807	52.890	12.145	-387.116	822.708
Tributari	393.354	0	64.797	0	38.816	13.051	0	-151	509.867
Imposte dirette	210.608	0	24.837	0	6.174	83	0	0	241.703
Imposte indirette	182.746	0	39.960	0	32.642	12.968	0	-151	268.165
Risorse Proprie UE	4.629	0	0	0	0	0	0	0	4.629
Contributi sociali	0	229.379	0	0	0	0	0	0	229.379
Vendita di beni e servizi	2.731	210	312	3.764	6.590	7.953	0	0	21.560
Redditi da capitale	8.057	1.731	886	269	3.492	436	0	-1.182	13.689
Trasferimenti correnti totali	40.855	109.611	99.380	113.445	15.237	29.444	12.145	-385.783	34.335
da Settore Statale (1)	0	109.593	98.110	-2.148	6.867	17.010	572	-230.005	0
da Enti di Previdenza	4.196	0	21	0	0	0	25	-4.242	0
da Regioni	4.225	0	0	115.128	7.477	2.158	3.516	-132.504	0
da Sanità	0	6	0	0	192	334	2.390	-2.922	0
da Comuni e Province	3.809	1	225	211	0	320	1.167	-5.733	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	501	0	65	17	77	0	4.476	-5.135	0
da Enti Pub. non Consolidati	253	10	9	144	429	4.396	0	-5.242	0
da Famiglie	14.106	0	27	40	55	92	0	0	14.320
da Imprese	4.359	1	924	52	137	5.103	0	0	10.576
da Estero	9.406	0	0	1	2	30	0	0	9.439
Altri incassi correnti	800	1.219	1.737	1.816	1.672	2.005	0	0	9.249
Incessi in conto capitale	4.326	355	3.282	1.577	9.432	2.696	3.110	-15.904	8.874
Trasferimenti in conto capitale totali	807	0	2.828	1.552	8.211	2.437	3.110	-15.904	3.042
da Settore Statale	0	0	2.372	0	2.336	1.127	932	-6.767	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.500	3.197	623	2.086	-7.406	0
da Sanità	0	0	4	0	10	19	0	-33	0
da Comuni e Province	200	0	65	0	0	44	54	-363	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	107	0	14	0	94	0	39	-253	0
da Enti Pub. non Consolidati	500	0	263	17	232	69	0	-1.081	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	110	35	2.342	555	0	0	3.042
Ammortamenti	381	0	0	0	0	0	0	0	381
Altri incassi in conto capitale	3.138	355	454	25	1.221	259	0	0	5.452
Incessi partite finanziarie	1.075	452	758	337	671	5.260	81	-1.479	7.155
Incessi finali	455.827	342.957	171.152	121.208	75.910	60.845	15.336	-404.498	838.738
Saldo	-45.191	0	-401	-10	2.736	622	0	1.149	-41.095

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 98.110 milioni, di cui 81.816 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

APPENDICE A

TABELLA A.1-1 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2018 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	472.020	338.835	156.955	119.442	61.390	54.128	12.145	-387.116	827.800
Personale	93.083	2.510	6.262	35.809	15.109	12.134	0	0	164.907
Acquisto di beni e servizi	15.421	1.457	2.362	74.367	31.675	14.818	0	0	140.100
Trasferimenti correnti totali	272.934	333.836	144.709	3.874	9.193	18.385	12.145	-385.783	409.293
a Settore Statale	0	4.196	4.225	0	3.809	501	253	-12.984	0
a Enti di Previdenza	109.593	0	0	6	1	0	10	-109.610	0
a Regioni	98.110	21	0	0	225	65	9	-98.429	0
a Sanità	-2.148	0	115.128	0	211	17	144	-113.352	0
a Comuni e Province	6.867	0	7.477	192	0	77	429	-15.043	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	17.010	0	2.158	334	320	0	4.396	-24.220	0
ad Enti Pub. non Consolidati	572	25	3.516	2.390	1.167	4.476	6.903	-12.145	6.903
a Famiglie	18.731	328.053	1.899	849	2.452	1.840	0	0	353.823
a Imprese	6.335	1.519	10.306	103	1.008	10.905	0	0	30.175
a Estero	17.864	22	0	0	0	505	0	0	18.391
Interessi	68.575	24	1.915	252	2.392	86	0	-1.182	72.062
Ammortamenti	381	0	0	0	0	0	0	0	381
Altri pagamenti correnti	21.626	1.008	1.707	5.140	3.021	8.705	0	-151	41.056
Pagamenti in conto capitale	25.420	524	12.890	1.465	10.834	3.584	3.060	-15.904	41.873
Costituzione capitali fissi	4.165	524	1.522	1.432	9.845	3.157	0	0	20.644
Trasferimenti in conto capitale totali	21.332	0	11.242	33	982	344	3.060	-15.904	21.090
a Settore Statale	0	0	0	0	200	107	500	-807	0
a Regioni	2.372	0	0	4	65	14	263	-2.718	0
a Sanità	0	0	1.500	0	0	0	17	-1.517	0
a Comuni e Province	2.336	0	3.197	10	0	94	232	-5.869	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.127	0	623	19	44	0	69	-1.882	0
ad Enti Pub. non Consolidati	932	0	2.086	0	54	39	1.979	-3.110	1.979
a Famiglie	1.161	0	441	0	280	25	0	0	1.907
a Imprese	13.006	0	3.395	0	318	62	0	0	16.781
a Estero	398	0	0	0	21	4	0	0	423
Altri pagamenti in conto capitale	-77	0	126	0	7	83	0	0	139
Pagamenti partite finanziarie	3.578	3.598	1.708	311	950	2.511	131	-2.628	10.160
Pagamenti totali	501.018	342.957	171.553	121.218	73.174	60.223	15.336	-405.647	879.833

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA A.1-2 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2019 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Incassi correnti	461.463	355.293	166.223	120.406	66.114	54.621	12.504	-388.779	847.844
Tributari	401.025	0	66.276	0	39.143	13.054	0	-162	519.336
Imposte dirette	215.489	0	25.341	0	6.135	159	0	0	247.123
Imposte indirette	185.536	0	40.935	0	33.008	12.895	0	-162	272.213
Risorse Proprie UE	4.627	0	0	0	0	0	0	0	4.627
Contributi sociali	0	236.803	0	0	0	0	0	0	236.803
Vendita di beni e servizi	2.804	237	227	4.210	6.713	7.467	0	0	21.658
Redditi da capitale	11.063	1.994	1.073	195	3.457	457	0	-1.192	17.047
Trasferimenti correnti totali	41.176	115.126	96.906	113.438	14.754	31.477	12.504	-387.425	37.956
da Settore Statale (1)	0	115.115	95.895	-883	6.969	18.062	1.100	-236.258	0
da Enti di Previdenza	3.514	0	23	0	0	0	38	-3.575	0
da Regioni	3.507	0	0	113.819	6.900	1.975	3.676	-129.877	0
da Sanità	0	5	0	0	164	346	1.811	-2.326	0
da Comuni e Province	3.291	0	238	205	0	266	1.266	-5.266	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	425	0	64	12	95	0	4.613	-5.208	0
da Enti Pub. non Consolidati	165	5	0	152	430	4.162	0	-4.915	0
da Famiglie	14.493	0	18	38	51	66	0	0	14.666
da Imprese	4.758	1	668	93	140	6.570	0	0	12.230
da Estero	11.023	0	0	2	5	30	0	0	11.060
Altri incassi correnti	768	1.133	1.741	2.563	2.047	2.166	0	0	10.418
Incassi in conto capitale	4.809	179	2.858	1.990	9.670	3.213	2.330	-15.687	9.363
Trasferimenti in conto capitale totali	385	0	2.621	1.970	8.550	3.032	2.330	-15.687	3.202
da Settore Statale	0	0	2.127	0	2.663	1.459	16	-6.265	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.923	3.224	691	2.022	-7.860	0
da Sanità	0	0	0	0	1	5	0	-6	0
da Comuni e Province	200	0	51	0	0	35	82	-368	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	5	0	43	0	97	0	211	-355	0
da Enti Pub. non Consolidati	180	0	196	7	239	210	0	-832	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	204	40	2.326	632	0	0	3.202
Ammortamenti	469	0	0	0	0	0	0	0	469
Altri incassi in conto capitale	3.955	179	237	20	1.120	181	0	0	5.692
Incassi partite finanziarie	1.025	595	1.022	81	856	438	148	-1.855	2.310
Incassi finali	467.297	356.067	170.103	122.477	76.640	58.271	14.982	-406.320	859.517
Saldo	-41.475	0	599	870	1.992	57	0	-595	-38.551

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 95.895 milioni, di cui 79.913 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

APPENDICE A

TABELLA A.1-2 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2019 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	478.352	351.408	154.591	119.951	61.527	52.314	12.504	-388.779	841.868
Personale	93.591	2.584	6.258	36.088	14.666	12.386	0	0	165.574
Acquisto di beni e servizi	16.345	1.620	2.426	75.620	32.619	14.927	0	0	143.557
Trasferimenti correnti totali	278.573	345.935	142.277	3.293	8.786	16.687	12.504	-387.425	420.630
a Settore Statale	0	3.514	3.507	0	3.291	425	165	-10.902	0
a Enti di Previdenza	115.115	0	0	5	0	0	5	-115.125	0
a Regioni	95.895	23	0	0	238	64	0	-96.220	0
a Sanità	-883	0	113.819	0	205	12	152	-113.305	0
a Comuni e Province	6.969	0	6.900	164	0	95	430	-14.558	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	18.062	0	1.975	346	266	0	4.162	-24.811	0
ad Enti Pub. non Consolidati	1.100	38	3.676	1.811	1.266	4.613	7.589	-12.504	7.589
a Famiglie	16.237	340.956	2.111	859	2.577	1.827	0	0	364.567
a Imprese	6.702	1.404	10.289	108	943	9.127	0	0	28.573
a Estero	19.376	0	0	0	0	525	0	0	19.901
Interessi	68.051	23	1.890	293	2.153	88	0	-1.192	71.306
Ammortamenti	469	0	0	0	0	0	0	0	469
Altri pagamenti correnti	21.322	1.246	1.740	4.657	3.303	8.226	0	-162	40.332
Pagamenti in conto capitale	26.128	371	13.208	1.598	12.245	3.853	2.330	-15.687	44.047
Costituzione capitali fissi	4.952	371	1.465	1.592	11.278	3.289	0	0	22.947
Trasferimenti in conto capitale totali	21.171	0	11.571	6	958	456	2.330	-15.687	20.806
a Settore Statale	0	0	0	0	200	5	180	-385	0
a Regioni	2.127	0	0	0	51	43	196	-2.417	0
a Sanità	0	0	1.923	0	0	0	7	-1.930	0
a Comuni e Province	2.663	0	3.224	1	0	97	239	-6.224	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.459	0	691	5	35	0	210	-2.400	0
ad Enti Pub. non Consolidati	16	0	2.022	0	82	211	1.498	-2.330	1.498
a Famiglie	635	0	449	0	313	22	0	0	1.419
a Imprese	13.744	0	3.262	0	255	76	0	0	17.337
a Estero	527	0	0	0	22	3	0	0	552
Altri pagamenti in conto capitale	5	0	172	0	9	108	0	0	294
Pagamenti partite finanziarie	4.292	4.288	1.705	58	876	2.046	148	-1.260	12.153
Pagamenti finali	508.772	356.067	169.504	121.607	74.648	58.214	14.982	-405.725	898.069

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA A.1-3 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2020 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Incassi correnti	430.306	386.958	175.805	123.895	63.564	53.548	12.727	-454.348	792.455
Tributari	372.537	0	60.223	0	36.761	11.314	0	-171	480.664
Imposte dirette	214.915	0	25.086	0	6.187	170	0	0	246.357
Imposte indirette	157.622	0	35.137	0	30.574	11.144	0	-171	234.307
Risorse Proprie UE	4.046	0	0	0	0	0	0	0	4.046
Contributi sociali	0	222.644	0	0	0	0	0	0	222.644
Vendita di beni e servizi	2.201	201	199	3.291	4.892	7.855	0	0	18.639
Redditi da capitale	12.783	2.044	989	136	2.999	414	0	-1.019	18.346
Trasferimenti correnti totali	37.820	161.107	112.592	117.762	17.480	30.294	12.727	-453.158	36.624
da Settore Statale (1)	0	161.081	110.851	-4.141	8.700	17.866	1.482	-295.839	0
da Enti di Previdenza	4.742	0	20	0	0	0	31	-4.793	0
da Regioni	1.389	0	0	121.204	7.741	2.132	4.387	-136.853	0
da Sanità	0	5	0	0	208	310	2.307	-2.830	0
da Comuni e Province	3.021	20	237	198	0	262	1.040	-4.778	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	642	0	50	25	84	0	3.479	-4.280	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	95	148	494	3.047	0	-3.785	0
da Famiglie	12.601	0	65	139	67	55	0	0	12.927
da Imprese	3.815	1	1.274	187	182	6.520	0	0	11.979
da Estero	11.610	0	0	2	4	102	0	0	11.718
Altri incassi correnti	920	962	1.802	2.706	1.432	3.671	0	0	11.492
Incassi in conto capitale	2.972	161	3.534	1.868	9.682	13.384	2.107	-26.390	7.318
Trasferimenti in conto capitale totali	431	0	3.337	1.855	8.690	13.200	2.107	-26.390	3.230
da Settore Statale	0	0	2.733	0	3.321	11.301	293	-17.648	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.790	3.148	821	1.639	-7.398	0
da Sanità	0	0	0	0	1	13	0	-14	0
da Comuni e Province	200	0	61	0	0	25	111	-397	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	7	0	7	0	107	0	64	-185	0
da Enti Pub. non Consolidati	224	0	229	9	186	100	0	-748	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	307	56	1.927	940	0	0	3.230
Ammortamenti	444	0	0	0	0	0	0	0	444
Altri incassi in conto capitale	2.097	161	197	13	992	184	0	0	3.644
Incassi partite finanziarie	405	426	531	39	2.583	1.455	79	-3.150	2.367
Incassi finali	433.683	387.545	179.870	125.802	75.829	68.387	14.913	-483.888	802.141
Saldo	-159.144	0	-451	438	1.852	1.023	0	-426	-156.708

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 110.851 milioni, di cui 85.647 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

APPENDICE A

TABELLA A.1-3 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2020 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	550.014	385.353	162.829	123.131	60.381	56.016	12.727	-454.348	896.103
Personale	93.427	2.652	6.205	37.991	14.214	13.608	0	0	168.097
Acquisto di beni e servizi	15.435	1.678	2.811	76.088	32.339	17.805	0	0	146.157
Trasferimenti correnti totali	355.065	379.913	150.269	3.949	8.979	15.925	12.727	-453.158	473.669
a Settore Statale	0	4.742	1.389	0	3.021	642	0	-9.794	0
a Enti di Previdenza	161.081	0	0	5	20	0	0	-161.106	0
a Regioni	110.851	20	0	0	237	50	95	-111.253	0
a Sanità	-4.141	0	121.204	0	198	25	148	-117.434	0
a Comuni e Province	8.700	0	7.741	208	0	84	494	-17.227	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	17.866	0	2.132	310	262	0	3.047	-23.617	0
ad Enti Pub. non Consolidati	1.482	31	4.387	2.307	1.040	3.479	8.942	-12.727	8.942
a Famiglie	21.333	373.926	2.529	843	2.998	1.839	0	0	403.468
a Imprese	17.975	1.194	10.887	276	1.203	8.493	0	0	40.027
a Estero	19.918	0	0	0	0	1.314	0	0	21.232
Interessi	65.743	41	1.829	261	1.928	71	0	-1.019	68.854
Ammortamenti	444	0	0	0	0	0	0	0	444
Altri pagamenti correnti	19.900	1.069	1.715	4.842	2.921	8.607	0	-171	38.882
Pagamenti in conto capitale	35.544	296	14.496	1.953	12.693	10.978	2.107	-26.390	51.677
Costituzione capitali fissi	6.315	296	1.417	1.939	11.708	9.849	0	0	31.525
Trasferimenti in conto capitale totali	29.129	0	12.830	14	974	298	2.107	-26.390	18.962
a Settore Statale	0	0	0	0	200	7	224	-431	0
a Regioni	2.733	0	0	0	61	7	229	-3.030	0
a Sanità	0	0	1.790	0	0	0	9	-1.799	0
a Comuni e Province	3.321	0	3.148	1	0	107	186	-6.763	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	11.301	0	821	13	25	0	100	-12.260	0
ad Enti Pub. non Consolidati	293	0	1.639	0	111	64	1.360	-2.107	1.360
a Famiglie	681	0	563	0	267	23	0	0	1.534
a Imprese	10.272	0	4.869	0	288	79	0	0	15.508
a Estero	528	0	0	0	22	11	0	0	561
Altri pagamenti in conto capitale	100	0	249	0	11	830	0	0	1.190
Pagamenti partite finanziarie	7.269	1.896	2.996	280	903	370	79	-2.724	11.068
Pagamenti finali	592.827	387.545	180.321	125.364	73.977	67.364	14.913	-483.462	958.848



Documento di Economia e Finanza

2021



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Allegato alla Sezione II

NOTA METODOLOGICA sui criteri di
formulazione delle previsioni tendenziali

Documento di Economia e Finanza

2021

Allegato alla Sezione II

NOTA METODOLOGICA sui criteri di
formulazione delle previsioni tendenziali

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2021

INDICE

INTRODUZIONE	I
I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO.....	1
I.1 I modelli micro e macro-economici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati.....	1
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	1
IGEM – Italian General Equilibrium Model	1
QUEST III - Italy	2
ORANI-IT & TERMITY	3
MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana	3
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche	5
II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....	9
II.1 Le entrate	11
Entrate tributarie ed extratributarie.....	11
Entrate contributive	12
Flussi finanziari Italia – UE.....	13
II.2 Le spese.....	17
Redditi da lavoro dipendente.....	17
Consumi intermedi.....	19
Prestazioni sociali in denaro	22
Altre Spese correnti	29
Interessi passivi	30
Investimenti fissi lordi.....	34
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	36
III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO.....	37
III.1 Saldo strutturale di bilancio	37
III.2 La regola della spesa	41
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	43
III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	44
III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico	45
IV. ANALISI TEMATICHE.....	47
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato	47
IV.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato.....	49
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano	50
La sanità.....	50

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

NOTA METODOLOGICA

Province e Comuni	50
Le Università e gli Enti di ricerca	51
IV.3 La spesa sanitaria	51

INDICE DEI BOX

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)	17
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro	23
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2020	25

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle AP – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro).....	27
---	----

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro conto AP - Confronto tra programmazione finanziaria e risultati	26
---	----

INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/2009 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2021. In particolare, sono illustrati i criteri adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, elaborate in coerenza con il quadro di regole fiscali e di bilancio europee e nazionali.

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

I.1 I MODELLI MICRO E MACRO-ECONOMICI DEL MEF: BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi - effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia simulativi per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia. Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo, mentre, le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo. Nel 2016 è stata effettuata un'importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprenda i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa avesse indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996: Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013: Q4. È stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti, sia del campione di stima aggiornato.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su un'esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura e per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo

neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali, ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Inoltre, grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, è possibile introdurre delle varianti nel modello volte a cogliere specifici aspetti dell'economia italiana.

Nella variante IGEM-PA il capitale pubblico è in grado di accrescere la produttività del settore privato, mentre il settore pubblico, a sua volta, impiega beni e capitale in combinazione con il pubblico impiego per la produzione e la fornitura di beni e servizi. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di dover quantificare il possibile impatto macroeconomico di complessi scenari di riforma, tra i quali una vasta area di intervento riguarda il settore pubblico ed il suo funzionamento. Inoltre con IGEM-PA è possibile effettuare un'analisi dettagliata sui moltiplicatori fiscali, distinguendo tra le diverse categorie di spesa pubblica, quali acquisti di beni e servizi, pubblico impiego, variazioni di capitale pubblico in grado di aumentare la dotazione di infrastrutture dell'economia, sia a supporto della produzione pubblica, sia a supporto di quella privata.

Nella variante FIGEM la presenza del settore bancario permette di cogliere gli aspetti legati alle condizioni di offerta di credito verso le imprese. Attraverso questa versione è, infatti, possibile introdurre gli effetti indotti dalla presenza di razionamento del credito e dalla riduzione del valore del capitale bancario. In particolare, la presenza di frizioni finanziarie introduce forti ostacoli all'accesso a finanziamenti esterni condizionando le difficoltà delle imprese nel reperimento di risorse finanziarie. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di valutare l'impatto di riforme strutturali e interventi fiscali in presenza di diverse condizioni di offerta di credito. Inoltre con FIGEM è possibile valutare l'impatto di interventi volti a consolidare il settore bancario ed a ridurre le inefficienze nel mercato del credito.

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione Europea. È uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a shock di varia natura o ad interventi di policy. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione Europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali della Commissione Europea. La versione di crescita endogena di QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte favorire la crescita nell'ambito della strategia di Lisbona. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, ad esempio, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

ORANI-IT & TERMITY

ORANI-IT è un modello di equilibrio economico generale computazionale (*Computable General Equilibrium* CGE) per l'economia italiana. ORANI-IT è un modello CGE nazionale, multi-settoriale, con una disaggregazione a 63 prodotti e 63 branche produttive. Il modello si compone di un framework teorico neoclassico e di un database, costruito su dati di contabilità nazionale, che riproduce l'economia e che s'innesta nella struttura teorica del modello tramite condizioni di equilibrio. Il modello è statico, disegnato per simulazioni di statica comparata, con un orizzonte temporale diviso in breve e lungo periodo in base alla scelta delle variabili endogene/esogene. Attorno al modello core, ORANI-IT presenta una dettagliata ed elaborata estensione fiscale, che arricchisce la capacità analitica del modello, tramite la modellizzazione dell'intero spettro d'imposte dirette e indirette del sistema fiscale italiano. Ogni imposta è inserita nel modello considerando le aliquote legislative e legando le basi imponibili alle variabili rilevanti presenti nel database. L'estensione fiscale include un *framework* economy-wide che riproduce l'attuale disciplina IVA attraverso un dettagliato sistema di equazioni (aliquote ridotte, esenzioni, deducibilità). Il modello ricostruisce i conti economici dei settori istituzionali, illustrando in maniera integrata risorse e impieghi delle famiglie e della pubblica amministrazione e le transazioni con il resto del mondo, permettendo così un'analisi dettagliata del comportamento degli agenti economici e dell'impatto che policy e shock possono avere su di esso. Grazie all'interazione multi-settoriale tra domanda e offerta e alla struttura produttiva multi-prodotto, il modello si presta a simulazioni di politiche industriali. La presenza di una disaggregazione per prodotto, settore e agente istituzionale permette di generare risultati a livello nazionale e settoriale. L'estensione fiscale rende ORANI-IT un potente strumento di *policy analysis*, capace di simulare l'effetto sull'economia di proposte alternative di riforma del sistema fiscale, riguardanti cambiamenti sia nelle aliquote sia nelle basi imponibili. Il modello è stato inoltre esteso a livello multi-regionale e dinamico, ideale per l'analisi di politiche regionali (TERMITY).

MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con il dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) costruito e sviluppato in modo da riflettere l'assetto istituzionale del sistema economico italiano allo scopo di quantificare l'impatto aggregato e disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma sui principali aggregati macroeconomici.

MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali. La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio la Pubblica Amministrazione e il mercato del lavoro.

La base dati di riferimento per la calibrazione di MACGEM-IT è la *Social Accounting Matrix (SAM)* per l'Italia. Dai flussi economici registrati nella SAM si può calcolare il valore dei parametri necessari alla derivazione delle equazioni in MACGEM-IT. Alcuni dei parametri fondamentali sono: i coefficienti e le quote di assorbimento dei fattori, le quote di distribuzione dei redditi primari, le quote di trasferimenti tra Settori Istituzionali, le aliquote implicite d'imposta, la propensione al consumo, etc.

L'impatto economico degli interventi di *policy* sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la performance dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali che nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale.

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica, dinamica e multiregionale con una connotazione multi output e multi input per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi ad esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (*multi-output production function*), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari e/o beni intermedi all'interno del processo produttivo (*multi-input production function*).

Al ruolo della Pubblica Amministrazione il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato con un ampio livello di disaggregazione, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

Considerando l'ampia articolazione degli aggregati economici rappresentati nelle differenti fasi del flusso circolare del reddito, MACGEM-IT risulta funzionale alla valutazione d'impatto anche di *policy* e proposte di riforma a forte connotazione selettiva e/o categoriale caratterizzate da un elevato grado di complessità già dalla fase dell'innesto poiché possono riguardare allo stesso tempo il lato della produzione e quello del reddito. Le simulazioni di politiche fiscali di tipo puntuale che MACGEM-IT può analizzare sono ampie, ad esempio valutare l'introduzione di incentivi differenziati sulle componenti della domanda finale, oppure sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, oppure utilizzo di strumenti di *policy* nella redistribuzione del reddito.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

I.2 IL PROCESSO DI PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel Judgement Based Model (JBM)¹. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'input per le stime del PIL potenziale, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 2014.

1. Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica. L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. È previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate del *Global Economic Model Oxford Economics*, mentre per il tasso di cambio e il prezzo del petrolio si utilizzano delle ipotesi tecniche e rispettivamente: i) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi; ii) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi dei *futures* di fonte Bloomberg. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali oppure previsioni aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono rese coerenti con le stime fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.
2. Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale. Una volta definite le variabili esogene, il JBM e il modello econometrico ITEM² effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali

¹ Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf. Riguardo allo sviluppo di nuovi modelli e per l'aggiornamento di quelli esistenti si può far riferimento alla pagina web del Dipartimento del Tesoro relativa alla modellistica:

http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html

² Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-1-2008--The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf

ISTAT sia per il conto risorse ed impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli ad alta frequenza e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato e ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagini sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche³. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM. A supporto dell'analisi dello scenario internazionale viene utilizzata anche una versione di ITEM integrata con le previsioni del modello *Global Economic Model di Oxford Economics*.

Oltre alle previsioni, il modello ITEM simula anche gli impatti macroeconomici di eventuali interventi di politica economica varati e/o da varare entro l'arco previsivo preso in considerazione, inclusi gli interventi di carattere strutturale nell'ambito dell'elaborazione del contributo al Programma Nazionale delle Riforme. Nel caso di interventi di carattere strutturale, le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle dei modelli di equilibrio economico generale, ovvero il modello QUEST III per l'Italia e il modello IGEM e il CGE.

3. Definizione del quadro macroeconomico. I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*⁴). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di Consensus e dei maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro, seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali partner commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come input per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica,

³ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

⁴ I *Bridge Models* utilizzano le ultime informazioni congiunturali disponibili per prevedere il PIL fino a due trimestri in avanti, in modo aggregato dal lato dell'offerta e in maniera disaggregata dal lato della domanda. I modelli a frequenza mista usano strumenti multivariati innovativi per la previsione del PIL, combinando in modo efficiente dati mensili e trimestrali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.

4. Validazione delle previsioni. In attuazione del Regolamento UE n. 473/2013⁵ e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243⁶, in data 15 settembre 2014 è stato siglato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in virtù del quale quest'ultimo è chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento, Documento programmatico di Bilancio) ai fini della verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. Il processo di validazione, secondo modalità concordate con il citato protocollo, si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche, in base ad una procedura articolata in 4 fasi per ciascuna previsione:
 - a. trasmissione dal MEF all'UPB del quadro macroeconomico;
 - b. eventuale formulazione di rilievi da parte dell'UPB;
 - c. eventuale invio da parte del MEF all'UPB della versione modificata del quadro macroeconomico;
 - d. validazione finale dell'UPB (che può essere positiva o negativa).Le lettere di validazione con i relativi rilievi sono pubblicate sul sito web dell'UPB dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento programmatico a cui si riferiscono.

⁵ Il Regolamento (UE) N. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle 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. Il regolamento prevede che la validazione delle previsioni del Programma di Stabilità da parte di un organismo nazionale indipendente.

⁶ Legge del 24 dicembre 2012, n. 243 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010⁷. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza economica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente⁸, mentre per le spese in conto capitale, in linea di massima, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che seguono gli stati di avanzamento dei lavori. I criteri di registrazione degli aggregati di entrata e di spesa nel conto delle AP influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali. Per le entrate contributive la base di partenza è la cassa.

Il conto delle AP è costruito sulla base dei conti delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009, la ricognizione delle AP è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Lista S13)⁹. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Sulla base del SEC 2010, che ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato. Nel corso dell'anno, in occasione delle Notifiche di aprile ed ottobre ad Eurostat, ISTAT può riclassificare nel sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche delle unità (o singole operazioni) in precedenza appartenenti ad altri sottosectori¹⁰.

In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

⁷ Il SEC2010 - che rivede il SEC 95 - è stato adottato quale Regolamento del Consiglio (CE). Si tratta del Regolamento n. 549/2013 del 21 maggio 2013. I conti economici nazionali rivisti secondo il SEC 2010 stati pubblicati per la prima volta a settembre 2014. Cfr. ISTAT (2014), "I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC 2010 - anni 2009-2013" in Report 22 settembre 2014.

⁸ Si fa qui riferimento alle voci di spesa relative al circuito della produzione del reddito, ovvero ai redditi da lavoro, ai consumi intermedi e a una parte rilevante dei contributi alla produzione.

⁹ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2019.

¹⁰ Per esempio, in sede di Notifica di aprile 2019, l'ISTAT ha riclassificato nel settore delle AP diverse unità, fra cui RFI s.p.a. e Invitalia, in precedenza non comprese nel perimetro della PA.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)¹¹. L'indebitamento netto nominale e strutturale¹² (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, sono fra i principali parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e, in particolare, per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Le previsioni degli aggregati di entrata e di spesa, dell'indebitamento netto e del debito pubblico sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e del debito pubblico sono elaborati, rispettivamente, dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia.

Le previsioni di finanza pubblica vengono effettuate sulla base del quadro macroeconomico. Il modello di finanza pubblica, di natura matematico-istituzionale con una rilevante componente econometrica, incorpora tutte le informazioni provenienti dai diversi Uffici competenti (alcune di esse costituiscono le variabili esogene del modello) ed elabora delle previsioni di cassa di tutti gli enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. L'elevato livello di disaggregazione adottato consente di derivare coerentemente, a partire dai conti finanziari dei singoli enti, il conto economico delle AP per singoli settori.

Le previsioni delle entrate tributarie vengono elaborate sulla base di un modello specifico e recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento. Esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'equilibrio dei saldi.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato¹³. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap e forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima con un modello specifico la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

Il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica recepisce, dopo gli opportuni confronti, la previsione elaborata dal modello specifico. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la

¹¹ Per un approfondimento sui saldi di finanza pubblica, si veda, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS - Servizio studi (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Luglio.

¹² Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III. 1.*

¹³ La valutazione del costo e del rischio di ciascun portafoglio di emissione e le stime della spesa per interessi derivanti dal portafoglio prescelto vengono effettuati mediante un modello elaborato dal Dipartimento del Tesoro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello stock di debito, interno ed esterno, segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo stock di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva dei tassi dei Btp decennali.

II.1 LE ENTRATE

Entrate tributarie ed extratributarie

L'elaborazione delle stime di gettito contenute nei documenti di finanza pubblica è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*)¹⁴, sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

Tale modello considera unicamente le entrate tributarie, ossia quelle incluse tra le Entrate correnti (Titolo I) e le imposte in Conto capitale del Bilancio, che rappresentano nel complesso oltre il 60% del totale delle entrate della Pubblica Amministrazione. La previsione delle altre entrate viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato utilizzando altre metodologie.

Le previsioni ottenute attraverso il modello DeFFoR sono formulate a legislazione vigente, ossia incorporano gli effetti di tutti i provvedimenti già adottati; non includono invece gli effetti delle manovre di futura adozione. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, il modello fornisce le previsioni delle entrate tributarie per l'anno in corso (t) e per il triennio successivo (da t+1 a t+3).

Nella sua versione attuale, il modello è statico, disaggregato, multi output e multi input. È statico in quanto, nel rispetto del principio di prudenza, non considera gli effetti comportamentali dei contribuenti. È disaggregato poiché adotta come unità elementare di calcolo il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di entrata, compresi i tributi locali che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse (circa 700). È multi output in quanto il processo di previsione si divide in diverse fasi e in ognuna di queste si ottengono delle previsioni intermedie (dalle previsioni tendenziali alle previsioni a legislazione vigente, fino alle previsioni finali). È Multi input poiché il modello è alimentato da quattro macro-classi di input, ossia:

- l'ammontare delle entrate consuntivate nell'anno t-1 che rappresenta l'anno base per la proiezione del gettito nel periodo successivo t (c.d. *effetto Trascinamento*);
- l'impatto della congiuntura economica sull'evoluzione delle entrate (c.d. *effetto Quadro macroeconomico QME*);
- gli effetti dell'ultima manovra e dei provvedimenti adottati negli anni precedenti per i quali viene effettuata anche una valutazione ex-post in

¹⁴ Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.

caso si riscontri un disallineamento tra gli effetti realizzati e quelli stimati ex-ante (c.d. *effetto Normativo*);

- il monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (c.d. *effetto Monitoraggio*).

Nel dettaglio, le previsioni per l'anno t utilizzano come base di calcolo i risultati relativi all'anno precedente t-1, ossia i dati di preconsuntivo pubblicati dall'Istat il 1° marzo successivamente aggiornati con la Notifica di aprile (cd. effetto "trascinamento").

Con riferimento a ciascuna delle unità elementari del bilancio viene identificata la migliore *proxy* macroeconomica. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura dell'imposta. A questo punto il QME viene calato all'interno del modello di previsione per ottenere una proiezione tendenziale (effetto QME).

Alla previsione così ottenuta vengono poi aggiunti gli effetti finanziari dei provvedimenti normativi. In particolare, i provvedimenti di nuova adozione vengono considerati integralmente sulla base delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche allegate ai medesimi provvedimenti. Per le misure degli anni precedenti si considerano gli effetti differenziali rispetto all'anno base di riferimento. Inoltre, per quei provvedimenti per i quali si è riscontrata una variazione di gettito non in linea con quanto stimato ex-ante nelle relazioni tecniche si provvede ad un'analisi ex-post, il cui risultato va a modificare le stime iniziali su tutto il periodo o solo in alcuni degli anni considerati. Sommando gli effetti finanziari della manovra si determina una previsione a legislazione vigente (effetto Normativo).

Tale previsione fornisce già il valore di gettito finale stimato per il periodo di riferimento e si basa su criteri di tipo statistici. Per ottenere una previsione finale più consistente si affianca a tale stima statistica una stima basata su un'analisi di tipo *judgmental* che, tra le altre cose, considera i risultati derivanti dal monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (effetto Monitoraggio).

Entrate contributive

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai dipendenti privati, dai lavoratori autonomi, ecc.) dal quadro macroeconomico sottostante la stima. Per altre, invece, come le entrate contributive riguardanti i dipendenti pubblici, il profilo di sviluppo viene ricavato dall'evoluzione delle dinamiche retributive del comparto. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica ottenuti dalle valutazioni ufficiali effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione, in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione è coerente con il metodo di calcolo adottato dall'ISTAT a partire dalla notifica di aprile 2014 e basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata"¹⁵.

Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC 2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

La stima dei contributi sociali effettivi tiene conto della distinzione tra lavoratori pubblici e privati, disaggregati secondo i diversi fondi previdenziali cui tali contributi affluiscono.

I contributi figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate ai propri dipendenti, ex dipendenti e loro familiari, da parte delle Amministrazioni Pubbliche in qualità di datore di lavoro; generalmente, corrispondono a pensioni pagate direttamente senza che vi sia alcun intervento di un ente previdenziale, assegni familiari, equo indennizzi per infortuni sul lavoro, sussidi vari. In previsione viene utilizzato il tasso d'inflazione e un coefficiente che tiene conto di variazioni della consistenza dei titolari delle pensioni provvisorie.

Flussi finanziari Italia – UE

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) si accompagna, annualmente, a un circuito di flussi finanziari connessi:

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune - PAC (cfr. Box successivo). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione

¹⁵ Fino alla notifica di ottobre 2013, la base della stima ISTAT era rappresentata dall'accertamento delle entrate contributive nei rendiconti finanziari degli enti pubblici; per le casse privatizzate, in regime di contabilità civilistica, la base - rimasta inalterata anche nel nuovo metodo - è il valore dei contributi sociali che risultano dal conto economico. Per quanto riguarda gli enti pubblici, il valore complessivo degli accertamenti delle entrate contributive veniva rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che, basato su un'analisi storica dei dati di bilancio, teneva conto del fenomeno del mancato versamento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione e successivi pagamenti a rimborso delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari degli interventi, previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della documentazione relativa alla rendicontazione di tale certificazione delle spese;

- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario¹⁶ (cfr. par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEAMP (ex FEP) e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca - FEAMP - ex FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, inizialmente a titolo di anticipazioni sui singoli programmi (secondo quanto stabilito dalla specifica normativa comunitaria di settore) e successivamente a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

La previsione degli accrediti annuali viene effettuata sulla base di un apposito modello che utilizza le seguenti informazioni:

- i piani finanziari annuali dei singoli programmi;
- l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;
- gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

Il modello di previsione è stato costruito considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEAMP - ex FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate¹⁷. Il rischio che si incorra in tale disimpegno rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

Sulla base di tale meccanismo istituzionale, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico. La variabile che coglie il rischio di disimpegno è data dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno t-2 e l'importo cumulato delle spese rendicontate fino all'anno t-1. Questa variabile RES_t viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno t:

¹⁶ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorse calcolata sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e la risorse correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

¹⁷ Per il periodo 2014-2020 vale invece la cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

$$(1) \quad RES_t = \sum_{i=2}^j (CP)_{t-i} - \sum_{i=1}^j (DOM)_{t-i}$$

dove CP_{t-i} è l'ammontare stanziato nel bilancio comunitario del generico anno $t-i$ per il singolo intervento e il singolo fondo e DOM_{t-i} rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno $t-i$ per le spese sostenute sempre per il singolo intervento e il singolo fondo.

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno t (ACC_t) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno $t-1$ che si potrebbe tradurre in accrediti nella prima parte dell'anno t . La variabile che intende cogliere nel modello il "residuo di cassa" è data dal valore delle domande dell'anno precedente, DOM_{t-1} . Sulla base delle variabili note al momento della previsione per l'anno t , il modello stima le equazioni (2) e (3) al fine di ottenere una previsione per le domande (DOM) e gli accrediti (ACC) dell'anno t :

$$(2) \quad DOM_t = \alpha_1 RES_t$$

$$(3) \quad ACC_t = \delta_1 RES_t + \delta_2 DOM_{t-1}$$

Per ottenere una previsione triennale degli accrediti si applica la metodologia della previsione annuale anche ai due anni successivi al primo. In particolare, le proiezioni degli accrediti e delle domande relative al primo anno di previsione vengono utilizzate per generare una previsione del residuo di competenza e del residuo di cassa del secondo anno. Mediante queste informazioni si simula il modello ottenendo una previsione degli accrediti e delle domande per il secondo anno. Successivamente, si applica la stessa procedura con riferimento al terzo anno, prevedendo gli accrediti anche per l'ultimo anno del triennio.

Si precisa che per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio non si fa ricorso al modello per prevedere gli accrediti, ma si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accrediti sia sulla disponibilità complessiva delle risorse stanziate.

Le previsioni degli accrediti sono espresse in termini di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.

Con riferimento al conto consolidato delle AP, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri¹⁸, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno nessun impatto. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Ente Pubblico), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente sostiene effettivamente la spesa. Il momento della spesa sostenuta e quello della rendicontazione non necessariamente coincidono. L'esistenza di sfasamenti nel

¹⁸ Cfr. Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni di spesa a valere sui Fondi strutturali rappresentano solo una parte delle spese effettivamente sostenute sul territorio, rende necessario inserire nel modello previsivo una equazione che stimi l'ammontare delle spese sostenute ma non ancora rendicontate.

Da tali importi sono escluse le anticipazioni¹⁹. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari²⁰ dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

In maniera analoga sono trattati gli accrediti dell'UE relativi ad "altri contributi". L'Unione Europea attribuisce agli Stati membri ulteriori contributi finanziari a valere su altre linee del bilancio comunitario. Tali contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

Per tale tipologia di contributi non sussistono pre-assegnazioni in favore degli Stati membri e la loro entità dipende dai progetti approvati dalla UE. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni in favore dell'Italia a titolo di "altri contributi".

¹⁹ Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto delle AP (Par. II.6.2.3, *ibidem*).

²⁰ Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)

Per l'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) gli Stati membri beneficiano degli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario a valere sulle risorse del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia). Gli accrediti comunitari, anche in questo caso, sono effettuati sulla base delle rendicontazioni mensili presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane. Anche da tali importi sono escluse le anticipazioni. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento PAC del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni della Politica Agricola Comune in favore dell'Italia.

Le previsioni di rientri infrannuali, viceversa, vengono stimate sulla base delle rendicontazioni mensili di spesa presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane.

Per quanto riguarda il conto consolidato delle AP, va segnalato che tali contributi non impattano sul saldo in quanto si configurano come trasferimenti diretti dall'Unione Europea alle imprese.

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle regole di contabilizzazione del SEC 2010, nonché delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

Redditi da lavoro dipendente

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale, è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base di riferimento è la serie storica dei dati ISTAT. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali²¹ e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente.

Con riferimento a tale base, si definisce un profilo di sviluppo che dipende dagli andamenti previsti per i principali fattori di incremento e di riduzione della spesa, in particolare la dinamica dell'occupazione, l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

²¹ In quanto componente una tantum che non si consolida nella retribuzione.

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²² - questi ultimi ulteriormente distinti fra contributi effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva - ovvero essere disaggregata nelle predette componenti. L'identità contabile che lega la spesa per redditi da lavoro alla somma delle spese per retribuzioni e oneri sociali è, infatti, utilizzata anche iterativamente per verificare la coerenza complessiva dell'impianto previsivo.

Tra i fattori che determinano l'evoluzione delle dinamiche retributive si considerano, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali e gli effetti di slittamento salariale²³.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità²⁴. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali²⁵, sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate qualora intervengano nuovi elementi informativi²⁶ o in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate²⁷.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali²⁸ e

²² Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

²³ Il termine "slittamento salariale" indica il fenomeno del divario di crescita fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali. Vari fattori, anche di natura strutturale, concorrono a determinare tale fenomeno (contrattazione integrativa, classi e scatti di anzianità, ecc..).

²⁴ Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di bilancio.

²⁵ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁶ Per esempio nel caso in cui, alla luce dei tempi tecnici necessari per la contrattazione, si abbia praticamente la certezza dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dei contratti entro l'anno.

²⁷ L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col DL. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

²⁸ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione economica della spesa per redditi da lavoro²⁹ e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

La previsione della spesa per contributi sociali è elaborata aggregando le proiezioni di spesa per contributi sociali effettivi, figurativi e per la contribuzione aggiuntiva. La metodologia di previsione è esposta nel *paragrafo Entrate contributive*.

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia, ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* in un processo di produzione (escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci. Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunto il valore della produzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), in precedenza escluso dalla stima del PIL. Il valore dei SIFIM deriva dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento.

²⁹ In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte.

Per quanto riguarda il conto delle AP, tale posta rappresenta il consumo di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo, in quanto non ha impatto sul saldo.

Alla luce dei cambiamenti metodologici introdotti dal SEC 2010, la nuova serie storica, oltre ad aver risentito dell'ampliamento del perimetro delle A.P., è stata depurata da alcune componenti, quali la spesa per armamenti, la spesa per ricerca e sviluppo e per assegni di ricerca.

Le regole del SEC 2010 stabiliscono, inoltre, che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi che si assume nella formulazione delle previsioni è che l'impegno giuridico di bilancio rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica.

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market*). In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le modalità di previsione per i principali comparti.

A. Bilancio dello Stato. In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*cf. par. IV.1*).

Attraverso il modello di finanza pubblica si stimano poi le riclassificazioni che l'ISTAT effettua per determinare il corrispondente valore di contabilità nazionale; la predetta stima tiene conto in maniera esogena anche delle informazioni provenienti dagli Uffici del Dipartimento della RGS e che sono connesse alle attività di monitoraggio effettuate in corso d'anno. Un elemento importante è costituito dalla spesa per assistenza sanitaria per stranieri.

Nell'ambito dei consumi intermedi non è più ricompresa la voce, prima rilevante, delle spese per forniture militari.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul trend storico in cui viene dato un peso maggiore agli ultimi anni di consuntivo in quanto incorporano le manovre di contenimento previste nell’ottica del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica, ovvero dell’introduzione per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, a decorrere dall’esercizio 2019, del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall’allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) esteso alle Regioni a statuto ordinario a decorrere dall’esercizio 2021.

Sia il risultato di competenza, sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l’iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell’esercizio di riferimento.

La previsione dei consumi intermedi degli enti territoriali tiene conto anche della disciplina prevista dall’articolo 1, commi 859 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, a garanzia del rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni previsti dalla direttiva europea, sia dello smaltimento dello stock di debiti pregressi che impongono agli enti non rispettosi di appositi indicatori di ridurre la propria spesa per consumi intermedi, modulata progressivamente in base all’entità dell’inadempimento. Le misure di garanzia dei debiti commerciali, diversificate per tenere conto delle caratteristiche dei differenti ordinamenti contabili, per gli enti territoriali ed altre amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria, prevedono la costituzione di un apposito fondo che limita la capacità di spesa degli enti inadempienti.

C. Spesa sanitaria. Altra voce di spesa rilevante per la costruzione e la previsione dell’aggregato è quella relativa alla componente “consumi intermedi” della spesa sanitaria.

L’aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi degli enti sanitari e le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l’acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di servizi sanitari³⁰.

L’aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all’acquisto da parte del SSN di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati che operano in convenzione con il SSN³¹ ed erogati alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell’aggregato sono:

- farmaceutica convenzionata;
- assistenza medico-generica;
- assistenza medico-specialistica;
- assistenza ospedaliera in case di cura private;

³⁰ Aziende sanitarie locali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, Aziende ospedaliere e Aziende ospedaliere universitarie, nonché Stato, Enti locali e Altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

³¹ Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, termale, ecc).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura³² viene effettuata tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica degli aggregati (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. Analogamente a quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto delle valutazioni quantitative circa il costo del rinnovo delle relative convenzioni³³.

Prestazioni sociali in denaro

La spesa per prestazioni sociali in denaro comprende la spesa per pensioni, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali e assegni sociali, e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un complesso insieme di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio³⁴ dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

Obiettivo specifico del suddetto sistema integrato di modelli è quello di elaborare informazioni al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti nell'ambito del Conto delle Amministrazioni Pubbliche, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*, EPC-WGA). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche,

³² L'adozione, a partire dall'anno 2019, del nuovo modello di rilevazione di Conto Economico (CE) ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci del modello di rilevazione adottato in passato, consentendo un potenziamento della possibilità di analisi.

³³ Benché di importo non rilevante, devono considerarsi anche i costi delle convenzioni dei professionisti della medicina ambulatoriale interna inclusi nell'Assistenza medico-specialistica.

³⁴ Tra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è dotato di una struttura (Ispettorato Generale per la Spesa Sociale - IGESPE) tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale, le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione, i trattamenti di famiglia, gli assegni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

Il monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro è effettuato con periodicità mensile.

La necessità dello sviluppo di tale funzione di monitoraggio è derivata dall'esigenza di:

- confrontare con continuità in corso d'anno gli andamenti previsti all'interno del Conto delle Amministrazioni Pubbliche dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;
- predisporre la stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'Istat, nonché l'elaborazione dei dati di consuntivo dell'anno precedente a quello di riferimento. Ciò nell'ambito del protocollo di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'Istat;
- fornire le risultanze dell'attività di monitoraggio mensile all'Istat per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'Istat medesimo (sulla base di specifico protocollo);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

La necessità di monitorare gli andamenti effettivi rendendoli confrontabili con la previsione inglobata nel Conto delle AP ha richiesto l'implementazione di un sistema integrato di modelli di monitoraggio alimentato da dati analitici (sia finanziari sia strutturali) provenienti dai diversi Enti gestori.

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare in via continuativa informazioni di differente provenienza ed anche eterogenee, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio per la verifica degli andamenti previsti nel Conto delle AP con quelli effettivi, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame.

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio mensile, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto³⁵.

³⁵ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro, il Dipartimento della RGS si è dotato di un modello normativo-istituzionale integrato per le previsioni di breve periodo degli andamenti delle prestazioni sociali in denaro ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei diversi documenti di finanza pubblica.

L'input di tale modello integrato si riferisce di fatto, per l'anno per il quale vengono ricostruiti i risultati del Conto delle AP, all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i dati più aggiornati.

Le previsioni vengono elaborate sulla base dei parametri normativo-istituzionali, del quadro macroeconomico e delle basi tecniche fornite dai diversi Enti gestori. Le previsioni vengono analiticamente elaborate con riferimento alle diverse causali che ne costituiscono le determinanti.

È assicurata la piena integrazione tra i modelli di previsione di breve periodo e quelli di medio-lungo periodo del Dipartimento della RGS, in occasione della predisposizione di ogni set di previsione per i documenti di finanza pubblica.

Le singole componenti del modello di previsione sono progettate in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni di spesa sociale. A tal fine, viene adottata una base informativa analitica la quale, oltre a consentire un'interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa. Tali componenti integrate, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti di finanza pubblica.

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
 - ottimizzare, a fini della previsione, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
 - garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti di previsione della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni degli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

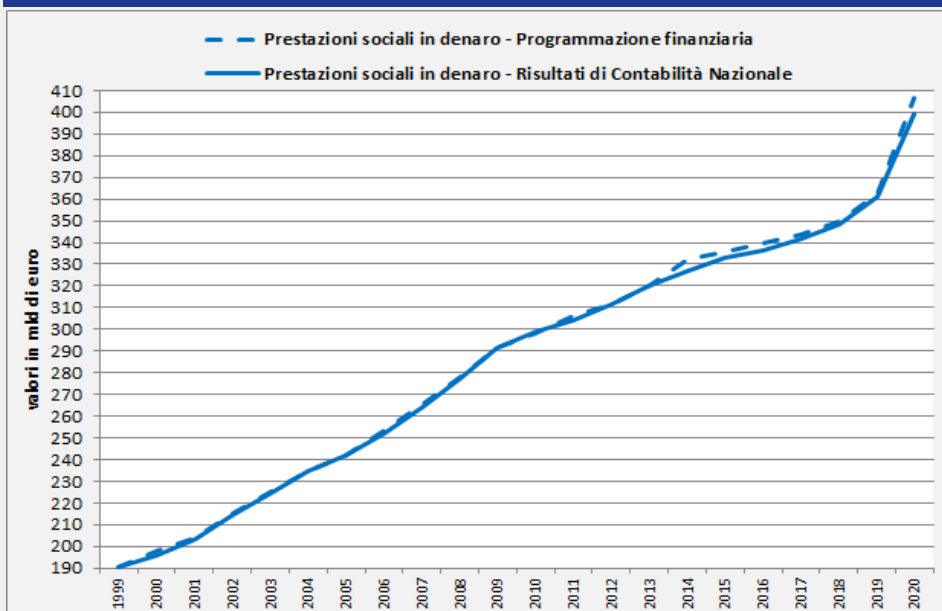
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2020

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 50 per cento della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni Pubbliche - di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2020. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti il confronto per un dato anno non andrebbe effettuato tra le previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno n-1 in RPP dell'anno n ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno n-1 (nel caso di modifiche rispetto alla RPP) ovvero (successivamente al 2011) in sede di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n e/o Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità per l'anno n e i Risultati dell'anno n, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno n e i risultati conseguiti. Sul piano metodologico, invero, il confronto deve considerare le previsioni aggiornate in corso d'anno per effetto di interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità (prima del 2011) e in Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità (successivamente al 2011)³⁶ ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle Amministrazioni Pubbliche. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatorio è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza anno n e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno n riferentesi alla programmazione da n+1) con relativo aggiornamento a settembre con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n³⁷ e, successivamente, con l'aggiornamento del Documento Programmatico di Bilancio e della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 (dal 2017, disegno di legge di bilancio)³⁸.

³⁶ In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 con la legge n. 190/2014 e per l'anno 2015 è stato adottato il DL 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, in attuazione dei principi della sentenza C. C. n. 70/2015.

³⁷ La Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n in termini di tempistica dei documenti di finanza pubblica ha sostituito di fatto la Nota di aggiornamento del DPEF e la RPP (I sezione).

³⁸ La Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 ha sostituito di fatto la RPP (II Sezione). Dal 2017 la Nota tecnico-illustrativa è allegata al disegno di legge di bilancio, che a partire dalla programmazione finanziaria per il triennio 2017-2019, ingloba i caratteri sostanziali in precedenza contenuti nella legge di bilancio. Il Documento Programmatico di Bilancio viene presentato alla Commissione europea a ottobre e recepisce, nel quadro programmatico, gli effetti derivanti dalla manovra di finanza pubblica.

FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO CONTO AP - CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI

Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle AP contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle AP (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente³⁹. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

³⁹ Nel periodo riscontrabile si è registrata in media tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza contenuta (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto programmato), valutabile, nel complessivo periodo in esame, in media attorno al -0,4 per cento, tenuto conto degli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, pari a circa -0,1%)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**TABELLA I.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DEL CONTO DELLE AP – UN CONFRONTO TRA PREVISIONI E RISULTATI (VALORI IN MLD DI EURO)**

		Previsioni Conto AP	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	190,4
	Dpef 2000-2003	190,5	
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	195,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	203,1
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	224,4
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,1
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,3
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,6
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,7
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
	DFP 2011-2013	305,6	
Anno 2011	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	304,5
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	313,9	
Anno 2012	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	311,7
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	
Anno 2013	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	320,0
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	
Anno 2014	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	327,0
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	328,3	
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	332,1	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

NOTA METODOLOGICA

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2015	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	332,9
Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016		335,5	
Anno 2016	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	341,4	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	336,4
Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017		339,5	
Anno 2017	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	341,4
Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018		343,9	
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	348,5
Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019		349,8	
Anno 2019	Nota Aggiornamento DEF 2018	357,8	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019 (11)	365,2	
	DEF 2019 e Agg Prog Stabilità (2019) (12)	364,1	361,2
	Nota Aggiornamento DEF 2019	362,5	
Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020		362,5	
Anno 2020	Nota Aggiornamento DEF 2019	374,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	375,2	
	DEF 2020 e Agg Prog Stabilità (2020)	386,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2020 (13)	410,5	
	DPB 2021 (13)	407,5	
DPB 2021 + DL 137/2020 L 176/2020 (13)		406,3	399,4

(1) Comprende i maggiori oneri previsti in 900 milioni di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL n. 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

(2) Comprende l'onere di circa 170 mln di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con DL n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).

(3) Comprende gli effetti in termini di prestazioni della destinazione di risorse FAS per ulteriore potenziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle AP, come indicato in RUEF 2009.

(4) Con effetti DL n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

(5) Comprende gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal DL n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

(6) Comprende gli effetti del DL n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011.

(7) Rispetto a Relazione al Parlamento, inglobante anche gli effetti di contenimento di cui al DL n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011.

(8) Comprende gli effetti degli interventi previsti dal DL n. 54/2013, convertito con legge n. 85/2013, dal DL n. 63/2013, convertito con legge n. 90/2013, dal DL n. 76/2013, convertito con legge n. 99/2013, e dal DL n. 102/2013 afferenti, con particolare riferimento al DL n. 54/2013 e al DL n. 102/2013, al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga.

(9) Comprende gli effetti derivanti dall'introduzione della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

(10) Comprende anche gli effetti del DL n. 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, secondo le regole di registrazione previste dalla Contabilità Nazionale (SEC 2010).

(11) Comprende gli effetti derivanti dalla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), ivi inclusi gli oneri connessi alle autorizzazioni di spesa per il finanziamento degli interventi successivamente deliberati con DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

(12) Comprende gli effetti derivanti dagli interventi deliberati con DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

(13) Le previsioni per l'anno 2020 hanno registrato in corso d'anno aggiornamenti diretti, dapprima a recepire (DEF 2020 e NADEF 2020) gli stanziamenti connessi agli interventi via via adottati per contrastare gli effetti sul piano economico derivanti dall'emergenza epidemiologica, contenuti nei relativi provvedimenti, e, successivamente, nell'ultimo trimestre dell'anno, a aggiornare la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio progressivamente disponibili, ancorché parziali. La previsione NADEF 2020 è stata quindi oggetto di successive revisioni. In particolare, il livello di spesa previsto è stato ridotto di 3.000 mln di euro in sede di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

DPB 2021, scenario tendenziale. Successivamente, nella parte finale dell'anno, nella predisposizione degli interventi di ristori per specifici settori economici, di cui al DL n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020 sono state apportate ulteriori revisioni al ribasso degli stanziamenti per la spesa per prestazioni sociali in denaro derivandone una riduzione complessiva della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro contenuta in NADEF 2020 di oltre 4.200 milioni di euro, che ha contribuito alla compensazione degli oneri conseguenti ai citati ristori per specifici settori economici, e la relativa conseguente rideterminazione della stessa in 406.267 milioni di euro.

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione⁴⁰, gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio Comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese.

Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte⁴¹, dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

La Risorsa IVA, calcolata applicando un'aliquota fissa alle basi imponibili IVA nazionali, nel SEC 95 non transitava nel conto economico delle AP in quanto era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo. Secondo il SEC 2010, la Risorsa IVA è registrata sia in entrata sia come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE⁴².

Per definire l'entità del contributo da versare all'UE a titolo di Risorsa RNL (c.d. Risorsa Complementare), nella procedura annuale di bilancio comunitario si determina il valore assoluto delle spese da finanziare non coperte dalle altre Risorse Proprie e tale importo viene ripartito tra gli Stati membri in percentuale della rispettiva base imponibile nazionale RNL sul RNL dell'UE.

Nel bilancio dello Stato a legislazione vigente così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo previsto per l'Italia sulla base del bilancio di previsione UE proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo⁴³. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) sul conto delle AP e sul relativo saldo, la contabilizzazione per competenza economica prevede che la migliore approssimazione sia rappresentata dalla registrazione delle operazioni per cassa, ovvero secondo l'effettivo pagamento delle somme a favore dei beneficiari. Di conseguenza, anche in sede di

⁴⁰ I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (ossia vendita a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. L'ampliamento del perimetro delle A.P. ha comportato un consistente aumento dei contributi ai prodotti bilanciati in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

⁴¹ Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi.

⁴² La modifica non comporta alcun impatto su deficit in quanto l'aumento del livello di spesa corrente è compensato da un incremento, di pari importo, delle imposte indirette in entrata (l'IVA è registrata al lordo della componente destinata all'UE).

⁴³ In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente si prendono a riferimento i flussi di pagamento previsti per il triennio.

Un'eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono regolati da contratti di servizio il cui ammontare è quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa si impegna a fornire e che lo Stato si impegna a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

I contributi alla produzione risentono dell'inclusione nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche del Gestore Servizi Energetici (GSE). Tale aumento di contributi ai prodotti viene bilanciato in entrata da un aumento di pari importo delle Altre imposte sui prodotti.

Interessi passivi

Le previsioni su base annua della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche vengono elaborate sulla base di stime sull'andamento futuro degli aggregati di fabbisogno di cassa primario delle medesime Amministrazioni fornite dal Dipartimento della RGS e da alcuni enti facenti parte delle Amministrazioni Centrali e territoriali o che, comunque, detengono conti correnti presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro *stock* di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC 2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello di competenza economica (SEC 2010), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto dello *stock* di titoli in circolazione, delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale⁴⁴ e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza,

⁴⁴ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che limiti adeguatamente il rischio di rifinanziamento.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area Euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva *spot* e *forward* dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice HICP Area Euro ex-tabacco) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica⁴⁵.

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo denominato SAPE⁴⁶, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC 2010).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del DEF viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato. Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizzano volumi in emissione compatibili con quanto assorbibile dal mercato a condizioni di costo convenienti rispetto al finanziamento sul mercato interno, tenendo conto dell'ammontare di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi sui volumi delle emissioni nei mercati non domestici è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è quindi ipotizzabile una programmazione delle emissioni.

Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di *cross currency swap* che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i

⁴⁵ È utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCTeu).

⁴⁶ Il programma SAPE, "Software di Analisi dei Portafogli di Emissione", in uso da molti anni presso il Dipartimento del Tesoro e oggetto di numerose evoluzioni, è ampiamente illustrato nelle edizioni del Rapporto Annuale sul Debito Pubblico disponibili sul sito del Debito Pubblico:
http://www.dt.mef.gov.it/debito_pubblico/

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, saranno coperte con tali *swap*⁴⁷.

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della configurazione della curva *swap* euro. È questo, peraltro, il caso di tutti i titoli, anche domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato alla curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo.

Per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza il programma SAPE in dotazione presso il Dipartimento del Tesoro. Esso è collegato a dei *provider* di dati finanziari in tempo reale: le curve dei tassi di interesse e di cambio vengono istantaneamente aggiornate ed automaticamente salvate nel sistema per essere usate nel calcolo degli interessi.

Nelle stime della spesa per interessi di cassa viene inglobato anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura dei titoli in valuta estera (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

Inoltre, a partire dall'anno 2018 è stata inserita la spesa per interessi relativa alla giacenza giornaliera della garanzia bilaterale versata a fronte di alcune posizioni in derivati. Tale flusso si può configurare come un'entrata o un'uscita a seconda della combinazione di due fattori: il verso della garanzia, che essendo bilaterale può essere versata alla controparte o ricevuta dalla controparte, e il segno dei tassi di interesse del mercato monetario (normalmente il tasso EONIA), che possono essere positivi o negativi. Più in dettaglio, il flusso si configura come un incasso - e quindi come un'entrata - nel caso di garanzia versata alla controparte e tassi di interesse di mercato monetario positivi e in quello di garanzia ricevuta dalla controparte e tassi di interesse negativi. Al contrario il flusso si configura come una spesa - e quindi come un'uscita - nel caso di garanzia versata alla controparte e tassi di interesse di mercato monetario negativi e in quello di garanzia ricevuta dalla controparte e tassi di interesse positivi. Gli interessi, calcolati per cassa e per competenza, tengono conto dell'andamento prospettico dell'EONIA rilevato in coerenza temporale con le altre previsioni.

Infine, dal 2021 si considera la spesa per interessi relativa alle passività contratte con l'Unione Europea nell'ambito dei programmi SURE e NGEU.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC 2010), del settore statale includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁴⁸ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello

⁴⁷ Si evidenzia che attualmente la quota di titoli in valuta estera rappresenta meno dell'1 per cento dello *stock* complessivo di titoli di Stato, di cui larga parte è coperta attraverso *cross-currency swap*, per cui la componente rimasta in valuta originaria ammonta a solo lo 0,1 per cento del totale.

⁴⁸ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁹, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)⁵⁰. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo *stock* esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato⁵¹.

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia⁵², che vengono stimati in base ai tassi monetari coerenti con lo scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si consideri la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC 2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁵³ che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza, del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del settore statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale⁵⁴, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica.

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza, delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni Locali ed agli Enti di Previdenza a quella delle Amministrazioni Centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle Amministrazioni Locali allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli Enti di Previdenza). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di remunerazione consistenti con lo scenario macroeconomico.

Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica, si corregge per le stime SIFIM.

⁴⁹ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁵⁰ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁵¹ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁵² Vale la pena ricordare che questi interessi negli ultimi anni sono diventati passivi per il Tesoro a causa dei tassi di interesse monetari ampiamente negativi nella zona Euro.

⁵³ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁵⁴ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC 2010, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione, in quanto considerato il miglior dato approssimativo disponibile della competenza economica. Si segnala che, a partire dalla notifica di aprile 2021, ISTAT ha modificato il criterio di registrazione per il calcolo degli investimenti delle amministrazioni locali (con l'eccezione al momento delle Regioni), utilizzando il nuovo criterio della competenza rinforzata in luogo della cassa, poiché considerato più vicino a quello della competenza economica. In caso di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga erogato sulla base di stime di avanzamento lavori. Per classi di investimento medie, sia con riferimento alla complessità che agli importi, si può ipotizzare una erogazione nell'arco di 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio.

Le previsioni sugli investimenti realizzati da RFI vengono comunicate dall'ente o, alternativamente, sono elaborate sulla base degli ultimi dati disponibili del relativo bilancio di esercizio. Nel caso degli investimenti effettuati dall'ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto del cronoprogramma dei lavori, e dei conseguenti pagamenti annuali, previsti nell'ambito del contratto di programma tra la società ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in qualità di vigilante e aggiornati periodicamente sulla base dell'effettivo avanzamento degli stessi.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano anche i contributi pluriennali (di norma quindicennali) destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. Sono utilizzati soprattutto nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo - Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

La metodologia adottata per la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali. Queste possono essere di due tipi:

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un'operazione di finanziamento/raccolta fondi presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo⁵⁵.

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto, ovvero finanziamento concesso dall'istituto finanziatore) annuo in relazione con il valore degli stati di avanzamento lavori previsti.

I contributi di cui al punto 1 possono essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del MEF, il cui ammontare, iscritto sull'apposito capitolo del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, è assunto nei tendenziali a legislazione vigente. Le risorse del Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi.

Secondo il SEC 2010, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Nel SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S. Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si ritrova non solo la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile, ma anche le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Per tutte le forniture militari relative ad armamenti complessi si iscrive, sul conto, il valore dei beni che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell'avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello, mentre la previsione di spesa in R&S è funzione di variabili macroeconomiche.

Infine, in merito alla stima per sottosettori, per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori. Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti alle nuove regole di finanza pubblica - ovvero l'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata, che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento - la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico, opportunamente rivisto tenendo conto del cambiamento dei vincoli di finanza pubblica per il comparto.

⁵⁵ Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

In linea generale, per i contributi agli investimenti (a famiglie, a imprese e all'estero) si adotta in previsione il criterio di cassa, correlato quindi ai pagamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni in favore dei beneficiari.

I contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a cadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta. Il SEC 2010 ha distinto i crediti di imposta in due categorie, quelli "pagabili" e quelli "non pagabili". I "pagabili" sono i crediti liquidabili indipendentemente dalla dimensione del debito fiscale del beneficiario, anche mediante rimborso, e sottintendono l'esistenza di un debito certo dello Stato nei confronti del beneficiario. Essi devono essere registrati in spesa, con impatto sull'indebitamento nell'anno in cui sorge il diritto al beneficio per l'intero importo concesso, indipendentemente dall'effettivo utilizzo in compensazione. Rientrano in questa categoria le cosiddette *Deferred Tax Assets* (DTA) del settore bancario.

Viceversa, i crediti "non pagabili" diventano inesigibili superato il limite della capienza fiscale. Essi sono registrati come riduzione delle entrate fiscali, con impatto sull'indebitamento netto negli anni in cui vengono effettivamente utilizzati dal contribuente. La modalità di fruizione di questi contributi da parte dei beneficiari determina incertezze nel procedimento previsivo, in quanto, sebbene sia noto l'ammontare dei crediti autorizzati ai contribuenti dall'Agenzia delle Entrate, non è possibile prevedere con sufficiente attendibilità quando e quanto sarà utilizzato in compensazione negli anni successivi alla maturazione del credito da parte degli interessati. Il monitoraggio mensile dei suddetti crediti di imposta, reso possibile dalla disponibilità di informazioni puntuali, associato alla conoscenza storica dei comportamenti dei soggetti beneficiari, consente di limitare le predette incertezze, aggiornando la previsione sottostante nel caso in cui la dinamica evolutiva delle compensazioni in questione lo richieda.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli altri trasferimenti in conto capitale vanno registrati anche i rimborsi di tributi o di altre somme comunque percepite dovuti anche sulla base di sentenze della Corte di giustizia europea (quali, ad esempio, i rimborsi pregressi dovuti per la sentenza che ha bocciato la norma sull'indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali) e la cancellazione di debiti, quali quelli a favore dei Paesi in via di sviluppo o alle imprese (come avvenuto, nel 2006, a favore di Ferrovie dello Stato spa, per le anticipazioni ricevute da ISPA).

Per la previsione, infine, della remissione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo, nei tendenziali di spesa si tiene conto delle cancellazioni programmate sulla base degli accordi internazionali in essere.

III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

Come ricordato nella premessa al capitolo 2, l'indebitamento netto e il rapporto debito/PIL rappresentano indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

La revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 tramite il cosiddetto *Six Pack* e la successiva approvazione della L. n. 243/2012 che ha recepito a livello nazionale la normativa europea hanno introdotto l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). L'OMT è espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale" cioè al netto delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico⁵⁶. Questo parametro ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza fiscale europea.

Per favorire la comprensione di tali aspetti, questo capitolo è dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio e dell'evoluzione del debito.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio strutturale è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici depurata della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. La componente ciclica misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali, ed è il risultato del prodotto tra l'*output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico. A sua volta, l'*output gap* è la distanza in termini percentuali tra il PIL reale e il prodotto potenziale, definibile come il livello di PIL massimo che un'economia può raggiungere senza che si generino pressioni inflazionistiche.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia, quindi dell'*output gap* e del saldo strutturale, è quella sviluppata dalla Commissione Europea⁵⁷ e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sull'*output gap* (*Output Gap Working Group* - OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

L'ipotesi di base per la stima del PIL potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas a rendimenti di scala costanti dei fattori capitale e lavoro. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

⁵⁶ Per maggiori dettagli sul Patto di Stabilità e Crescita e la sorveglianza a livello europeo si veda il sito della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁵⁷ Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", *European Economy, Economic Papers* n. 535, disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

$$(1) \quad Y_t = L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t$$

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003. Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori è che il progresso tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro, secondo una funzione così rappresentata:

$$(2) \quad TFP_t = (E_L^\alpha E_K^{1-\alpha})(U_L^\alpha U_K^{1-\alpha})$$

Secondo la funzione (2), la TFP è spiegata dall'efficienza dei fattori lavoro (E_L) e capitale (E_K) e dal loro grado di utilizzo (rispettivamente, U_L e U_K).

Per passare dal livello del PIL reale a quello del PIL potenziale è necessario ottenere una stima del livello potenziale (o di *trend*) dei fattori lavoro e capitale e della TFP. Le serie storiche utilizzate coprono, di norma, il periodo che va dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato.

Le componenti di *trend* del fattore lavoro si ottengono attraverso filtri statistici univariati (filtro di Hodrick-Prescott, HP) e bivariati (filtro di Kalman). Una delle più rilevanti limitazioni del filtro HP risiede nel cosiddetto *end-point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. In considerazione di ciò, la metodologia della Commissione Europea prevede che le singole serie grezze vengano estrapolate per un periodo di 6 anni oltre l'orizzonte temporale di previsione; i filtri statistici vengono poi applicati sulla serie così estesa.

La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di *trend* delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del NAWRU. Analiticamente:

$$(3) \quad LP_t = PARTS_t * POPW_t * HOURST_t * (1 - NAWRU_t)$$

dove $PARTS_t$ è il trend del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica di riferimento, estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ rappresenta la popolazione in età lavorativa (fascia d'età 15-74 anni); i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* della media di ore lavorate per addetto, ottenuto applicando il filtro HP alla serie estesa tramite un processo ARIMA⁵⁸. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello

⁵⁸ In occasione delle *Spring Forecast 2020*, per evitare una distorsione eccessiva nella stima del trend delle ore lavorate per occupato, la Commissione Europea ha sostituito il dato grezzo per il 2020 con un'interpolazione tra il

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

del tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si osservano pressioni inflazionistiche sui salari) viene stimato applicando un filtro di Kalman per la scomposizione trend-ciclo del tasso di disoccupazione con l'ausilio di un'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (secondo un modello basato sulla c.d. "curva di Phillips"). La serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (c.d. "àncora" del NAWRU), stimato tramite una regressione *panel*⁵⁹.

Il sistema di equazioni per la stima del NAWRU attualmente in uso per l'Italia può essere descritto in modo analitico come segue:

$$\begin{aligned}
 (4) \quad & U_t = N_t + G_t \\
 (5) \quad & N_t = N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} && \varepsilon_{1t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_1)) \\
 (6) \quad & \lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} && \varepsilon_{2t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_2)) \\
 (7) \quad & G_t = \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} && \varepsilon_{3t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_3)) \\
 (8) \quad & \Delta W_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \varepsilon_{4t} && \varepsilon_{4t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))
 \end{aligned}$$

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e λ la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove ΔW indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$ rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro⁶⁰.

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, cioè $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \varepsilon_3$ e ε_4 . La determinazione dei parametri è molto delicata e impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. Al fine di limitare l'elemento discrezionale nella scelta, il MEF utilizza

valore del 2019 e quello del 2020, nella stima del filtro HP. Tale innovazione, inclusa dalla Commissione anche nelle *Autumn Forecast 2020*, è stata riportata anche nel presente Documento.

⁵⁹ L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione panel ad effetti fissi. La metodologia è stata recentemente revisionata da OGWG e approvata da EPC (febbraio 2020); i risultati sono aggiornati ogni anno in occasione delle *Autumn Forecasts*. Il modello di stima comprende tutti i Paesi della UE-28 (inclusi gli UK) e la variabile dipendente è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente. Tra le esogene sono incluse determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni, indice di fiducia del settore manifatturiero). Il modello tiene conto della composizione demografica della forza lavoro, imponendo una correzione della variabile dipendente in linea con i tassi di disoccupazione specifici per classi d'età. I coefficienti stimati sono identici per tutti i Paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata dagli effetti fissi. Il valore dell'àncora viene calcolato come *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche.

In presenza di residui non stazionari o di un andamento divergente del *fit* e della variabile dipendente NAWRU per gli ultimi due anni di campione, se la distanza tra *fit* e NAWRU è superiore a 1 p.p. è prevista l'applicazione di una "*prudent rule*": in questi casi, l'àncora si ottiene come media ponderata tra il *fit* emerso dalla regressione e il valore del NAWRU relativo all'ultimo anno di campione.

Per approfondimenti sulla metodologia originale, si veda: *Orlandi F. (2012), "Structural unemployment and its determinants in the EU countries"*,

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf.

⁶⁰ Il metodo di stima è piuttosto sofisticato e a tale proposito la Commissione europea mette a disposizione il software GAP, sviluppato presso il Joint Research Center (JRC) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri. A questo proposito, si veda: *Planas C. e Rossi A. (2009), "Program GAP - Technical Description and User-manual"*,

http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf.

una procedura automatica di *grid search* che permette di identificare l'insieme dei parametri di inizializzazione statisticamente ottimale⁶¹. La Commissione Europea ha convenuto che la soluzione italiana per la selezione dei parametri di inizializzazione delle componenti non osservate è migliorativa della metodologia e l'ha integrata nella procedura ufficiale come strumento di supporto.

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo il pieno utilizzo dello *stock* di capitale esistente, i.e. $U_K = 1$. Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa nei sei anni successivi attraverso un processo autoregressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

Per la stima della componente di *trend* della TFP si utilizza un filtro di Kalman *bayesiano* (KF) bivariato e viene stimata un'equazione che mette in relazione la componente ciclica della TFP e un indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS). La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL reale, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale e risolvendo poi per la TFP.

Una volta ottenuta una stima dei livelli potenziali dei fattori produttivi L_t e K_t e della TFP_t il prodotto potenziale si calcola sostituendo tali valori nell'equazione (1):

$$(9) \quad Y_t^{pot} = LP_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$$

L'*output gap*, che indica lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale, è calcolato come:

$$(10) \quad OG_t = \left[\left(\frac{Y_t}{Y_t^{pot}} \right) - 1 \right] \cdot 100$$

Dall'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio corretto per il ciclo (*Cyclically-Adjusted Balance*, CAB_t), che misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia. Analiticamente:

$$(11) \quad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁶² e concordata dall'OGWG, aggregando le sensitività di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia.

⁶¹ Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze delle componenti non osservate nella stima del NAWRU, si veda il Box "Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti" pubblicato nella Sezione I (Programma di Stabilità) del DEF 2015: http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilitx_xdeliberatox_on-line.pdf.

⁶² Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G. et al. (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", *European Economy, Economic Papers* n. 536, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf e Price R.W. et al. (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1174, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

Dal lato delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo quattro aree: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico indicatore η_R . Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

I parametri di sensitività di entrate (η_R) e spese (η_G) vengono successivamente riponderati sulla base delle entrate (R/Y) e delle spese correnti (G/Y) in percentuale del PIL in modo tale da ottenere una misura della semi-elasticità complessiva di tali variabili rispetto al ciclo economico:

$$(12) \quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico, ossia il parametro ε dell'equazione (7), si ottiene come differenza tra ε_R e ε_G .

Per ottenere il saldo di bilancio strutturale (*Structural Balance, SB*), al saldo di bilancio corretto per la componente ciclica andranno sottratte le misure temporanee (*one-off*) e *una tantum*, espresse in percentuale del PIL.

$$(13) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t$$

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. La classificazione delle misure come *una tantum* avviene sulla base di valutazioni caso per caso seguendo regolamenti europei e sotto la supervisione di Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva⁶³, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate/uscite;
- condoni fiscali;
- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- entrate/uscite straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

III.2 LA REGOLA DELLA SPESA

La regola della spesa⁶⁴ indica come la spesa dovrebbe evolversi per mantenere il saldo di bilancio strutturale coerente con l'Obiettivo di Medio

⁶³ La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: *European Commission (2015), "Report on Public Finances in Emu", Institutional Paper n. 14*, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015_en

⁶⁴ La regola della spesa è stata inserita con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2011, che ha rivisto il Regolamento CE 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Per maggiori dettagli, si rimanda alla

Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, per effettuare l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola fissa un tetto alla crescita della spesa pubblica che, se perseguito, permetterebbe al paese di realizzare un saldo strutturale tale da convergere all'OMT.

Per ottenere il tasso di crescita dell'aggregato di riferimento è necessario calcolare due aggregati di spesa. Il primo aggregato (G) è pari alla somma delle spese totali della Pubblica Amministrazione a cui si sottraggono le seguenti voci: i) spesa per interessi; ii) spesa per programmi EU interamente coperta da fondi europei; iii) spesa per investimenti calcolata come media su quattro anni (tre precedenti e l'anno base)⁶⁵; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato (G_n) è pari al primo (G) depurato delle entrate discrezionali al netto delle misure *una tantum* (DTMn). In particolare, alle entrate discrezionali si sottraggono le misure *una tantum* in entrata dell'anno base e si aggiungono quelle dell'anno precedente.

Il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento al tempo t (TS_t) è dato quindi dalla differenza tra l'aggregato di spesa al tempo (t) depurato dalle DTMn e l'aggregato di spesa al tempo ($t-1$) non depurato dalle DTMn.

$$TS_t = Gn_t - G_{t-1}$$

I regolamenti europei stabiliscono che per gli Stati Membri che non hanno ancora raggiunto l'OMT⁶⁶, venga fissato un valore di riferimento (*expenditure benchmark*) che indica il tasso di crescita massimo della spesa pubblica corretto per la matrice delle condizioni economiche⁶⁷. Nel dettaglio, per calcolare il *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale (μPot) su 10 anni (5 anni precedenti e 4 anni successivi all'anno base); ii) il margine di convergenza (Cc_t) che tiene conto dell'aggiustamento fiscale richiesto ai paesi che non hanno raggiunto l'OMT funzione della matrice delle condizioni economiche e di eventuali flessibilità e/o margini di tolleranza, ricalibrato in funzione della quota della spesa primaria.

$$EB_t = \mu Pot_t - Cc_t$$

Il Patto di Stabilità e Crescita confronta quindi l'evoluzione dell'aggregato di spesa rispetto al *benchmark* di spesa (EB). Per calcolare la deviazione dal benchmark (DB) si effettua in primo luogo la differenza tra il *benchmark* (EB) ed il tasso di crescita effettivo dell'aggregato di spesa di riferimento (TS). Successivamente, questo differenziale si moltiplica all'aggregato di spesa (G) dell'anno precedente (non depurato dalle misure discrezionali) per ottenere il valore monetario dello scostamento. Infine, questo ammontare viene rapportato al PIL restituendo così il valore della deviazione espressa in punti percentuali di PIL. Questa deviazione è "significativa" se maggiore di 0,5 punti quando calcolata

pubblicazione annuale della Commissione Europea del *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019*: https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en.

⁶⁵ Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della relativa quota di spesa coperta da fondi europei.

⁶⁶ Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni (μPot)

⁶⁷ Dal 2015 è stata rivista la metodologia introducendo la ricalibrazione del margine di convergenza sulla base delle condizioni economiche stabilite dalla matrice delle condizioni economiche. I valori vengo pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*".

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

anno su anno. Nel caso si valuti una media delle deviazioni ($DB2$) su due anni (t e $t-1$) il valore medio della deviazione non deve superare 0,25 per essere in linea con la regola. La rilevanza della deviazione è sempre valutata sia sull'anno che su due anni. In sintesi:

$$DB_t = ((EB_t - TS_t) * G_{t-1})/PIL. \quad \leq 0,5$$

$$DB2_t = ((DB_{t-1} + DB_t)/2)/PIL \quad \leq 0,25$$

Si ricorda che nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) il percorso di convergenza verso l'OMT è valutato sulla base di due criteri: i) la variazione del saldo strutturale e ii) la regola di spesa.

III.3 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi. In linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità⁶⁸, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento e una riduzione dei tassi di interesse rispetto alle previsioni del quadro di riferimento con un conseguente impatto sulla crescita del PIL.

L'impatto della diversa crescita viene veicolato attraverso una revisione del saldo primario di bilancio in rapporto al PIL. Il saldo primario viene rideterminato sia nella sua componente ciclica sia nella sua componente "corretta per il ciclo". Nell'ordine, la componente ciclica viene ricavata dal prodotto tra semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico (il parametro ε descritto nella sezione precedente) e l'output gap dello scenario alternativo ottenuto sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1).

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto negli scenari alternativi viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, le entrate/PIL dello scenario alternativo sono pari a quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario di riferimento. Questa componente permette di tenere in considerazione l'eventuale aumento/riduzione delle entrate dovuto al diverso livello del PIL potenziale. Per contro, le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL nello scenario alternativo vengono semplicemente ribasate rispetto al nuovo livello del prodotto potenziale. Rispettivamente, R_A^{ca} e E_A^{ca} , vengono ricalcolate come segue:

$$(14) \quad R_A^{ca} = (R_B^{CA}) * \left(\frac{\bar{Y}_A}{\bar{Y}_B}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

$$(15) \quad E_A^{ca} = \left(\frac{E^{CA}}{\bar{Y}_B}\right) * \left(\frac{\bar{Y}_B}{\bar{Y}_A}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

⁶⁸ Si veda: Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 2012.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

dove \bar{Y}_B , \bar{Y}_A rappresentano il livello del PIL potenziale nello scenario di riferimento e in quello alternativo.

Sulla base del saldo primario rivisto per l'impatto della differente crescita del PIL, ipotizzando che la dinamica dello *stock-flow adjustment* rimanga invariata rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui si ottiene il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello di indebitamento netto.

III.4 METODOLOGIA PER LA PROIEZIONE DI MEDIO PERIODO DEL PRODOTTO POTENZIALE

Il DEF, nella sezione del Programma di Stabilità, presenta le simulazioni sulla dinamica del rapporto debito/PIL che coprono un orizzonte di medio periodo, pari a otto anni rispetto all'ultimo anno di previsione. Tali proiezioni si basano su uno scenario di crescita in cui la serie del PIL potenziale viene ottenuta applicando, per gli anni dell'orizzonte temporale del DEF, la funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1); per gli anni successivi, seguendo la metodologia europea relativa alle proiezioni di medio periodo, le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengono estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali.

Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF, i fattori produttivi capitale e lavoro e la TFP, stimati al loro livello strutturale/potenziale, sono estrapolati out-of-sample attraverso modelli ARIMA (è il caso di investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter bayesiano* (per la *Total Factor Productivity*). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al valore relativo all'ultimo anno dell'orizzonte temporale del DEF, aumentato della differenza tra i dati dei due anni precedenti moltiplicata per 0,5. Nei successivi due anni di estrapolazione, il NAWRU viene mantenuto costante.

Per i successivi cinque anni le singole componenti del tasso di crescita potenziale sono proiettate in base ad alcune ipotesi di consenso, concordate a livello europeo in seno all'OGWG. Tali ipotesi prevedono:

- **NAWRU:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare, con una velocità massima di 1 p.p. verso il basso (i.e. se l'ancora è più bassa del NAWRU) e di 0.2 p.p. verso l'alto (i.e. se l'ancora è più alta del NAWRU), del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo (si veda il paragrafo III.1).
- **TFP:** per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo del *Kalman filter bayesiano* (si veda il paragrafo III.1).
- **Stock di capitale:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto a fine campione.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

- **Tasso di partecipazione:** per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del *Cohort Simulation Model (CSM)*, elaborato in sede di *Ageing Working Group (AWG)* di EPC, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche (*entry e exit rates*). Da t+6 a t+8 si usa una regola di smoothing per legare la serie ARIMA (*time-series driven*) a quella del CSM (*demographics driven*)
- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del trend delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima. Come risultato, la variazione è molto ridotta nel medio periodo.

III.5 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

Le previsioni di debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche e dei suoi sottosettori, a partire dai dati pubblicati sui Bollettini ufficiali della Banca d'Italia con riferimento all'anno di consuntivo, sono effettuate dal Dipartimento del Tesoro secondo le seguenti modalità:

- per quanto riguarda le Amministrazioni Centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del settore statale, che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al settore statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni Centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie, le quali includono anche i proventi delle dismissioni di partecipazioni azionarie dello Stato. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene, quindi, elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato). Si considerano, inoltre, le passività contratte con l'Unione Europea nell'ambito dei programmi SURE e NGEU.

Si tiene altresì conto degli impatti puramente contabili delle nuove regole emanate da Eurostat in corrispondenza dell'entrata in vigore del SEC 2010, in relazione alle operazioni in derivati;

- per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;

- per le Amministrazioni Locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.
- Per pervenire alle previsioni del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano

IV. ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato, in quanto esse rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali di diverse voci del conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo riguardano gli Enti territoriali e la spesa sanitaria.

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

La previsione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente del bilancio dello Stato è definita sulla base degli stanziamenti disposti con la legge di bilancio triennale, integrati con gli effetti finanziari derivanti da interventi normativi successivi all'approvazione della legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali, delle più recenti informazioni degli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio degli impegni e dei pagamenti e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Qualora il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si utilizzano le informazioni più aggiornate relative agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui presunti al 31 dicembre dell'anno per il quale si stima il preconsuntivo.

In sede di previsione, le informazioni relative alle risultanze di bilancio degli anni precedenti sono organizzate in serie storica, applicando metodologie omogenee che consentano una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. Ciò comporta una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato può aver subito più di una modificazione.

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della "massa spendibile" del bilancio (ad esempio per la ripartizione del fondo cassa), valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali della legge di bilancio. Le previsioni considerano, inoltre, la facoltà concessa alle amministrazioni di disporre la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti⁶⁹, a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica⁷⁰.

Le previsioni sono definite sia per la competenza che per la cassa (rispettivamente, impegni e pagamenti) e articolate secondo la classificazione economica di bilancio. Tali categorie sono ulteriormente dettagliate in relazione

⁶⁹ Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

⁷⁰ L'art 34-ter comma 5 della legge n.196/2009 prevede che, annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le somme corrispondenti ai residui passivi perenti eliminati dal Conto del patrimonio possono essere reiscritte, del tutto o in parte, in bilancio su base pluriennale, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, su appositi Fondi da istituire con la medesima legge, negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

ai principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente affinata e di facilitare il successivo monitoraggio nel corso di esercizio. Ciò richiede alcune operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate.

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁷¹ di parte corrente e di conto capitale, sulla base dei seguenti criteri utilizzati:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, la ripartizione prevista tra le singole categorie economiche di spesa è stimata sulla base delle evidenze degli ultimi esercizi finanziari disponibili e delle ulteriori informazioni di cui si abbia conoscenza al momento delle formulazioni delle previsioni;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione è valutata sulla base degli stanziamenti di bilancio e della consistenza dei residui passivi risultanti dalle informazioni disponibili più aggiornate, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione negli esercizi precedenti e che si presume andranno in perenzione con riferimento all'ultimo esercizio (in attesa di avere disponibili le informazioni derivanti dal Rendiconto generale dello Stato) e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti.

Per la ripartizione dei fondi, oltre a quanto risulta dalle evidenze empiriche, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia delle richieste formulate dalle Amministrazioni stesse.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate (al netto delle entrate stabilizzate negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio⁷², che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme. La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

Le riclassificazioni e integrazioni considerate consentono di definire una stima degli stanziamenti definitivi di competenza e cassa che saranno utilizzati ai fini della previsione di impegni e pagamenti.

Su questa base, si procede quindi all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo conto della natura della spesa e dell'andamento della stessa negli ultimi anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

⁷¹ I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

⁷² Cfr. art 23 legge n.196 del 2009.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

ANALISI TEMATICHE

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle delle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie fiscali, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione SEC 2010. I trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato.

IV.2 I CRITERI PREVISIVI UTILIZZATI PER L'ELABORAZIONE DEI CONTI DI CASSA E DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DIVERSE DALLO STATO

Le previsioni del Conto economico degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) vengono elaborate a partire dall'ultimo dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT e in coerenza con i valori previsivi contenuti nei conti di cassa. Per alcuni aggregati vengono effettuate riclassificazioni per raccordare i due conti e rendere omogenee le poste di cui si prevede la dinamica futura.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per le previsioni di cassa degli enti in oggetto.

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE⁷³, conti di tesoreria statale,

⁷³ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali, Agenzie sanitarie regionali dal 2011), nel 2012, alle Camere di Commercio, agli enti parco nazionale e agli altri enti gestori di parchi e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009. Nel 2017 la rilevazione SIOPE è stata estesa ai Consigli regionali e agli enti strumentali degli enti territoriali in contabilità finanziaria. Nel 2019 alle Autorità portuali e nel 2020 alle Fondazioni liriche e alle Autorità amministrative indipendenti inserite nella lista S13.

modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

L'integrazione tra la dinamica storica e gli input determinati dalle norme vigenti determina l'individuazione dell'andamento futuro delle variabili di spesa e di entrata e quindi la loro quantificazione per ciascun anno di riferimento.

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2021 e successivi, ovvero del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118

Ciò premesso, si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano

Le previsioni tendenziali di cassa della finanza regionale sono elaborate distintamente per le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e Province Autonome, i Consigli regionali e per altri enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte di ciascun comparto.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

La sanità

Il conto di cassa della Sanità è riferito alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ai Policlinici pubblici e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Anche per tale comparto i conti di cassa sono elaborati separatamente per gli enti che operano nelle Regioni a statuto ordinario e per quelli che operano nelle Regioni a statuto speciale.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Province e Comuni

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le nuove disposizioni per il comparto delle Province e dei Comuni in materia di vincoli di finanza pubblica e contributi agli investimenti. In particolare, a decorrere dall'anno 2019 tutti gli Enti locali sono tenuti al rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

ANALISI TEMATICHE

allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). Di conseguenza, tra le entrate e le spese finali non solo è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente da indebitamento, ma anche l'avanzo di amministrazione e l'accensione prestiti. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto di un'ipotesi pluriennale di operazioni di investimento, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. La trasposizione delle nuove regole di finanza pubblica in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione degli effetti delle nuove regole sulla cassa e dall'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205) e degli effetti sulle entrate e sulle spese dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Le Università e gli Enti di ricerca

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati ipotizzando il rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 971-977, della legge n. 145/2018 - che hanno rivisto, per le sole Università, le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto del comparto - e prevedendo, per i principali Enti pubblici di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica nucleare, Agenzia spaziale italiana, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), non più soggetti alla regola del fabbisogno a decorrere dall'esercizio 2019, andamenti di spesa coerenti con l'eliminazione della citata regola. **LA SPESA SANITARIA**

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT⁷⁴.

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL⁷⁵) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate⁷⁶. Il Conto, oltre all'articolazione della

⁷⁴ Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del Conto economico consolidato della sanità sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t-1) che per quanto riguarda gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) fanno riferimento ai dati di conto economico del quarto trimestre.

⁷⁵ Si tratta di quattro specifiche tipologie di enti del servizio sanitario nazionale: le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie.

⁷⁶ Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

spesa per categoria economica⁷⁷, fornisce anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono prodotte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. In tale contesto, oltre all'analisi delle tendenze storiche registrate per i principali aggregati di spesa sanitaria, si pone particolare attenzione:

- alla coerenza tra le dinamiche di spesa e le risorse programmate per il settore sanitario;
- agli interventi di programmazione della spesa sanitaria;
- agli effetti delle misure di contenimento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

Gli andamenti tendenziali previsti per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente e confrontati con gli andamenti effettivi della spesa desunti dai modelli di Conto economico (CE⁷⁸) degli ESL.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁷⁹) ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità nazionale⁸⁰.

⁷⁷ La spesa sanitaria complessiva viene, infatti, suddivisa in Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market e Altre uscite.

⁷⁸ Il CE rappresenta la base informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. La medesima fonte dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali per la verifica dei risultati di esercizio.

⁷⁹ Regolamento CE n. 458/2007.

⁸⁰ A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC 2010 (Regolamento UE n. 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria. Fra le innovazioni più significative va evidenziato il trattamento contabile delle spese in ricerca e sviluppo le quali, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello stock di capitale e un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti). A partire dall'edizione 2017 del Conto, l'ISTAT, a seguito di una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, ha quantificato la spesa sanitaria al netto degli interessi passivi, decurtando annualmente l'aggregato residuale delle Altre uscite di un importo compreso tra i 250 e i 300 milioni di euro. Dall'edizione del 2020, invece, il Conto è stato oggetto di revisioni contabili che hanno comportato, in particolare, una diminuzione nella quantificazione delle Altre uscite con conseguente contrazione del livello di spesa annuo complessivo.

